

BIBLIOTECA
 719
 COMUNALE
 DAL
 SL
 MONSELICE

- | | | |
|------------------|---------------|-------------|
| G. ABRAMII | G. CERRUTI | G. GERINI |
| G. BAU' | F. CREMONESE | G. GREGGIO |
| D. BERTOCCO | G. DAL PIAN | R. MORUZZI |
| I. CACCIAVILLANI | C. DE NICOLA | G. NALESSO |
| R. CACCIANI | L. FONTANA | E. PEGORARO |
| D. CALLEGARO | C. FRACANZANI | F. PIVA |

PRESTITO
 CONSENTITO

ESCAVAZIONI a cura di G. DALLA BARBA

ESCAVAZIONI
 a cura di G. DALLA BARBA

ESCAVAZIONE NEI COLLI EUGANEI:
 un problema di produzione
 nella salvaguardia del territorio.

ESCAVAZIONI

719
 COMUNALE

G. ABRAMI
G. BAU'
D. BERTOCCO
I. CACCIAVILLANI
R. CACCIN
D. CALLEGARO

G. CERRUTI
F. CREMONESE
G. DAL PIAN
C. DE NICOLA
L. FONTANA
C. FRACANZANI

3339
G. GERIN
G. GREGGIO
R. MORUZZI
G. NALESSO
E. PEGORARO
F. PIVA

ESCAVAZIONI

a cura di G. DALLA BARBA



Sommario

Premessa - <i>G. Dalla Barba</i>	Pag.	5
— Le cave dei colli Euganei - <i>L. Fontana</i>	»	9
— Attività estrattiva e problemi di piano con riferimento al comprensorio Euganeo - <i>G. Abrami</i>	»	19
— Le cave e torbiere tra governo del territorio e tutela dell'ambiente - <i>R. Caccin</i>	»	29
— L'escavazione nei colli Euganei: un problema di produzione nella salvaguardia del territorio - <i>G. Baiù</i>	»	47
— L'escavazione nei colli Euganei - <i>G. Dal Pian</i>	»	55
— Potestà amministrativa regionale e regime di concessione in materia di cave dopo l'emanazione della legge sulla edificabilità dei suoli - <i>G. Gerin</i>	»	65

Interventi:

<i>I. Cacciavillani</i>	Pag.	81
<i>F. Cremonese</i>	»	87
<i>G. Greggio</i>	»	103
<i>C. De Nicola</i>	»	105
<i>G. Nalesso</i>	»	107
<i>D. Bertocco</i>	»	111
<i>D. Callegaro</i>	»	115
<i>R. Moruzzi</i>	»	121
<i>G. Cerruti</i>	»	125
<i>F. Piva</i>	»	127
<i>C. Fracanzani</i>	»	129
<i>E. Pegoraro</i>	»	135

Premessa

Il Comune di Monselice, in accordo con i Comuni di Arquà Petrarca e di Baone, ha organizzato un convegno sull'escavazione nei colli Euganei, che si è svolto nella Sala San Paolo in Monselice il 28 novembre 1978.

Questa pubblicazione raccoglie le relazioni e gli interventi in discussione, costituisce perciò gli Atti ufficiali del Convegno su « L'escavazione nei colli Euganei: un problema di produzione nella salvaguardia del territorio »; di qui il titolo.

Nel dare alle stampe quanto si è registrato, modificando in parte l'ordine secondo il quale si sono svolti i lavori, mi scuso con gli intervenuti, che non ho potuto mettere in grado di correggere la trascrizione: troveranno il loro italiano non sempre corretto ed elegante, in compenso è stata sempre conservata la genuinità dei loro detti.

Il Convegno è stato promosso per la necessità di rispondere con un contributo critico costruttivo alla proposta di Piano Regionale delle Escavazioni che la Giunta Regionale aveva inviato all'attenzione delle amministrazioni comunali nell'estate 1978.

Quel progetto di piano nel frattempo sembra essere stato abbandonato dai responsabili regionali e non sono giunte all'esame dei Comuni proposte alternative. Tuttavia molto di quanto è stato detto nel Convegno e le posizioni antitetiche « autorizzazione - concessione » (e di conseguenza « regione - comuni ») risulterebbero forse ingiustificate se non si facesse ancor oggi riferimento a quell'ipotesi di piano, che fu data allora per ampiamente nota ai partecipanti, anche nella considerazione che il compito di illustrarla e difenderla sarebbe spettato all'Assessorato Regionale, latitante quel giorno forse perchè era già stata presa la decisione di non portarla avanti.

Per questo, se da una parte il nostro Convegno era stato pensato e realizzato avendo come preciso punto di riferimento un'ipotesi di piano che non sapevamo nata-morta, per cui il taglio delle relazioni e la maggior parte degli interventi affrontarono allora il tema tecnico-giuridico che sembrava, per la premessa, il più urgente e importante, dall'altra, ora che si sono sperimentati i tempi lunghi e, sembra, i voltafac-

cia della Regione Veneto, sarà possibile trarre dagli Atti materia sufficiente di riflessione anche civile e politica per gli accenni che pur per questo aspetto nel Convegno non sono mancati.

Mi sembra chiaro perciò che il Convegno non sarà stato inutile se, sia pure dalla apparente settorializzazione del problema, trarrà avvio un discorso globale che si allarghi al complesso dei problemi posti dal trinomio produzione - escavazione - salvaguardia del territorio, che era poi il titolo forse ambizioso che al Convegno avevamo dato.

Una delle proposte che sono state avanzate quel giorno è stata di continuare la discussione in una assemblea più vasta ed articolata, che coinvolga l'intero territorio regionale (ed anche il Friuli ed il Trentino per la stretta interdipendenza di queste zone in questo ambito), in una Conferenza Regionale sulle escavazioni. Penso che la proposta vada senz'altro accettata ma solo dopo e se alcune esigenze che il Convegno di Monselice hanno reso più chiare a tutti saranno state nel frattempo soddisfatte.

Una di queste esigenze, premessa indispensabile ad ogni ulteriore percorso, è quella della quantificazione della necessità produttiva in termini di tempo e di luogo.

Per quanto tempo sarà necessario scavare che cosa e dove è la risposta che si deve dare prima di mettersi ad organizzare un piano a tavolino; ed il « dove » che ci offende come cittadini dei tre comuni dei colli Euganei indicati dall'ipotesi di piano della Giunta Regionale non deve poter essere, così acriticamente come sembra, una scelta obbligata (dove ci sono i cementifici e la materia prima), pur rendendomi perfettamente conto che non si possono disattendere altrettanto acriticamente problemi di costi (specie nell'ambito del trasporto su strada connesso con lo spreco energetico); ma si tratta qui, evidentemente, pur senza nascondersi le difficoltà, di far politica una volta tanto, di intervenire cioè con una decisione civile, anche contro — se è necessario — la logica semplicistica del mero interesse economico dell'oggi, che sarà il disastro, anche economico, di domani.

Perchè qui sta il punto: il progetto di legge e la proposta di piano regionale sono sembrate a molti ipotesi « prepolitiche », più vicine al lasciar fare del vecchio stato liberale, che oggettivamente si poneva a difesa del maggior profitto, che ad una filosofia di progettazione, che pur nella logica del modello capitalistico, tenga almeno conto dell'interesse a lungo termine del capitale stesso.

In una visione realistica di chi non abbia tabù pseudoculturali da

onorare è necessario che tutti esprimano nella concretezza il proprio punto di vista sul problema produzione - escavazione. Nella discussione si sono avute risposte puntuali a chi ha criticato la nostra impostazione del tema del Convegno, che è partito da « un problema di produzione » e non semplicisticamente dal problema della salvaguardia; chè altrimenti non vi sarebbe bisogno nè di Convegni, nè di piani. Tutela e subalternità sono andati per troppo tempo d'accordo nel nostro paese quando si riferivano all'uomo e ai suoi bisogni, perchè non si possa oggi esprimere la certezza che anche nel mediato di una tutela del territorio non si finisca col mirare ancora una volta alla subalternità dell'uomo al profitto! E c'è chi ha denunciato con chiarezza che la 1097 ha condotto alla concentrazione monopolistica, che con i suoi mezzi ha in effetti affrettato la distruzione nei colli, ed impedito la pianificazione.

Il piano serve proprio a questo: a riconoscere i bisogni civili, sociali ed economici dell'uomo ed a gerarchizzarli per poterli conciliare; non a disattendere alcuni per rispondere ad altri, quando da sempre quelli disattesi sono quelli di tutti, quelli valorizzati riservati a pochi.

Se non si tien conto di questo è inutile affrontare in termini di progetto alcuna attività umana: meglio non sprecar tempo e parole; il profitto di pochi prevarrà sempre e comunque e quel tempo, quelle parole non avranno alcun senso politico e perciò civile, ma saranno solo copertura che, illuministicamente finchè si voglia, verrà data alla speculazione più selvaggia. E questo insegnamento può trarsi chiaro dalla storia delle leggi poliziesche di cui parla la relazione Fontana.

L'uomo deve poter essere messo nella condizione di progettare se stesso nel territorio; non vi è alcuna possibilità di scambiare o gerarchizzare questi termini: un piano per il territorio deve essere nel contempo un piano per l'uomo, un progetto per il suo sviluppo economico-sociale.

La natura, le sue bellezze, la sua singolarità sono lo sfondo della storia dell'uomo, che a volte — oggi così spesso — distrugge invece di costruire; ma è chiaro che nell'interazione uomo - natura non v'è spazio storico-politico per mere operazioni di polizia; vi è tutto lo spazio per quel progetto « uomo » che da tutte le parti si dice di voler attuare, che resterà tuttavia inagibile finchè non muteranno quei rapporti di produzione che sono alla base anche d'ogni oltraggio al territorio.

Giampietro Dalla Barba

Monselice, marzo 1979.

Le cave dei colli Euganei

di

Loris Fontana *

L'attività di cava nei Colli Euganei ebbe inizio in epoca addirittura preistorica. Le trachiti per materiali da costruzione, per stele, pietre miliari; i calcari per la produzione della calce vennero usati fin dai paleoveneti che avevano la loro capitale ad Este.

In età romana largo fu l'uso delle cave euganee. Le nuove città sorte intorno ed a breve distanza dagli Euganei (Padova, Monselice, Montagnana, Abano...) richiedevano continua fornitura di pietre dure da muratura e di leganti. Le trachiti vengono ora impiegate largamente anche per lastricati stradali, per acquedotti, per arginature. I trasporti avvengono a mezzo di carri trainati da buoi o, più frequentemente, per via fluviale.

Nel medioevo continuò senza sosta la fornitura di materiali lapidei che giungono ora fino a Chioggia ed a Venezia.

Piccole cave di trachite sono sparse ovunque. Le più antiche si trovano sulla Rocca di Monselice per l'egregia qualità del materiale e per la vicinanza con la via d'acqua (il Bisatto); a Montemerlo, nei versanti di Montegrotto ed Abano.

Piccole fornaci con forno conico sono sparse ovunque, in ogni comune. Le più antiche si trovano a Cinto Euganeo (Monte Cinto, loc. Bomba), ad Este loc. Codevigo, a Baone ed anche nella parte nord del comprensorio, notoriamente meno aggredita dalle cave. Fornaci artigianali a cielo aperto sorgono in ogni frazione.

Intorno all'anno 1000 i Colli si popolano di robusti e complessi castelli e di conventi. I castelli non sono meno di 20 ed i soli conventi benedettini di cui è rimasta memoria sono ben 34. Con l'avvento dell'evo moderno ed il fiorire della borghesia agricola i colli si popolano di ville. Grande è stata pertanto anche la fornitura di materiali destinati al consumo interno.

* Soprintendente Aggiunto ai Monumenti del Veneto

Ma fino a circa mezzo secolo fa, la attività di cava non aveva lasciato ferite apprezzabili nei versanti dei colli. E le poche e piccole cicatrici erano state del tutto rimarginate dall'opera sapiente della natura. Il rapporto uomo-territorio, anche se il territorio come abbiamo visto era sollecitato a produrre per un ampio consumo al di fuori dei propri limiti geografici, si sviluppava in equilibrata armonia. Del resto la stessa durezza dei materiali, tenaci da estrarre, e la rudimentalità dei mezzi a disposizione impedivano l'insorgere di qualsiasi processo rapido e pregiudizievole. (Ma anche dove il materiale è tenero e ben lavorabile, come nei Monti Berici — Costozza e Nanto — lontano dagli Euganei), l'attività di cava avviene in sapiente equilibrio con l'assetto naturale.

Le prime avvisaglie di crisi in questo rapporto, le abbiamo proprio a *Monselice, sulla Rocca*.

Nella Rocca si era sempre cavato.

Le cave operanti attorno alla Rocca erano quattro: la cava S. Tomaso, la Cava Ebrei, la Cava Salotto e, la maggiore di tutte, la cava Duomo di proprietà Cini.]

In tre successive epoche, nel 1903, nel 1926 e nel 1927, con sopralluogo collegiale alla presenza del Prefetto, del Capo del Regio Distretto Minerario e del Soprintendente, vengono fissati i limiti della attività di cava, con ben 11 picchetti fissi nel terreno. Un po' come un vincolo di rispetto monumentale e paesaggistico. Ma di tali limiti non si dovette tenere molto conto se il prof. Callegari, Ispettore onorario della Soprintendenza e Direttore del Museo Atestino, ebbe a lanciare nel 1936 davanti all'Accademia di Scienze Lettere ed Arti di Padova, il primo grido di allarme: « In venticinque secoli » disse « non si è fatto tanto male ai nostri colli quanto nei pochi decenni ultimi ».

Il 1951 è l'anno della rotta del Po. La falla è ampia. L'acqua arriva fino a Rovigo che viene salvata solo dagli argini dell'Adigetto. Ritrattesi le acque si dà inizio alla grande operazione di consolidamento degli argini del Po, in tutto il tratto da Parma al Mare. E l'area di reperimento più vicina e più comoda è il versante sud dei Colli Euganei. Incominciano le mine e le teorie dei camion. Si aprono le grandi cave del Monte Ricco, del Monte Murale, del Cero e di Baone.

La denuncia di esercizio della Cava Nagy (Monselice) risale al 1921; quella dei fratelli Lorenzin a Baone è del 1953. Panfilo apre nel '57 a Monte Murale. La Ditta Bonato apre sul Cero nel '55; Ferretto a Calaone nel '57; Scarparo nel '57 ancora sul Cero. La Cava Bonetti a

Montegrotto è attiva fin dal 1908 e la cava Turri di Donà fin dal 1948. Nel 1951 la Ditta Polito apre a Teolo sul Montegrande.

Frattanto nel 1959 la Ditta Italcementi di Bergamo costruisce un proprio cementificio vicino a Monselice, in sostituzione dell'impianto funzionante a Padova che era venuto a trovarsi ormai in zona urbana. Si inizia con un primo forno. Poi diventeranno due. E proprio in piena applicazione della legge che vieta l'attività estrattiva nel Comprensorio Euganeo, viene costruito il terzo forno. La Italcementi, dopo aver tentato di aprire una cava nel versante di Arquà (la Valle dei Morti) e poi a Valle S. Giorgio, si è ripiegata sul Monte Fiorin, piccolo corrugamento di calcare, marginale agli Euganei.

Entra in attività la cemenzeria Monselice che apre un cantiere di cava nel versante Nord di Monte Ricco. Zillo potenzia la propria attività a danno del sito della Villa del Principe, ed utilizzerà altre tre cave (Bomba, Cocuzzola e Piombà).

Il Monte delle Croci fornisce pietrisco basaltico al compartimento di Bologna delle Ferrovie dello Stato.

All'inizio degli anni '60 incominciava a serpeggiare il malcontento.

Si forma una prima Commissione che nell'aprile del 1964, compie sopralluogo alle più importanti cave redigendo un primo preoccupato verbale.

La Soprintendenza invia le prime lettere chiedendo inascoltate sospensioni ('66).

Si incomincia freneticamente a vincolare qua e là correndo dietro a questa e a quella iniziativa.

Per cavare ai sensi del D.P.R. 4.9.1959 n. 128, basta fare denuncia di apertura cava al Distretto delle Miniere. Se vi è vincolo idrogeologico, occorre l'autorizzazione forestale che viene concessa frequentemente laddove non vi siano particolari problemi di regime delle acque o di danni. Dove vi è vincolo paesaggistico, occorre il nullaosta della Soprintendenza la quale ha un limite specifico nei propri provvedimenti nel dispositivo dell'art. 11 della legge 1497.

Pare comunque che l'unico freno possa venire da parte della Soprintendenza. *Tranne qualche rara eccezione, la Soprintendenza esprime sempre parere negativo.* Ma nessuna cava si ferma. Gli imprenditori, in possesso di assegnazione forestale e di autorizzazione del Corpo delle Miniere, il più delle volte si ritengono in regola. In regola non lo sono. Incominciano anche le prime denunce. Ma l'attività di cava continua implacabile ed anzi si accentua.

Con l'inizio dei lavori del tronco autostradale Padova-Bologna, la attività di cava diventa frenetica.

Nel 1967 sul Monte Ricco si concentrano ben 8 cave che aggrediscono il colle da tutti i lati.

Quattro cave si raggruppano nel cono del Monte Cero e due sul Monte Murale, poco al di sopra del centro abitato di Este. *Incomincia il dissesto statico della strada che collega Este con Calaone.* Crollano le prime case in località Meggiano Alta.

Nel 1968 la cava Monte Croci di Battaglia Terme provocherà il franamento della sommità del Colle con la perdita dei resti di un convento del 1200. Questo fatto, soprattutto, darà l'avvio al sorgere di gruppi spontanei di cittadini, che si riuniscono in comitati.

La cava Sitim modifica la morfologia del Colle di Lospida.

Si aprono cave nelle zone più emergenti e panoramiche, come sui fianchi del Monte Rusta, sulla cima del Monte Lozzo e del Monte Cinto.

Nella cava Vigolo, vicino al santuario della Madonna della Salute a Monteortone, salta in aria il deposito di esplosivi. Il boato si avverte fino a Padova. Si rompono le vetrate dell'Abbazia di Praglia.

I danni arrecati all'insigne santuario della Salute sono ingenti. La facciata inizia a scivolare a valle. Solo recentemente sono stati spesi quasi 300 milioni per ovviare al dissesto statico.

La produzione sale a cifre vertiginose. Dal mezzo milione di tonnellate estratte nel 1952, si toccano quasi i sei milioni di tonnellate nel 1968.

Nel solo triennio 1966-1968 la produzione si è triplicata, passando da tre milioni a sei milioni di tonnellate.

Invece non aumenta di pari passo l'impiego di manodopera: nel 1968 troviamo occupate pressoché le stesse unità lavorative che nel 1952 (grafico del Distretto Minerario di Padova). E' aumentata la potenza distruttiva dei mezzi d'opera. Nel 1952 per cavare una tonnellata di materiale di media consistenza un operaio impiegava due ore e mezzo; nel 1968 bastano ad un operaio appena dieci minuti.

Sui poveri Colli Euganei prosperano tutte le categorie sociali. Come proprietari o come gestori, sono rappresentati tutti gli strati sociali. Presente è l'alta borghesia padovana e veneziana. Presenti sono Istituti religiosi, ed anche uomini di cultura. Presente è anche la povera gente. Calaone, nel momento del boom faceva pensare ad una città di pionieri del West. Ovunque trattorie e officine meccaniche. La crisi agricola ed il miraggio del facile lavoro in città induceva i contadini a

vendere il campo a pochi soldi. Vi furono contadini che per 1500 lire al giorno si sono fatti divorare la collina retrostante la propria casa.

Nel 1969 secondo una stima della Soprintendenza, nei Colli Euganei erano attive ben 50 cave di cui 29 su territorio vincolato.

Cavava anche chi non vendeva: il materiale accumulato o prima o poi avrebbe trovato un compratore.

Singolare è a questo proposito una lettera del dr. Meneghina, di Baone, presidente del locale comitato. Egli denuncia delle cave abusive ma avverte il giudice che... «alcune ditte di cavaatori interessate alla suddetta denuncia sono però di piccole dimensioni, su scala artigianale o addirittura familiare. Esse servono da paravento ai grossi industriali delle cave e ne sono le vittime...

Si prega pertanto che la giustizia sia medicinale, non vendicativa, intesa più a sollecitare gli uomini di buona volontà a fare il loro dovere, piuttosto che a punire esageratamente della povera gente».

Quale era l'atteggiamento della collettività di fronte ad un così ampio e distruttivo fenomeno? La maggior parte della popolazione era decisamente contraria alle cave. Ma non mancavano consistenti fasce sociali favorevoli. Si trattava per lo più di persone che svolgevano attività lavorativa, nel campo della estrazione o che, comunque, ne ricavano benefici. Ricordiamo una manifestazione dei cavaatori che nell'imminenza della approvazione della legge 1097 si portarono per protesta da Monselice a Padova con circa 300 automezzi.

I contadini, dopo essere stati in un primo momento favorevoli per il potenziale aumento di domanda dei terreni con prospettive minerarie, divennero quindi perplessi poi decisamente contrari a motivo dei danni alle campagne provocati da indisciplinato regime delle acque e dei danni alle colture provocati dai fumi dei cementifici.

Le Amministrazioni comunali erano abbastanza divise a giudicare dai pareri forniti l'indomani della approvazione della legge. Sensibile più di ogni altro al problema dei cavaatori, per ragioni occupazionali, fu il Comune di Monselice anche se dimostrava di saper apprezzare le ragioni dell'ambiente e del paesaggio. Ricordiamo i numerosi e reiterati ordini del giorno del Consiglio Comunale negli anni '70 e '71. Mentre tra i più sensibili ai motivi culturali si schierarono Arquà e soprattutto Baone. Arquà difendeva i valori paesaggistici legati alla memoria del Petrarca. Baone era assordato dagli strepiti della Cava Lorenzin a ridosso del centro abitato e difendeva l'integrità di Valle S. Giorgio.

Le forze culturali si organizzarono: sorsero comitati in tutti i co-

muni. Si organizzarono anche i cavatori che furono rappresentati dalle associazioni della A.N.E.P.L.A. e altre. Inoltre gli interessi dei cavatori erano sostenuti anche da organismi che per loro istituzione tendono al bene primario della occupazione e della produzione, come i sindacati, l'associazione degli artigiani ed altri.

La stampa era unanimemente contraria alle cave. Apparvero articoli numerosi ed appassionati, anche su giornali di tiratura nazionale, soprattutto a seguito dei fatti che portarono al dissesto statico del versante del Monte Murale.

I politici, stante le numerose interrogazioni parlamentari che sollecitarono una rapida soluzione al grave problema delle cave, dobbiamo ritenere che almeno ufficialmente fossero schierati contro i cavatori.

Abbiamo già accennato quanto fossero poco efficaci gli strumenti in possesso degli organi preposti alla tutela territoriale e paesaggistica. Si tendeva in ultima analisi ad individuare nella Soprintendenza l'autorità in grado di fronteggiare la grave situazione. La Soprintendenza poteva agire solo in zone precedentemente vincolate. Ma era così compresa della responsabilità attribuitale *che provvedeva sovente anche in zone non vincolate*. Tranne poche eccezioni, il suo parere fu sempre negativo. Ma raramente fu applicato. I poteri della Soprintendenza in realtà trovarono una grave limitazione nell'art. 11 della legge 1497 che dichiara che « nel caso di apertura di strade e di cave il Soprintendente ha facoltà di prescrivere distanze, misure e varianti ai progetti in corso di esecuzione le quali, tenendo in debito conto l'utilità economica dell'intrapreso lavoro, valgono ad evitare pregiudizio alle cose e luoghi protetti dalla legge ».

In realtà la Soprintendenza si valse dei propri poteri con sufficiente energia anche in senso propositivo. Avvalendosi della collaborazione del Consorzio Colli Euganei, nel 1970 fece fare il censimento e lo stato di consistenza di tutte le cave attive. Gli elaborati, precisi e circostanziati e che rappresentano tuttora l'unico riferimento obiettivo alla situazione ad una certa epoca, furono inviati ai cavatori perchè redigessero i propri programmi. L'iniziativa parte dal presupposto che non si potesse regolare od impedire l'attività di cava mancando delle precise porposte progettuali. I cavatori mostrarono diffidenza. Pochi aderirono. Non si ebbe alcun pratico risultato.

Non restava che rivolgersi alla magistratura. Moltissime furono le assoluzioni; le poche condanne si risolsero in qualche centinaio di migliaia di lire di ammenda. La amnistia intervenuta nell'aprile del '70 fece archiviare molte pratiche.

L'atteggiamento della magistratura può essere illustrato abbastanza fedelmente dalle sentenze emesse dal Pretore di Este in data '70 e '71 sul procedimento a carico di Vanti Virginio e Ferraretto Luigi ambedue cavatori del Monte Cero.

Ferraretto Luigi era stato denunciato per « avere aperto, nonostante fosse stato notificato del vincolo, una cava in località Monte Cero di Baone dichiarata di notevole interesse pubblico con decreto ministeriale in data 21.4.66, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 125 del 24.4.66, alterando le bellezze naturali della località suddetta ».

Vanti Virginio era stato imputato « per aver, mettendo in esercizio una cava sita in località Monte Cero (aperta da Ferraretto Luigi), dichiarato di notevole interesse pubblico c.s., alterato le bellezze naturali della suddetta località ».

Per il Pretore « è indubbio il deturpamento del paesaggio per le orrende ferite che le cave infliggono ai nostri Colli Euganei. Si deve ravvisare certamente un danno... che produce sofferenze e disagio in ogni cittadino che ha il diritto di godere della piacevolezza che gli produce una visione naturale di particolare attrattiva e bellezza ».

Ferraretto Luigi fu assolto *poiché il reato ascrittogli è estinto per amnistia ai termini del D.P.R. 22.5.70 n. 283*.

Vanti Virginio viene assolto dal reato a lui ascritto per insufficienza di prove.

Interessantissima è la motivazione che viene citata per intero: « I testimoni sono stati piuttosto imprecisi e sembrano persino intimoriti nella loro deposizione. *Certamente nella questione estrattiva delle cave giocano vari interessi e il più delle volte vi si fa entrare la politica e persino la demagogia. Pertanto il giudice non si trova di fronte ad una serenità di esposizione da parte dei testimoni e ha il più delle volte delle prove confuse* ».

Ho voluto citare la motivazione della sentenza assolutoria poiché la ritengo altamente civile. Il Pretore ha mostrato una profonda conoscenza dell'ambiente e delle circostanze che operavano potentemente in quel periodo determinando fatti e comportamenti di carattere generale ai quali nessuno era in grado totalmente di sottrarsi.

Che si sia trattato di una sentenza moralmente sofferta e non volutamente assolutoria ne fa fede l'invito, nella stessa sentenza, rivolta dal Pretore al Ministero per un pagamento di una somma pari al profitto conseguito dall'attività abusiva. *Cosa che naturalmente avrebbe determinato la rovina economica degli imputati*. Tale era il paesaggio di uomini e cave nel territorio euganeo in quell'epoca.

Il 29.11.1971, dopo una lunga e tormentata gestazione, viene finalmente approvata la legge 1097 che con la finalità primaria della protezione dell'ambiente paesaggistico euganeo, detta norme per la disciplina dell'attività di cava. Togliendo ogni ambiguità sulle competenze, la responsabilità decisionale viene conferita unicamente ed eccezionalmente al Soprintendente, che, peraltro, deve sentire la Regione, il Consorzio ed i Comuni interessati.

Pure essendo il presupposto della legge rivolto alla tutela delle Bellezze Naturali, gli elementi informativi dei provvedimenti sono per lo più di natura estranea alla categoria percettiva dell'interesse paesaggistico. Il giudizio muove anche da *considerazioni* di carattere economico, geofisico e minerario. In effetti, si tratta di legge ecologica. La prima legge ecologica. I poteri conferiti al Soprintendente, oltre a quelli del suo ufficio sono quelli propri del Corpo Minerario, dell'Ispettorato Forestale e dell'urbanistica in generale. I poteri eccezionali conferiti al Soprintendente presupponivano necessariamente il rafforzamento dell'Ufficio stesso che fu chiesto autorevolmente da più parti e promosso dall'allora Ministro della Pubblica Istruzione. In effetti il risultato fu questo. La Soprintendenza perde quattro funzionari su otto cioè il 50% dell'organico direttivo; ed arriva un solo funzionario.

Si creano Commissioni di esperti. Si dibattono i temi a tutti i livelli e con qualsiasi associazione comunque interessata. Viene affidato al Corpo delle Miniere l'incarico di redigere quattro distinti elenchi di cave, a seconda delle caratteristiche del minerale potenzialmente prodotto:

- 1) cave attive alla data dell'1.10.1970;
- 2) cave attive che producono pietrame, pietrisco e comunque materiale non pregiato per sottofondo;
- 3) cave che producono pietrame trachitico lavorato;
- 4) cave che producono materiali per cementifici.

Le cave inattive all'1.10.70 e le cave che producono materiali per sottofondo vengono chiuse d'autorità, subito! Per le cave elencate nei punti 3 e 4 si attendono i progetti che vengono tutti inviati alla data del 31.3.1972.

Si intensificano i sopralluoghi ed i contatti con gli operatori e le Amministrazioni. Particolarmente appassionata, occorre dirlo, è l'opera del Consorzio Colli. Si forma un gruppo di esperti nelle speciali materie dell'agricoltura, della botanica, della meccanica dei versanti

del paesaggio, dell'urbanistica, della viabilità, ecc. Si prendono contatti anche con economisti.

Si forniscono indicazioni sulle modalità esecutive di una nuova escavazione che, pur con la finalità della fornitura del materiale, deve tendere alla ricomposizione plastica ed al recupero morfologico e forestale del sito. *Concetti tradizionali vengono ribaltati*. Non si persegue più soltanto la bellezza vedutista del quadro di insieme ma il valore scientifico e naturalista dei soprassuoli e delle associazioni floristiche millenarie. Si impone la regola delle sistemazioni parallele all'attività di cava.

Il 7.7.1972 la Soprintendenza emette i primi provvedimenti e si può tracciare un primo consuntivo. Vengono chiuse 46 cave su 64. Il numero delle cave chiuse sarebbe di molto maggiore se di taluni complessi di cave si considerassero i singoli cantieri. Alle cave attive vengono imposti piani di riordino che sono dei veri e propri piani paesaggistici.

Naturalmente gli operatori economici ed anche qualche amministrazione comunale tentano di reagire proponendo e cercando interpretazioni della legge che ne tolgano e ne indeboliscano l'efficacia. Un grosso problema, in parte pretestuoso, dibattuto in questo periodo è la liceità comunque della fornitura del materiale abbattuto prima del provvedimento di chiusura. In un primo tempo si manifestano anche abusi e illeciti. Vengono denunciati una quindicina di cavaatori e per la quasi totalità ci furono pesanti sentenze di condanna (anche penale). Nei dibattiti giudiziari le ragioni del paesaggio e dello Stato ebbero sempre la prevalenza. I tempi erano *cambiati*. *I giochi erano fatti*. Rimaneva il grosso problema dello squallido aspetto dei cantieri di cava abbandonati. Per il recupero dei versanti si dibattè a lungo la questione, da tutti i punti di vista. Fu promosso un concorso di idee per la sistemazione del Monte Ricco che, in effetti, diede risultati ampi e positivi sul piano delle proposte. L'ostacolo maggiore si trovò nel diritto del privato che in effetti sempre si oppose alla sistemazione d'ufficio dei cantieri di cava, sostenuto dalla speranza, non vaga, di un ritorno all'indiscriminato sfruttamento delle cave.

Nel luglio del '77 alla scadenza del periodo di cinque anni imposto dalla legge, in seconda applicazione, la Soprintendenza ha riesaminata la situazione e le proposte delle cave attive.

In seconda applicazione sono stati chiusi altri cantieri e sono state poste ulteriori e più precise norme. Con i provvedimenti in seconda applicazione del 7.7.1977 il consuntivo che si può fare è il seguente: rimangono attive 26 cave: 5 produttori materiali per cemen-

tifici, 2 delle quali con vita molto breve non superiore ad alcuni mesi; 21 produttori pietre trachitiche lavorate.

Tuttavia per l'arco di un quinquennio, pure integrando le forniture da cantieri esterni al comprensorio euganeo (Monti Berici) i tre cementifici possono rispettivamente provvigionarsi nelle cave di *Monte Fiorin, Costa e Piombà*. Molte delle autorizzazioni concesse per le cave di pietra trachitica da lavoro hanno come termine il 30.6.79. A questa data per tutti i cantieri si deve procedere a controlli generali e ad una revisione dei risultati raggiunti. Tuttavia anche per il materiale trachitico da lavoro non vi è dubbio che i provvedimenti consentano di far fronte al fabbisogno e alle richieste per un corretto impiego (sappiamo quanto sia fondamentale l'uso della pietra trachitica nei restauri e negli interventi nei complessi urbani e nei monumenti del Veneto).

Rimangono aperti numerosi problemi che voglio qui soltanto elencare per brevità:

- 1) il recupero dei vecchi cantieri di cava;
 - 2) l'assurdo contrasto tra una programmazione che concentra nei Colli Euganei il 75% della produzione di calcari e marne e la legge 1097 che in realtà deve essere considerata una legge di chiusura delle cave;
 - 3) l'ambiguità sulla liceità o meno delle forniture del materiale di risulta. Qualora si dovrà accettare lecita la libera vendita di tale materiale non vi è dubbio, come alcune recenti denunce dimostrano, che dietro all'attività di cava per la produzione della pietra da taglio, si potrebbe mascherare una più redditizia escavazione finalizzata, fin dalla prima operazione di abbattimento dei fronti di cava, della fornitura di materiale vile, cosa che la legge si proponeva tassativamente di impedire.
 - 4) rimane soprattutto l'ambiguità se la legge 1097 debba essere effettivamente ritenuta, così come il sottoscritto ritiene, una legge per chiudere o se per contro essa sia soltanto un insieme di provvedimenti destinati a disciplinare in perpetuo le escavazioni sugli Euganei.
- Su questo punto il discorso rimane aperto ma lo Stato ormai ha lasciato ad altri il campo.

Attività estrattiva e problemi di piano con riferimento al comprensorio Euganeo di

Giovanni Abrami *

Introduzione

L'attività estrattiva si è venuta a configurare sempre più soprattutto attraverso i crescenti effetti negativi in termini di consumo di suolo e di dissesto ambientale.

La mancanza di normative efficaci, sia a livello nazionale, ove da tempo si chiede insistentemente una legge quadro, sia a livello della Regione Veneto, ove permangono, come vedremo, le incertezze e le contraddizioni nonostante i poteri assunti in merito, continuano di fatto a favorire uno scasso generalizzato del territorio.

Nessuno mette in dubbio peraltro l'enorme importanza che questo settore ha assunto nel contesto economico locale e nazionale. Esistono legami stretti fra utilizzo dei vari materiali lapidei e inerti (sabbie, ghiaie, argille, marne e calcari, ecc.) e sviluppo produttivo del settore edilizio, dei trasporti e di varie industrie, fino ad investire non trascurabili scambi commerciali con l'estero. Da attività prevalentemente artigianale l'escavazione ha assunto, peraltro, i caratteri di imprenditorialità industriale. Anzi in pochi settori il processo di sviluppo capitalistico è stato forse così rapido, dati i rilevanti profitti implicati, ciò che ha però determinato allo stesso tempo, una rapida meccanizzazione degli impianti, con conseguente calo notevole della forza lavoro impiegata ed aggravamento dei guasti ecologici.

Nel ventennio 1954-1973, per esempio, la produzione totale cumulata vede un incremento di materiali estratti da cave a cielo aperto che va dai 51.494 milioni di tonnellate del 1954 ai 269.833 milioni di tonnellate del 1973.

* Docente di Ecologia nell'Istituto Superiore di Architettura di Venezia

Si tratta di una massa di materiali che possiamo figurarci in una montagna di 170 milioni di metri cubi di terra.

Se le cave attive, fra permanenti e temporanee nello stesso anno sono state in numero di 9.766, in media ciascuna cava potrebbe così aver estratto circa 17.410 metri cubi di terra, cio' che ci da una certa idea della dimensione impressionante delle ferite impresse nel territorio nazionale.

Come in tutti i problemi riguardanti le condizioni dell'ambiente di vita e di lavoro dell'uomo, i costi sociali del dissesto sul territorio vengono infine a pesare sempre sulla collettività.

Anche per questo non è più accettabile alcun rinvio od incertezza nell'intervento degli enti locali ed in particolare della Regione in merito ad una pianificazione dello sfruttamento di queste importanti risorse naturali.

Cave e tutela ambientale

Con la recente legge sulla edificabilità dei suoli (legge 28 gennaio 1977, n. 10) l'attività estrattiva viene ad essere interessata da due gruppi distinti di normative, da una parte quelle di carattere urbanistico dettate da questa stessa legge, dall'altra quelle di carattere prettamente ambientale e tecnico specifiche per il settore di attività.

Per quanto riguarda le norme urbanistiche la stessa legge del 1977 sostituisce al vecchio istituto della licenza edilizia quello della *concessione*, per cui viene investita la competenza del Sindaco per « ogni attività computante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale » (art. 1).

L'art. 10 sulla « concessione relativa ad aprire opere od impianti non destinati alla residenza » e quindi ad « attività industriale od artigianali dirette alla trasformazione dei beni », precisa poi i criteri per la corresponsione dei relativi contributi di urbanizzazione.

Nonostante i tentativi in atto di dare una interpretazione riduttiva a queste norme, l'attività estrattiva rientra chiaramente nel merito, in quanto tra l'altro essa comporta necessariamente lavori edilizi o comunque opere e trasformazioni (impianti e macchinari, costruzioni temporanee o permanenti, parco automezzi, strade e servizi, ecc.) con conseguenze implicite quali l'asporto del terreno e mutamento di destinazione del suolo e dei valori produttivi ed ambientali presenti nell'area. Volendo anzi estendere opportunamente le implicazioni della legge sul piano territoriale, in carenza di normative specifiche di carattere nazionale o regionale, l'attività estrattiva, in quanto insedia-

mento produttivo a carattere industriale dovrebbe essere compresa e quindi regolamentata nell'ambito degli strumenti di pianificazione comunale e quindi all'interno del P.R.G., dei piani particolareggiati esecutivi o di varianti opportune in merito.

Se riteniamo questo il metodo più credibile ed efficace per arrivare, anche più in generale alla tutela dei beni e delle risorse naturali, di fatto, però, si tende ancora oggi e troppo genericamente a ricorrere a strumenti di natura vincolistica e conservativa.

L'esperienza italiana e le vicende specifiche sul problema cave, hanno peraltro ampiamente dimostrato quanto inefficaci siano stati strumenti legislativi, che derivati da esigenze storiche, culturali e di protezione della natura, del paesaggio e dei beni ambientali, sono però rimasti slegati nella loro definizione dalle problematiche più strettamente economiche e sociali presenti sul territorio. Esaminiamo ora alcuni di questi strumenti che ci interessano più da vicino.

La legge 29 giugno 1939, n. 1497 (protezione delle bellezze naturali), ancora oggi peraltro operante nei suoi fondamentali attributi, ed il regolamento di applicazione (R.D. 3 giugno 1940, n. 1357) sono indirizzati alla individuazione di bellezze naturali, panoramiche e paesistiche da tutelare in base a un quanto mai vago criterio di « singolarità ed eccezionalità ». Oltre al vincolo paesistico, gli strumenti in base ai quali vengono poste in atto alcune limitazioni del diritto di proprietà, sono due elenchi o cataloghi dei beni di interesse pubblico, distinti uno per le cose (edifici, immobili vari, aspetti specifici del paesaggio, ecc.) e l'altro per località o complesso di elementi di rilevante interesse sul territorio. La legge, nata già vecchia alla sua istituzione ed affidata per l'applicazione ad apparati burocratici centralizzati, attorno alle cui decisioni non veniva previsto il consenso, non ha certo giovato molto in Italia nella sua già quarantennale immobilità...

L'area dei Colli Euganei viene interessata in particolare da una legge Statale, quella del 29.11.1971, n. 1097 « Norme per la tutela delle bellezze naturali ed ambientali e per le attività estrattive nel territorio dei Colli Euganei ».

Nata chiaramente quale risposta ad un movimento che come tutti ricordano coinvolse varie forze sociali e culturali locali, essa si presenta quale primo esempio, anche se per molti versi carente, di un tentativo di collegamento fra i problemi di tutela del paesaggio e attività economiche maggiormente implicate, quali nel caso specifico quella delle cave. Di fatto però, nel mentre blocca alcune attività più vol-

gari di escavazioni, quali quelle di « materiali da riporto e quelle che forniscono pietrame trachitico, liparitico, calcareo e pietrisco di natura varia » essa elude però ogni problema di ripristino ambientale dei guasti già prodotti ed allo stesso tempo permette la prosecuzione dell'attività estrattiva più importante ed estesa nell'area, quella delle cave di marne e calcari da cemento. I dati sull'attività estrattiva in questa area per l'anno 1972, per esempio, possono essere così riassunti: 191.300 tonnellate di trachiti in pezzame, 64.440 tonnellate di trachiti da taglio, 31.000 tonnellate di calcari per calce, 1.350 tonnellate di calcari per costruzione ed industrie varie, 2.710.000 tonnellate di calcari per cemento che rappresentano questi ultimi il 90,4% dei materiali estratti. In tutto quindi una enorme massa pari a 2.998.090 tonnellate di materiali solo per quell'anno, pari all'1,27% della produzione cumulativa nazionale.

La stessa legge di tutela prima citata prevede che l'autorizzazione allo scavo sia data per competenza dal Sovrintendente ai Monumenti, autorizzazione ottenibile sulla base di un progetto di escavazione e ripristino ambientale. Con ciò per la prima volta in Italia l'attività estrattiva viene sottratta alle direttive del distretto minerario, riproponendosi però un nuovo tipo di centralità che vede privilegiati ora i poteri degli Organi di tutela dei beni ambientali. Peraltro nessuna norma è prevista per assicurare una reale programmazione dell'attività stessa nell'area, oppure un collegamento con altre problematiche urbanistiche, ambientali e di gestione democratica delle risorse, ciò che stravolge nella prassi molti dei significati positivi della legge stessa.

Quanto è accaduto in questi ultimi anni nell'area Euganea dimostra peraltro la validità di queste osservazioni. Con il D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 2 « Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materie di acque minerali e termali, di cave e torbiere e di artigianato e del relativo personale » le Regioni vengono ad essere investite di importanti attributi in materia di risorse ambientali. La Regione Veneto istituisce in merito due leggi che interessano specificatamente l'area dei Colli: la legge Regionale 20.3.1975, n. 31 « Norme per la salvaguardia delle risorse idro-termali Euganee e per la disciplina delle attività connesse » e la legge Regionale 17.4.1975, n. 36 « Norme per l'esercizio dell'attività estrattiva in ordine a cave e torbiere », che appaiono quali prima stesura di una legislazione riguardante due importanti settori produttivi che gravitano particolarmente nell'area dei Colli.

Con la legge Regionale sul termalismo appena citata vengono defi-

niti importanti principi di partecipazione dei Comuni del bacino termale in merito alla programmazione delle ricerche e all'uso e consumo della risorsa. Concretamente la fase attuativa viene legata però alla stesura di un « Piano di utilizzazione della risorsa termale », piano che attende ancora oggi la sua approvazione. Analogo destino ha peraltro la legge regionale sulle cave. Essa istituisce il principio dell'autorizzazione all'escavazione, per cui mentre nelle vecchie normative statali il suolo e sottosuolo veniva lasciato in disponibilità dei proprietari (R.D. 29 luglio 1927, n. 1443, art. 45) dal 1975 è necessario ottenere dalla Regione l'autorizzazione all'escavazione in base a una domanda da presentare tramite il Sindaco, corredata da un piano di cava comprensivo di opere di sistemazione ambientale. Viene pure previsto dalle norme il regime della *concessione*, per cui può venire concesso a un imprenditore privato l'esercizio di cava in terreni, che sono entrati nel patrimonio indisponibile della Regione, sia a causa di inadempienze dei proprietari in merito ai piani presentati, oppure per ragioni d'interesse pubblico.

Anche questa legge però rimane monca, nonostante fosse stata prevista nel periodo di 6 mesi la stesura del « Piano regionale delle attività estrattive », elemento essenziale di riferimento per una reale applicazione della legge e quindi per una seria regolamentazione dell'attività sul territorio.

Di fatto questa legge non può quindi che produrre ben scarsi benefici, mentre la situazione ambientale nel Veneto vede accentuarsi il suo deterioramento.

Con la legge 22 luglio 1975, n. 382 e col D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, vengono confermate peraltro le deleghe alla Regione in merito a vari settori di pianificazione e gestione del territorio. L'art. 87 dello stesso D.P.R. disciplina le funzioni amministrative delle Regioni in merito ai « beni ambientali ». In particolare viene delegata l'autorizzazione prevista dalla citata legge per la tutela dei Colli Euganei del 1971. Nel complesso è da osservare che notevoli sono le attribuzioni delegate alle Regioni, però lo stesso provvedimento, non supera l'irrazionalità di una « doppia amministrazione » che viene riproposta mantenendosi un'artificiale e controproducente separazione fra disciplina delle bellezze naturali e normative urbanistiche.

Il nuovo disegno di legge della Giunta Regionale

Nel giugno del 1978 viene stesa una nuova bozza di legge regionale sulla « Regolamentazione dell'attività estrattiva con modifica alla legge

regionale 17.4.1975, n. 36 » e assieme a questa di uno schema preliminare di « piano regionale delle attività estrattive ». Con ciò la Regione accoglie il principio di una regolamentazione di questa importante attività attraverso l'inserimento di norme urbanistiche e quindi di un sistema di pianificazione, con delega ai Comuni, sia della stesura di piani di settore o di comparto in materia di cave e torbiere, sia dell'istituto dell'autorizzazione e della concessione. E' previsto per di più, attraverso lo strumento della variante degli strumenti urbanistici comunali il vincolo su aree, che sotto l'aspetto paesaggistico e delle stesse risorse agricole, si presentano particolarmente suscettibili di tutela ambientale.

Viene, peraltro, meglio configurato lo stesso istituto della concessione, già peraltro previsto dall'art. 45 della vecchia legge mineraria del 1927, per cui si sottolinea il principio di distinguere giuridicamente il bene cava (o sottosuolo), dal bene terreno. Si tende a superare così quella pretestuosa distinzione tra miniere e cave, contenuta nella stessa legge statale, per cui mentre le prime sottostavano all'obbligo della concessione, le cave erano invece lasciate come si è già ricordato, alla disponibilità del proprietario del suolo. Con l'individuazione a livello regionale di aree od insiemi estrattivi da considerarsi ottimali ai fini dello sviluppo di questa attività, si rende così possibile l'esproprio dei terreni agricoli individuati quali idonei a tale fine.

L'esame attento dei contenuti della citata bozza di piano regionale, delle proposte territoriali e delle norme di attuazione, mette però in luce carenze che arrivano a contraddire gli stessi principi ed enunciati della proposta di legge. Se gli obiettivi del piano che si dichiara di realizzare sono tra l'altro « il riequilibrio socio-economico e territoriale da attuare anche mediante il più corretto uso delle risorse... », ed in particolare far in modo che « risulti adeguatamente accettabile, sia il grado di produttività del settore, sia il grado di salvaguardia del territorio... e della destinazione agricola », in realtà le scelte di metodo e di uso del suolo, come pure, soprattutto l'ampio e subdolo meccanismo delle deroghe, stravolgono come vedremo gli enunciati così reclamizzati.

Si può rilevare infatti che prima di tutto manca un qualsiasi riferimento a problematiche economiche e di programmazione di breve, medio o lungo termine, che investano il fabbisogno di materiali, sia sul piano regionale che a più largo raggio. Nella bozza della proposta di legge, ciò viene giustificato testualmente in quanto « non esistono

valutazioni totalmente attendibili nè risulta facile determinare il grado di approssimazione dei dati ». Questa affermazione è molto grave in quanto viene ammessa l'incapacità della Regione di espletare, tra l'altro, uno dei suoi compiti fondamentali, quello previsto dal citato D.P.R. n. 2 del 1972, per cui la competenza sulla raccolta dei dati statistici relativi all'utilizzazione delle cave e torbiere veniva trasmessa alla Regione stessa. I numerosi studi sviluppati, peraltro, negli ultimi anni nel Veneto in materia di escavazione, di cui la relazione annessa allo schema preliminare del piano regionale riporta i dati bibliografici, pare quindi non essere serviti gran chè, nonostante il lungo periodo intercorso e le notevoli spese investite per le ricerche. D'altra parte un analogo discorso vale per gli studi di base, di carattere geologico, idrologico e morfologico, che non trovano una chiara proiezione di Piano, sia sotto l'aspetto qualitativo, che quantitativo. Conoscenze queste che non possono non essere di supporto a qualsiasi proposta che tenga conto dei vari tipi di risorse presenti, della loro effettiva accessibilità ed in particolare dei dissesti ambientali che possono venire innescati localmente in seguito all'intervento di scavo. La carta riportata su scala al 100.000, dalla quale si rileva lo stato di fatto e le proposte regionali degli insiemi estrattivi, appare peraltro uno strumento del tutto carente nelle sue espressioni tematiche, fino a risultare illeggibile e priva di relazione, nelle stesse banali delimitazioni dei confini amministrativi comunali.

Consideriamo ora il problema della classificazione dei materiali di cava, vediamo che essi vengono suddivisi in due categorie: di tipo a), quali sabbie, ghiaie, argille per laterizi e calcari e marne per cementi, così raggruppati in quanto « la loro escavazione comporta un più rilevante grado di utilizzazione del territorio » (tanto per citare ancora le esatte parole della relazione regionale) e di tipo b) tutti gli altri. Gli interventi di piano interessano quindi concretamente soltanto la prima categoria di materiali, mentre per la seconda l'attività estrattiva dovrebbe continuare o svilupparsi semplicemente ove questi vengono ritrovati in natura.

Questa discriminazione viene giustificata per il fatto che l'insieme dei materiali del gruppo a) rappresentano attualmente l'85% della superficie regionale interessata da cave e torbiere. In realtà questo criterio non tiene conto di un fatto macroscopico, che salta subito all'occhio anche a qualsiasi frettoloso visitatore della nostra regione e cioè dell'effetto dirompente sul paesaggio e sulle condizioni ambientali lo-

cali della concentrazione in aree ristrette di alcune attività di estrazione di materiali appartenenti anche alla categoria b).

Per esempio le cave di calcari e trachiti da taglio e lucidabili, quelle di calcari per granulati e marmorino e dello stesso pietrisco, comportano effetti gravissimi nella valle del Chiampo, nella Lessinia, sull'Altopiano dei Sette Comuni, sui Berici, senza contare ciò che hanno prodotto anche qui sui Colli Euganei. C'è da chiedersi allora quali sono i reali elementi considerati dalla Regione per delimitare sul territorio gli insiemi estrattivi. Viene asserito, sempre nella proposta di piano, che « l'ottica è proiettata nella ricerca di pochi poli controllati ». Si osserva poi che la superficie interessata dall'escavazione è lo 0,11% della superficie agraria e forestale del Veneto, mentre quella computata in base alle domande di apertura di nuove cave è dello 0,21%, cioè circa il doppio dell'attuale. Questi dati sono riportati nella relazione senza ulteriori analisi o commenti. Ciò significa almeno due cose: primo, che non ci si vuol soffermare a discutere molto sull'incidenza del fenomeno a livello della scala territoriale comunale, là dove effettivamente possiamo leggere tutte le conseguenze implicate, e secondo, cosa forse ancor più preoccupante che non si vuole discutere nemmeno nel merito delle scelte già fatte dai cavaatori nel territorio, considerando di conseguenza queste quale dato di fatto che non va contraddetto.

Se poi osserviamo le stesse carte prodotte e quindi le scelte di piano, appaiono subito evidenti le contraddizioni: gli insiemi individuati, compresi quelli per apertura di nuove cave e per sistemazione ambientale, nel caso delle sabbie e ghiaie, comprendono, per esempio, una fascia quasi continua che si sviluppa dal Garda fino al Piave. E' da sottolineare peraltro che per il calcare e marne per cementi si ripropone un insieme estrattivo proprio nella zona dei Colli, comprendente il territorio comunale di Arquà Petrarca, Baone, Cinto Euganeo e Monselice. Questo significa che in quest'area favorevolmente indiziata viene resa possibile l'apertura di nuove cave e lo sviluppo di quelle in atto, ciò che sotto diversi punti di vista stravolge la legge statale del 1971 sulla tutela delle bellezze naturali di quest'area, come pure la stessa legge regionale n. 31 del 1975.

Questo però non è tutto. I dati forse più preoccupanti contenuti nella proposta e che cancellano di fatto ogni possibile benefico effetto della relativa legge per almeno 5 anni, sono rappresentati dal meccanismo delle deroghe. Queste possono essere così riassunte:

A) L'apertura di nuove cave viene resa possibile ovunque, qualora il materiale estratto risulti necessario per l'esecuzione o la manutenzione di opere pubbliche (quali autostrade, per esempio);

B) L'apertura di nuove cave pure generalizzata sul territorio a distanza di convenienza economica attorno alle unità produttive esistenti. Queste distanze sono 15 Km. per le argille, 30 Km. per i calcari e marne per cementi e 70 Km. per le sabbie e ghiaie.

Ciò significa, ad esempio, che i cementifici di Monselice potrebbero spaziare alla ricerca dei materiali in tutta l'area dei Colli Euganei, fino a poter arrivare sui Berici, oppure che i cavaatori di ghiaie e sabbie, avrebbero a disposizione un vastissimo territorio attorno al loro insediamento produttivo avente il raggio appunto di 70 Km.

C) Si ammette comunque la prosecuzione dell'attività estrattiva in atto e secondo le richieste già presentate dai cavaatori, anche nelle zone non previste dal Piano, per ancora un periodo di 5 anni dall'entrata in vigore della legge.

D) Si prevede un limite al potere del Sindaco, il quale non potrebbe vietare uno scavo nelle zone esterne a quelle di piano, qualora i Comuni non fossero in grado di individuare zone con simili caratteristiche all'interno del comparto.

E) Si ammette la possibilità di continuare anche con scavi sotto falda, qualora ciò sia coerente con un certo qual « Piano di sistemazione ambientale ».

Credo che tutte queste disposizioni di deroga alle scelte di Piano si commentino esaurientemente da sé, e quindi che non vale la pena di soffermarci oltre. E' da osservare invece ancora gli enunciati della proposta di legge in merito al problema del risanamento ambientale e ripristino produttivo delle zone di cave, vero nodo centrale di tutta la tematica, considerata oggi la peculiare situazione del Veneto. I contenuti in merito appaiono subito peraltro del tutto insufficienti, anche considerando le esperienze maturate sia sul piano nazionale, che europeo. In particolare si parla di scavi che non devono interessare la falda freatica, e cioè che devono fermarsi ad almeno un metro sopra il livello massimo di questa; nello stesso tempo però si giustifica anche possibilità diverse da questa, giustificandole, come si è detto, da quanto mai contraddittorie ragioni di risanamento ambientale.

Per il resto si indicano normative di ordine tecnico abbastanza scontate anche nella prassi attuale.

Mancano invece quelle precise ubicazioni di intervento, che tenen-

do conto della tipologia dello scavo, delle preesistenze culturali e naturali e delle attitudini pedologiche e climatiche, siano in grado di assicurare un credibile riassetto produttivo ed ambientale delle aree interessate.

In conclusione possiamo dire che ancora una volta nella nostra Regione la maturazione di una sensibilità diffusa per i problemi ambientali e quindi la domanda crescente di nuovi metodi di gestione del bene suolo e delle risorse naturali, trova disattese del tutto le aspettative, per il manifestarsi di un profondo divario fra promesse reclamistiche e volontà concreta di mutamento.

Le cave e torbiere tra governo del territorio e tutela dell'ambiente

di

Riccardo Caccin *

La giurisprudenza prevalente formatasi prima della entrata in vigore della legge Bucalossi 28 gennaio 1977, n. 10, riteneva che la licenza edilizia era obbligatoria per le costruzioni di manufatti, anche se di modeste dimensioni, collegati funzionalmente allo sfruttamento di cava, come l'impianto industriale per l'estrazione, la lavorazione, la conservazione e il trasporto del materiale; e non anche per i lavori di scavo, eseguiti per la apertura e la coltivazione della cava medesima, i quali perciò erano sottratti anche alla vigilanza e ai poteri repressivi del Sindaco (Tar Toscana 14.11.1974, n. 149, e 23.4.75, n. 134, in Foro Ital. Rep. 1975, voce miniera e cava, n. 20 e 19; Tar Marche 7.11.1975, n. 157, in Tar 1976, 249, e in Foro Ital. Rep. 1975, voce edilizia e urbanistica, n. 574; Tar Piemonte 10.12.1975, n. 357, in Tar 1976, I, 224, e in Foro Ital. Rep. 1976, voce miniera e cava, n. 11; Tar Veneto 10.12.1976, n. 108, in Tar 1976, I, 1326, e in Foro Ital. Rep. 1976, voce Veneto, n. 13; e rispettivamente Cons. Stato 17.4.1973, n. 406, in Foro Ital. Rep. 1973, voce edilizia e urbanistica, n. 312, Tar Toscana 26.11.1975, n. 443, in Giust. Civ. Rep. 1976, voce miniere, cave torbiere, n. 2; Tar Lombardia 18.2.1976, n. 67, in Tar 1976, I, 1318; Tar Veneto 12.10.1976, n. 748 in Tar 1976, I, 3825.

Prima di proseguire oltre, appare necessario ricordare che, ai sensi degli artt. 1 e 2 D.D. 29 luglio 1927, n. 1443, le lavorazioni di ricerca e di coltivazione di sostanze minerarie industrialmente utilizzate si distinguono in cave e miniere e che nel concetto giuridico di cava rientrano le coltivazioni di torbe, di materiali da costruzione e di altre sostanze similari, sempre che sussista un lavoro organizzato e continuativo. Non rientrano invece nel concetto di cava gli spalamenti e

* Pretore di Bassano del Grappa

sbancamenti di terreni, sia pure ricchi di sostanze minerali (ghiaie, sabbie, tufo ed altri minerali calcarei), eseguiti in preparazione di costruzioni o per miglioramenti fondiari, così come non vi rientrano gli occasionali prelievi di materiali da costruzione (Cass. 22.1.1976 in Giust. Pen. 1976, II, 707 e Pretore di Bassano del Grappa 14.11.1977 in Foro Ital. 1978, II, 13).

Fatta questa precisazione, occorre dire che la richiamata giurisprudenza aveva dettagliatamente presentato la seguente situazione:

1) che i lavori diretti allo sfruttamento di cava non abbisognavano di una specifica licenza comunale di costruzione, in quanto ai sensi dell'art. 28 DPR 9 aprile 1959, n. 128, era previsto solo l'onere a carico dell'imprenditore di farne denuncia almeno otto giorni prima dell'inizio dei lavori al Comune in cui era situata la cava stessa nonché all'ingegnere capo del distretto minerario (Tar. Marche 7.11.1975, n. 135, in Tar 1976, I, 249) e in quanto la materia delle cave era disciplinata da una legislazione del tutto indipendente da quella che riguardava l'attività edilizia e la urbanistica comunale (Tar Piemonte 10.12.1975, n. 356, in Tar 1976, I, 466). In conseguenza, erano stati ritenuti illegittimi tanto il provvedimento del Sindaco che vietava l'apertura e l'esercizio di cava anche se motivato con riferimento alle norme del regolamento edilizio quanto l'ordine di sospensione e di diffida a non scavare emanati ai sensi dell'art. 32 della legge 17 agosto 1942 n. 1150, e successive modificazioni (Tar Piemonte 10.12.1975, n. 336, in Foro Ital. Rep. 1977, voce miniera e cava n. 11, e Tar Veneto 10.2.1976, n. 108, in Tar 1976, I, 1326).

2) che dalla normativa statale contenuta nel primo comma dello art. 45 del R.D. 29.7.1927, n. 1443, non era desumibile soltanto il principio che le cave dovevano essere lasciate in disponibilità del proprietario del fondo, al quale pertanto non poteva essere negata la facoltà di coltivare tranne che nel caso ne trascurasse lo sfruttamento, ma anche il principio che l'attività di estrazione poteva essere soggetta, da parte dell'autorità amministrativa competente, a prescrizioni e limiti: principio questo che, mentre non era compatibile col primo, trovava il suo fondamento costituzionale negli artt. 41, 42 e 44 della Costituzione e i suoi punti di emergenza nell'art. 840 del Codice Civile e nel DPR 9.4.1969, n. 128 (Tar Veneto 12.10.1976, n. 748, in Tar 1976, I, 3825).

3) che la licenza edilizia era obbligatoria ai fini della costruzione di manufatti, sia pure di modeste dimensioni, necessari per l'impianto

industriale per la estrazione, della lavorazione, della conservazione e del trasporto del materiale estratto, e che l'autorizzazione all'apertura e all'esercizio di cava non era assorbente riguardo all'obbligo di munirsi della licenza edilizia per le costruzioni anzidette, che fossero collegate funzionalmente allo sfruttamento di cava. La licenza di costruzione e le autorizzazioni all'apertura e all'esercizio di cava, erano considerati provvedimenti del tutto autonomi ed indipendenti, nonché assolutamente separati, perchè diretti a tutelare interessi pubblici differenziati da valutarsi anche da diversi organi ai medesimi preposti (Tar Toscana 26.11.1975, n. 443, in Tar 1976, I, 224, e Tar Lombardia 18.2.1976, n. 67, ivi 1976, I, 1318).

L'orientamento giurisprudenziale esposto, del quale deve essere sottolineato il riconoscimento della necessità di una autorizzazione per l'apertura e l'esercizio di cava prendeva le mosse dal principio alquanto restrittivo che l'attività comportante trasformazione del suolo, ivi compreso l'escavo del terreno, era e doveva essere subordinata alla licenza edilizia e alla vigilanza comunale, nonché al potere repressivo del sindaco, solamente se assumeva un certo rilievo e valore sotto il profilo edilizio ed urbanistico, cioè soltanto se era preordinata alla edificazione oppure alla esecuzione di opere di urbanizzazione (Consiglio di Stato Sez. V, 3.4.970, n. 325, in Riv. Giur. Edil. 1970, I, 664; in tema di mutamenti di terreno non preordinati alla edificazione; Cass. 17.12.1973, in Foro Ital. Rep. 1974, Voce Edilizia ed Urbanistica, n. 565: in tema di sbancamento di terra; Tar Liguria 15.5.75, n. 89, in Giust. Civ. Mass. 1976, voce Edilizia, n. 202; in tema di opere di urbanizzazione, Tar. Piemonte 28.5.1975, n. 161, in Giust. Civ. Mass. 1976 - Voce Edilizia n. 196: in tema di scavo).

Nell'ambito del sistema elaborato dalla giurisprudenza meritano una particolare nota due importanti decisioni: una del Pretore di Viareggio (28.4.1976 in Giur. Merito 1977, III, 148, e in Riv. Giur. Edil. 1977, I, 344) e, l'altra del Tribunale Amministrativo regionale per l'Emilia Romagna (27.2.1975, n. 554, in Foro Amm. 1976, I, 124 e in Foro Ital. 1977, III, 107), le quali hanno risposto rispettivamente in senso negativo e in senso positivo al quesito se il regolamento edilizio potesse imporre prescrizioni o limiti alle attività meramente estrattive di cava. Pur partendo dall'esatto principio che l'elenco delle materie di cui lo art. 33 della legge 17.8.1942, n. 1150 destinata ad essere disciplinata con il regolamento edilizio, è meramente indicativo e non tassativo (Cass. 14.3.1957, n. 1710, in Foro Ital. Rep. 1957, voce edilizia e urbani-

stica, n. 1710, e App. Genova 30.8.1950 in Temi Gen. 1950, 116), il Pretore di Viareggio osservava che non era in alcun modo conforme allo spirito della legge urbanistica il disciplinare l'attività estrattiva di cava mediante il regolamento edilizio, in quanto un tale strumento, per essere omogeneo alla legge urbanistica e quindi per non violarne lo spirito, poteva limitare solo le attività inerenti le costruzioni, anche se esse avvenivano nel sottosuolo, mentre sfuggivano al suo campo di azione le altre opere che costruzioni non erano: « l'attività estrattiva non è un'opera sotterranea perchè indiscutibile che la parola « opera », nel contesto della frase nel sistema creato dalla disciplina urbanistica, deve essere sempre comunque riportata al concetto di costruzione ed in tale concetto non vi è spazio per le attività di estrazione ».

Secondo il pretore l'assunto era tanto più esatto attesa la vigenza del DPR 9.4.1959, n. 128, che disciplinava autonomamente l'attività estrattiva, senza prevedere potestà di organi pubblici di comprimere col regolamento edilizio le attività stesse: « non esiste nella legge urbanistica o altrove una norma che limiti la proprietà privata in ordine a lavori diversi dalla costruzione e ricostruzione di opere, tra le quali appunto non rientravano quelle di estrazione ». La sentenza concludeva con la declaratoria di illeggittimità e con quella conseguente di disapplicazione di qualunque imposizione alla attività estrattiva da parte del regolamento edilizio, alla pari « di ogni prescrizione che contrasti con la legge dello Stato o che si aggiunga a quelle che la legge dello Stato già preveda ».

Il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna, premesso che il silenzio della normativa mineraria non impediva l'obbligo della licenza edilizia in base alla normativa urbanistica, perchè la ratio della normativa in tema di cave e miniere era di regolamentare compiutamente lo sfruttamento delle risorse del suolo sotto i profili tecnico ed economico (talchè il legislatore, in tale sede, non si era certo posto alcun problema in riferimento al settore urbanistico, regolato compiutamente anch'esso, in toto, con una specifica legge che può considerare, per i propri fini, anche le cave), e atteso « che non poteva essere accettata pienamente e semplicemente l'affermazione che le attività di cava non rientravano in nessuna delle materie elencate nell'art. 31 della Legge 17 agosto 1967, n. 765 », passava ed approfondiva i due seguenti punti: a) quale significato e portata sostanziale potevano attribuirsi al procedimento che il legislatore nella legge ponte denominava « licenza di costruzione »: significato e portata da enu-

clearsi soprattutto in considerazione della ratio che aveva determinato la previsione normativa del provvedimento stesso; b) che cosa doveva intendersi per « nuova costruzione » assoggettata all'obbligo di licenza e se tale accezione, e nel conseguente assoggettamento a licenza, rientrava anche l'attività di cava.

In relazione a questi due punti, la sentenza in esame accoglieva, da un lato, una concezione dell'oggetto dell'urbanistica non limitata all'assetto e all'incremento edilizio dei centri abitati (art. 1 della legge 17 agosto 1942, n. 1150), ma estesa da una ordinata organizzazione territoriale che, discendente da una corretta pianificazione, ne prevedeva il migliore assetto socio-economico e riconduceva, dall'altro alla nozione di nuova costruzione la risultanza di qualsiasi attività modificativa del territorio che presentava rilevanza edilizia o anche soltanto urbanistica. Infatti, se « la pianificazione è rivolta alla predisposizione di un habitat urbanistico ed edilizio, ottimale, è vero che a monte della stesura del piano si pongono scelte socio-economiche che, lungi dal tradursi in meri canoni estetici, implicano in realtà azzonamenti e quindi destinazioni di uso di ogni parte del territorio comunale », e se « la licenza di costruzione si collega con la esposta realtà di pianificazione » ponendosi quale strumento, insieme, di attuazione capillare e di controllo per l'osservanza concreta della stessa, è vero che « la ratio della licenza non è rappresentata soltanto dal limitato fine di accertare i requisiti estetici ed igienici degli edifici e la loro rispondenza con gli indici edificatori, bensì dalla esigenza di riscontrare altresì la conformità dei lavori che si intendono eseguire rispetto alla destinazione di zona prevista dallo strumento urbanistico: esigenza quest'ultima che addirittura si pone a monte della precedente, ben potendo, come nel caso di effettuazione di cave, un uso non conforme del territorio pregiudicare l'attuazione di una vasta parte di piano o di piano di fabbricazione ».

La sentenza, dopo aver ulteriormente precisato che la licenza edilizia era il provvedimento col quale si autorizzava attività rilevanti sotto il profilo urbanistico ovvero edilizio, in consentaneità con le previsioni del piano regolatore generale e del programma di fabbricazione e con la normativa edilizia, e perciò attività quanto mai variate e comprendenti ogni intervento che dava luogo ad una trasformazione della realtà territoriale prima esistente, e dopo aver assunto che la nozione di costruzione, cui era stato tolta l'espressione limitativa « edilizia », comprendeva ogni tipo di opera modificativa interessante non

soltanto l'aggregato urbano ma anche le zone esterne ai centri abitati, concludeva che « l'obbligo della licenza sussisteva per tutte quelle opere che postulavano un preventivo esame, con conseguente assenso o diniego alla loro realizzazione a seconda della consentaneità o meno con le previsioni di piano e normative, da parte dell'autorità comunale », e che proprio l'art. 31 della legge urbanistica portava a far ritenere necessaria la licenza di costruzione anche per l'attività di cava », ed infine che « la apposita e consentanea previsione posta dal regolamento edilizio risultava (addirittura) meramente esplicativa della censata norma ».

I concetti espressi nella riassunta decisione del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna erano largamente diffusi e non soltanto nella letteratura del settore. Tuttavia, la giurisprudenza era poco propensa ad accettarli ed a consacrarli, anche perchè sul tema gravava il precedente costituzionale che aveva circoscritto la materia urbanistica all'attività di assetto del territorio e dell'ambiente in generale (Cort. Cost. 24.7.1972, n. 141 in Foro Ital. 1972, I, 3348). Ed infatti, ancora tre anni dopo il Consiglio di Stato proclamava che l'urbanistica in senso tecnico aveva pur sempre il circoscritto scopo di disciplinare lo sviluppo funzionale ed omogeneo dell'insediamento umano degli aggregati urbani, sia pure inseriti nel più vasto respiro dei piani territoriali di coordinamento previsti dall'art. 5 della Legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Cons. Stato Sez. VI 11.4.1975, n. 122, in Foro Ital. 6.11.1975).

Sulla base di tale impostazione e con riferimento diretto alla problematica dei rapporti fra attività estrattiva e disciplina urbanistica, lo stesso Consesso amministrativo riteneva intanto la legittimità della concessione mineraria assentita senza il previo parere delle autorità comunali e regionali, anche se rilevava che spettava all'amministrazione comunale stabilire la compatibilità tra la necessità di specifiche opere necessarie per la autorizzazione della miniera e la esigenza di rispettare vincoli di zonizzazione o di localizzazione derivanti dagli strumenti urbanistici, i quali a loro volta potevano anche sancire l'incompatibilità totale o parziale dell'attività di coltivazione mineraria con la gestione del territorio comunale, ed anche se rilevava ancora che eventuali altre autorizzazioni per la liceità dell'esercizio dell'attività mineraria, il cui provvedimento di concessione atteneva solamente alla cura dell'interesse pubblico alla più conveniente utilizzazione della miniera, dovevano essere emanate in altri distinti procedimenti delle autorità compe-

tenti (autorizzazione forestale: art. 7 R.D. 30.12.1923, n. 3267, ed autorizzazione sanitaria: art. 216 e 217 R.D. 27.7.1934, n. 1265) (Cons. Stato, Sez. VI, 29.4.1975, n. 135, in Foro Ital. 1976, III, 57). In questa decisione si sosteneva che non era possibile subordinare la legittimità della concessione mineraria alla preesistenza di altra autorizzazione, perchè « nessuna norma disponeva che nel procedimento di concessione mineraria dovessero intervenire altre autorizzazioni ». In posizione contrapposta, peraltro, la Corte dei Conti in precedenza aveva ritenuto illegittimo il decreto di ampliamento di una concessione mineraria ricadente in zona assoggettata a vincolo paesaggistico, perchè non era stata acquistata la preventiva autorizzazione della competente Sovrintendenza ai monumenti ai sensi dell'art. 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Corte Conti - Sez. Contr. 3.10.1973, n. 531, in Riv. Giur. Edil. 1974, 1, 438).

Per completezza di indagine, a questo punto pare utile ricordare che, a norma degli artt. 117 e 118 della Costituzione e del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 (operante il trasferimento alle regioni delle funzioni statali in materia urbanistica), alla Regione spetta il potere di approvare i piani regolatori generali e le loro varianti, i quali, per il disposto dell'art. 7 della legge urbanistica nel testo modificato dall'art. 1 della Legge 19 novembre 1968, n. 1187, debbono comprendere « la totalità del territorio comunale ». Così come è utile ricordare che, con riferimento all'attività estrattiva, la competenza dello Stato è rimasta ferma in ordine alle miniere, mentre le cave e le torbiere (acque minerali e termali) sono passate alla competenza regionale ed il potere di autorizzazione di cui alla legge 29.11.1971, n. 1197 per la tutela dei Colli Euganei è stato delegato alla Regione Veneto (art. 62 e 82 D.P.R. 24.7.1977, n. 616). In relazione alla citata riserva alla competenza dello Stato della materia dell'attività estrattiva mineraria e di altre materie di interesse prevalente dello Stato si era posto il problema dei rapporti con la competenza regionale alla approvazione dei piani regolatori generali, giacchè, venuto meno il potere di approvazione ministeriale di detti strumenti, era venuta meno anche la possibilità di un qualsiasi intervento statale nella tutela degli interessi propri coinvolti nella pianificazione territoriale.

Il problema è stato risolto dalla giurisprudenza, che ha stabilito che i poteri urbanistici spettanti alle Regioni trovano un limite nei poteri dello Stato nei riguardi delle miniere e delle altre attività di interesse preminente dello Stato, nel senso che competenza regionale e

competenza statale devono coordinarsi in modo che possa realizzarsi un giusto contemperamento delle rispettive finalità (Corte Cost. 14.7.1976, n. 175, in Riv. Giur. Edil. 1977, 1, 3 e Tar Lazio Sez. I, 11.1.1978, n. 42, ivi 1978, 1, 114). In questa sentenza si legge che, ai fini della sua legittimità, la approvazione dei piani regolatori generali è condizionata, con riferimento alle parti di essi incidenti sulle miniere e sulle altre materie riservate alla competenza statale, ad intervenute intese con il Comune e, per quanto di sua competenza, con la Regione. Vale la pena di ricordare qui, che di intese con le Regioni interessate parla anche l'art. 81 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, ma a proposito delle opere da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale ai fini dell'accertamento della conformità alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi ed altresì ai fini della loro localizzazione e della scelta del tracciato se difforme dalle prescrizioni e dai vincoli delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi.

I tempi erano ormai maturi per l'accoglimento anche sul piano legislativo di una nozione di urbanistica, che ricomprendesse, le fino ad allora escluse attività di assetto del territorio e dell'ambiente e, fra queste, anche le attività estrattive di cava e di torbiera. Una simile nozione è ora desumibile dall'art. 80 D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, il quale testualmente recita: « le funzioni amministrative relative alla materia urbanistica concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente ».

Ma già nella legge Bucalossi 28 gennaio 1977, n. 10, l'accezione « urbanistica » era assunta nel suo più ampio significato e portata, come emerge dall'art. 1 il quale stabilisce che « ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi e l'esecuzione delle opere è subordinata a concessione del Sindaco ».

« E l'ampiezza di tale accezione è fatta palese da raffronto fra il testo della normativa ora riportata, che va letta tenendo conto anche del disposto del primo comma successivo art. 10, e quello inizialmente proposto dal Governo, il quale ultimo era così formulato: ogni attività comportante la trasformazione urbanistica del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi all'esecuzione delle opere indicate dal primo comma dell'art. 31 della Legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni, è subordinata a concessione da parte del Sindaco ».

Il testo governativo prevedeva, quindi, la partecipazione agli oneri derivanti dalla trasformazione urbanistica del territorio e l'obbligo della concessione per le opere di cui al primo comma dell'art. 31 della legge urbanistica, cioè da un lato « per eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare e demolire quelle esistenti »; e dall'altro « per procedere alla esecuzione di opere di urbanizzazione del territorio ». Nel testo definitivo, invece, la partecipazione agli oneri è estesa sia alle opere di trasformazione urbanistica che a quelle di trasformazione edilizia del territorio comunale e l'obbligo della concessione è parimenti esteso a tutte le opere che possono comportare una trasformazione sia edilizia che urbanistica ovvero soltanto urbanistica, perciò anche alle attività di estrazione di cava e torbiera.

L'attuale testo del riportato art. 1 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, oltre a porre in risalto il fatto che la partecipazione agli oneri è estesa alle due cennate categorie di opere, evidenzia che il concetto di trasformazione edilizia non comprende solo le opere indicate nell'art. 31 della legge urbanistica, ma anche quelle di manutenzione straordinaria e di modifica interna degli edifici (art. 9 oltre ad art. 31 e 48 legge 5.8.1978, n. 457), e a sua volta che la nozione di trasformazione urbanistica non si estende solamente alla ipotesi di esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, ma abbraccia anche quelle di mutamento di destinazione di uso del suolo e degli edifici rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici.

L'aggettivo « urbanistica » usata dall'art. 1 della legge Bucalossi deve perciò intendersi non nella accezione riduttiva e ristretta accolta dalla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, secondo cui ad essa dovevano attenersi quelle attività che riguardavano l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati, ma nella accezione che di esso da ultimo hanno accolto le leggi lombarda e piemontese 15 aprile 1975, n. 51 e 5 dicembre 1977, n. 56, che fanno coincidere l'urbanistica con tutte quelle attività che esplicano i loro effetti sul territorio, incidendo sulla organizzazione ed utilizzazione dello stesso. L'art. 1 di ciascuna di dette leggi recita infatti, rispettivamente, che « La Regione, nell'esercizio delle proprie funzioni in materia urbanistica, cura la migliore utilizzazione del territorio regionale in relazione alla molteplicità degli interessi pubblici legati al suo uso promuovendo anche le necessarie trasformazioni dell'assetto esistente al fine di conseguire la migliore economia del territorio e di risorse nel rispetto delle funzioni di indirizzo e di coordinamento dello Stato » e che « la Regione esercita le

proprie funzioni in materia di pianificazione del territorio disciplinando, con la presente legge, la tutela ed il controllo dell'uso del suolo e gli interventi di conservazione e di trasformazione del territorio a scopi insediativi, residenziali e produttivi». Il legislatore nazionale ha riecheggiato, poi, tali concetti nel testo dell'art. 80 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 soprariportato.

I concetti generali fin qui esposti avevano avuto il consenso di parte della dottrina (Furitano, Istituzioni di diritto urbanistico ed edilizio 1971, 234; Spadaccini, Urbanistica, edilizia ed espropriazioni, 1967, 324; Spantigati, Manuale di diritto urbanistico 1969, 233; Annunziata, La nozione di costruzione, in Riv. Giur. Edil. 1971, 11, 3; R. Roberti-M. Annunziata, Osservazioni in tema... di limiti della potestà regolamentare del Comune in materia urbanistica, in Giur. Merito 1977, 1, 148), mentre dopo la legge Bucalossi sono generalmente condivisi (I. Cacciavillani - G. Burlini - R. Caccin, Il nuovo regime dei suoli, 1977, 19; R. Bajno, La nuova legge sui suoli, 1977, 34; A. Fiale, Norme per la edificabilità dei suoli, 1977, 17; F. Battino-V. Brunetti, Il nuovo Regime dei suoli, 1977, 42; T. Alibrandi-G. Bozzi-M. Pallottino, La nuova legge sui suoli: studi sulla disciplina dell'attività costruttiva edilizia 1978, 35; G. D'Angelo, Regime dei suoli e disciplina della attività costruttiva, in Riv. Giur. Edil. 1977, 11, 230).

Concludendo sul tema della rassegna, occorre precisare che il panorama della normativa delle cave e torbiere è incentrato nell'intento di armonizzare l'attività estrattiva con la disciplina urbanistica, cioè con quella funzione di governo del territorio in cui si identifica il punto di coordinamento e di coagulo dei poteri comunali e regionali: intento che è presente nelle leggi regionali che sono intervenute e a regolamentare la materia delle cave e torbiere e a dettare la disciplina urbanistica regionale o quanto meno ad assumere norme di attuazione della legge Bucalossi. In ogni caso, il detto coordinamento è stato realizzato quanto meno mediante la pianificazione delle attività estrattive di seconda categoria, operata dagli strumenti urbanistici o sulla base delle indicazioni formulate da apposita commissione regionale (art. 4 della legge Emilia Romagna 26.1.1978, n. 8 e art. 55 della legge Piemonte 5.12.1977, n. 56) o su quella delle indicazioni di un piano delle attività estrattive redatto dalla Regione, sentiti i Comuni (Art. 1 della legge Veneto 17.4.1975, n. 36 e art. 1 della legge Lombardia 14.6.1975, n. 62) ovvero sul parere comunale circa la compatibilità delle cave e torbiere con gli strumenti urbanistici (art. 1 della legge Friuli

Venezia Giulia 16.8.1974, n. 42 e art. 13 legge Umbria 2.9.1974, n. 53). A questo punto è bene sottolineare che la autorizzazione alla coltivazione della cava, tanto se rilasciata dalla Regione quanto se concessa dal Comune (il rilascio da parte dei Comuni è previsto dall'art. 6 della legge Emilia Romagna e dall'art. 13 della legge Umbria), era provvedimento diverso dalla licenza edilizia, come ora è diverso dalla concessione e per presupposti e per finalità, cioè lo sfruttamento del suolo per esigenze di economie da una parte e per esigenze di vita del cittadino dall'altra. La conclusione che si doveva trarre era quella dell'affermazione della compatibilità tra autorizzazione regionale o comunale alla coltivazione della cava e licenza edilizia, ora concessione, alla coltivazione stessa: compatibilità totale o parziale o incompatibilità dell'attività di coltivazione delle cave con la gestione del territorio comunale che possono e debbono essere fissate da parte del comune congiuntamente all'autorità regionale, con l'approntamento o la modifica dello strumento urbanistico che deve contenere le linee programmatiche di utilizzazione del territorio connesso.

Ma se dubbi vi sono stati, ora essi non hanno più ragione di esistere perchè la anzidetta compatibilità emerge con sufficiente forza dalla legge 28.1.1977 n. 10. E' stato opportunamente ed acutamente detto che « sono inoltre da considerare soggette all'applicazione della legge 10/1977 tutte le trasformazioni del territorio connesse all'autorizzazione ai fini economici extra agricoli del suolo e del sottosuolo (tra cui, ad esempio, le cave), per le quali le leggi regionali dovranno fissare norme atte a definire le condizioni per l'uso, le relative opere infrastrutturali e i conseguenti oneri » (orientamenti delle Regioni per l'attuazione della Legge 28.1.1977, n. 10, in data 14.4.1977).

Gli interventi regionali, diretti od indiretti, si sono già manifestati nella direzione auspicata. Degno di particolare menzione è l'intervento della Regione Piemonte, che, con l'art. 48 della Legge 5.12.1977, n. 56, prescrive che il « proprietario o l'avente titolo deve richiedere al Sindaco la concessione... per l'utilizzazione delle risorse naturali, salvo le modifiche delle colture agricole in atto ». E più oltre all'art. 55, quasi con la pretesa di fugare ogni eventuale dubbio, precisa che « l'esercizio delle attività estrattive è consentito nel rispetto delle Leggi statali che regolano il settore e che la concessione del Sindaco, previa verifica di compatibilità con le prescrizioni del piano territoriale, è rilasciata solo all'avente titolo munito dell'autorizzazione prevista dalla Legge Regionale del settore ». Altre Regioni sono intervenute sullo stesso tema in

modo indiretto, nel momento in cui sono andate a dettare la disciplina di competenza in attuazione della legge Bucalossi 28.1.1977, n. 10. E così: la Regione Lazio con l'art. 15 della Legge 12 settembre 1977, n. 35, ha statuito che « per le cave e torbiere il costo base up-2 stabilito dalla tabella e riferito a metro quadro di superficie insediata va raddoppiato »; la Regione Abruzzo con l'art. 4 della Legge 25 ottobre 1977, n. 63, ha dettato norme per i costi di urbanizzazione relativi alle cave e torbiere, demandando ai Consigli Comunali la determinazione delle opere necessarie alle sistemazioni dei luoghi sulla base dei costi effettivi risultanti dai progetti; la Regione Lombardia con l'art. 6 della legge 5 dicembre 1977, n. 60, ha precisato che « per le concessioni relative a costruzioni o impianti destinate ad attività industriali o artigianali, restano fermi gli oneri posti a carico dei privati dalla Legge 20 marzo 1941, n. 366, dalla Legge 13 luglio 1966, n. 615, dalla Legge 10 maggio 1976, n. 319 e relative norme di attuazione, nonché dalle leggi Regionali 19 agosto 1974, n. 48, e 14 giugno 1975, n. 92 (sulla disciplina della coltivazione delle sostanze minerali di cava): il concessionario è comunque tenuto a provvedere alla sistemazione dei luoghi le cui caratteristiche risultino alterate dall'intervento »; la Regione Umbria ha provveduto con la tabella parametrica L. di cui al decreto 13 giugno 1977, n. 569; la Regione Toscana con l'art. 22 della Legge 24.8.1977, n. 60, ha rinviato ad apposita normativa, l'applicazione dei principi di cui alla Legge 28 gennaio 1977, n. 10, alle opere relative a cave e torbiere, campeggi ed ogni altra attività comportante la trasformazione urbanistica del territorio ». Ed infine la Regione Liguria con la deliberazione 15.6.1977, n. 150, ha rinviato « a decisione legislativa la disciplina degli oneri di urbanizzazione e di sistemazione delle aree relative all'attività estrattiva, in modo da inquadrarli nella più generale nuova regolamentazione prevista per le cave e le torbiere ».

Tirando le fila della rassegna giurisprudenziale e delle leggi regionali già prolungate in tema di rapporti tra urbanistica e tutela dell'ambiente, specie a seguito dell'entrata in vigore della Legge 28 gennaio 1977, n. 10, e del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, si ha modo di rilevare che le norme relative offrono strumenti ad una opera di radicale riforma della disciplina del settore in cui anche la più sommaria osservazione geologica documenta fenomeni di deterioramento alle superfici, effetti di frana e di disboscamenti, inquinamenti e trasformazioni di falde idriche, dovuti alle incontrollate attività di escavazione. Fenomeni questi che stanno per essere evitati e che saranno evitati attraverso

il coordinamento della legislazione statale e di quella regionale che, intendendo l'urbanistica come governo del territorio, consente il superamento della dicotomia centro abitato-territorio esterno e la acquisizione della consapevolezza che nel territorio è presente l'intera gamma degli interessi economici, sociali e culturali. Infatti, l'art. 117 della costituzione indica le cave e torbiere come materia di un potere di normazione da svolgersi nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato ma esteso all'intera disciplina dei suoli e delle attività estrattive; i D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 2 e 24 luglio 1977, n. 616, in attuazione del 2° comma dell'art. 118 della Costituzione, hanno trasferiti nell'autonomia regionale le funzioni amministrative anteriormente esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato e la Legge 16 maggio 1970, n. 281, codificava il principio che le cave e le torbiere si acquisiscono al patrimonio indisponibile della Regione di appartenenza quando la disponibilità è sottratta al proprietario del fondo. Ed infine, la legge 28 gennaio 1977, n. 10, il cui complesso coordinato di norme offre la nuova regola che la trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio è o vietata o dovuta in capo al titolare dell'area così che risulta nuovo anche il regime di uso dei suoli e ciò perché sono gli strumenti urbanistici a creare lo *ius aedificandi*; privilegiando o meno i proprietari delle aree stesse e sono i programmi pluriennali di attuazione a rendere il territorio onerato alle trasformazioni mentre la concessione conforma queste modificazioni allo strumento urbanistico.

Tutte queste norme consentono alle Regioni, alcune delle quali hanno già provveduto, di riformare il regime della proprietà del suolo e delle imprese attrattive di cava e torbiera, da intendersi come il regime di un bene ad impiego controllato, predisponendo norme e procedimenti capaci di inserire la relativa disciplina nel più ampio contesto delle attribuzioni regionali in materia di urbanistica, di agricoltura e foreste, di sanità e di altre che interferiscono con i meccanismi defensionali dei valori ambientali. E ciò legittimamente perché, se è vero che la « attribuzione al proprietario del fondo di un diritto sulla cava che vi esiste "opera" fino a quando l'interesse della produzione cui essa specificamente serve non ne renda opportuna la concessione a terzi », è certo che la Corte Costituzionale ha precisato che « questo diritto » in ogni caso « risulta accordato per fare, dell'iniziativa privata, uno strumento di attuazione del pubblico interesse, « così che tale » diritto convive con un potere della pubblica amministrazione, tanto è vero che la coltivazione delle cave è assoggettata alla sua vigilanza e ad una

vigilanza tendente a mantenere il rispetto delle esigenze pubbliche nel modo del suo svolgimento». Ma più ancora perchè, continuava la Corte, i poteri del privato sulla cava sono comunque « attribuiti con i limiti impressi dalla rilevanza pubblica del bene»: i limiti che inevitabilmente si inseriscono nella struttura del diritto, comunque esso si qualifichi, caratterizzandolo nella sua giuridica essenza e vincolandolo indissolubilmente ad un esercizio che svolga quella funzione di interesse generale cui la cava è, di per sè, vincolata (Corte Cost. 9.4.1967, n. 20, in Giur. Cost. 1967, n. 97 e R. Caccin, disciplina giuridica delle cave e torbiere, Minerbio 1978, 15).

Dunque, la legislazione statale consente, anzi pretende, che l'esercizio di coltivazione di cave e torbiere deve essere subordinato ad autorizzazione regionale e a concessione comunale (di autorizzazione regionale parla il progetto di unificazione di quelli 1039 e 813, presentati alla Camera dei deputati dagli Onorevoli Girardin e Fracanzani, laddove si dispone che la ricerca e la coltivazione di cave e torbiere sono subordinate ad una autorizzazione da parte dei competenti organi regionali consentita soltanto se le attività risultano compatibili con le esigenze di tutela del paesaggio e dell'ambiente, nonchè con le condizioni geologiche ed idrogeologiche del territorio, mentre di concessione comunale parla la legge Bucalossi, come già precisato più sopra).

Evidentemente, le funzioni proprie dell'autorizzazione e della concessione possono ed in concreto potranno produrre i loro benefici effetti nell'ambiente solamente se le Regioni si avvieranno decisamente verso la programmazione del territorio, partendo dal presupposto condizionato della ritenuta sinonimia tra politica del territorio ed urbanistica, intesa quest'ultima non più nel senso riduttivo di una delle materie elencate nell'art. 117 della Costituzione, quanto piuttosto, e come più sopra precisato, come il centro di attrazione di tutte le altre materie.

La programmazione urbanistica, in altra parte, deve comprendere e comunque coincidere con la programmazione economica, perchè il territorio come spazio fisico, economico e naturale è sicuramente l'elemento centrale in cui si manifestano i più diversi interessi e sul quale perciò devono essere rivolte e proiettate le scelte e le soluzioni che si intendono adottare e si adottano.

Così, con riferimento particolare alla attività estrattiva, lo spazio della pianificazione non deve essere limitato all'aspetto economico, ma deve riferirsi e contenere anche tutti gli altri elementi di natura fisica

e culturale, come quelli che vengono definiti « bellezze naturali » e « patrimonio storico ed artistico », quali rappresentazioni della forma del Paese, cioè il paesaggio (art. 9 della Costituzione): in tal modo la loro tutela, sia sotto il profilo conservativo che sotto quello valorizzativo, diventa una articolazione della più vasta politica del territorio.

E' molto significativa in questa direzione e può essere additata ad esempio, la legge 26 gennaio 1976, n. 8, della Regione Emilia-Romagna, la quale, dopo aver disposto che il rilascio della autorizzazione è subordinato alla presentazione da parte del richiedente di un piano di coltivazione e del progetto esecutivo per la sistemazione, l'inserimento od il rimboschimento dell'area comunque interessata all'attività estrattiva, stabilisce che un'apposita Commissione regionale elabora indicazioni tecniche che servono di guida agli enti a tutela del pubblico interesse sotto il molteplice aspetto sociale, economico, sanitario ed ecologico, per individuazione da parte dei Comuni delle aree per le attività estrattive da inserire negli strumenti urbanistici mediante l'adozione di varianti, nei confronti delle quali aree a vocazione estrattiva è poi prescritta la concessione sindacale. Si tratta di un complesso normativo che si inquadra nell'affermazione di principio contenuta nell'art. 1, in cui è precisato che « la Regione Emilia Romagna, quale ente responsabile, a norma di statuto, della tutela del suo territorio e del relativo ambiente, provvede, con la presente legge, ad una prima regolamentazione della materia che risponda coerentemente, oltre che alla salvaguardia territoriale ed ambientale, anche alla necessità di garantire sia l'ordinato ed armonico sviluppo socio-economico della Regione, sia la tutela del lavoro e delle imprese ». Pertanto, attesi i poteri di indirizzo e di coordinamento e la competenza statale in tema di interessi a livello nazionale, da esercitarsi queste di intesa con l'autorità regionale in sede di approvazione degli strumenti urbanistici generali, le Regioni possono realizzare una politica completa e totale sul territorio mediante una programmazione e una pianificazione che tengano conto, come è già avvenuto, di una eccezione di urbanistica comprensiva dell'ambiente, della ecologia, della conservazione e della valorizzazione dei caratteri e dei pregi ambientali e paesaggistici, del traffico, della salubrità delle colture agricole e dell'igiene e dell'incolumità pubblica, nonchè del lavoro e delle imprese, abbandonando così la concezione riduttiva del disposto dell'art. 9, secondo comma, della Costituzione che, cogliendo solamente l'aspetto conservativo o difensivo dell'ambiente, non ha considerato fino ad ora i rapporti e i legami

dell'attività di salvaguardia con la più ampia politica del territorio.

E con particolare riferimento all'attività estrattiva, le Regioni debbono stabilire attraverso la pianificazione del settore le indicazioni tecniche per la scelta delle aree da inserire negli strumenti urbanistici generali, nei confronti delle quali prioritaria ed essenziale per le attività di cava e di torbiera considerate come il regime di un bene ad impiego controllato e la autorizzazione regionale, cui debbono seguire a seconda delle ipotesi concrete e prima della concessione sindacale, il nulla osta o autorizzazione o parere vincolante soprintendentizio, forestale, sanitario e così via, tenendo presente che il regolamento edilizio, nella sua autonomia ed originalità, ben può ampliare le prescrizioni della legge urbanistica mediante le imposizioni di generali divieti e prescrizioni programmati ad attività che, pur non potendosi definire costruzioni, sono destinate per la loro natura e modalità di svolgimento ad incidere in maniera rovinosa sull'assetto urbanistico, alla cui tutela il regolamento edilizio è specificatamente preposto (Cass. 5.5.1972, n. 1355, in Giust. Civ. 1973, I, 840, e Cons. Stato, Sez. V, 18.3.1960, n. 156, in Riv. Giur. Edil. 1960, 1, 380).

In tal modo si potrebbe fare a meno di quelle leggi di polizia che, fondate esclusivamente su vincoli, divieti ed autorizzazioni settoriali, non implicano alcun legame nè col territorio nè con gli altri interessi generali che ad esso fanno riferimento. Perciò, anche se cinquanta anni fa era giustificata, ora non è più tale la esclusiva tutela dell'interesse economico allo sfruttamento delle cave e torbiere, di fronte agli altri numerosi interessi sociali o anche economici ma di altra natura che appunto al territorio sono inscissibilmente collegati.

Legge di polizia è sicuramente quella 29.6.1939, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali che, nel caso di apertura di cave e torbiere, attribuisce al Soprintendente la facoltà di prescrivere distanze, misure e varianti ai progetti in corso di escavazione, le quali, tenendo nel debito conto l'utilità economica dell'intrapreso lavoro, valgono evitare pregiudizio alle cose e ai luoghi protetti (art. 11). E tale è la legge 29.11.71, n. 1097, sui Colli Euganei che nei suoi cinque articoli dispone: nel primo, ferme le disposizioni vigenti per quanto attiene alle concessioni minerarie da sfruttare mediante perforazioni di pozzi allo scopo di tutelare le bellezze naturali ed ambientali dei Colli Euganei, sono vietate l'apertura di nuove cave o miniere, la ripresa di esercizio di cave e miniere in stato di inattività alla data del 1.10.1970: nell'art. 2 si distinguono i materiali estrattivi e per quelli rocciosi vieta

in modo assoluto lo sfruttamento delle cave a far tempo dal 31.3.1972, mentre per gli altri si detta una disciplina autorizzativa diretta ad assicurare la salvaguardia paesistica (art. 3); nell'art. 4 sono contenute le sanzioni, mentre nell'ultimo si fa riferimento complessivo alla legge 29.6.1939 n. 1497, ed al relativo regolamento 3.6.1940, n. 1347.

Tali natura e contenuto della legge sui Colli Euganei emergono in maniera palese anche dai lavori preparatori. Infatti, la relazione precisa che se è vero « che l'art. 7 della legge n. 1497 prevede che un immobile dichiarato di pubblico interesse ai sensi dell'art. 1 non possa essere modificato o distrutto nel suo aspetto esteriore », è anche vero che, richiamando l'art. 11 della stessa legge, si sostiene doversi limitare i poteri della Soprintendenza nel caso di apertura di cave o torbiere, « alla prescrizione di distanze, misura e varianti di progetti », e ciò tenendo nel debito conto l'utilità economica dell'intrapreso lavoro » (Camera dei Deputati, V Legislatura, n. 2954, On. Romanato, Fracanzani ed altri). E nonostante la percezione dell'insufficienza della legge sulle bellezze naturali, il Parlamento ha finito per confermare l'impostazione settoriale già vigente e perciò il suo compito si è ridotto a trasferire dal campo amministrativo a quello legislativo l'adozione degli strumenti per la conservazione dell'ambiente.

L'occasione per una interpretazione in chiave moderna della legge sui Colli Euganei e per il superamento di alcune insufficienze di insieme era stato offerto alla Corte Costituzionale, investita dalle ordinanze 26.4-15.5.1972 dei Pretori di Este e Monselice (pubblicate nella Gazzetta Ufficiale 165-180 del 28.6.-12.7.1972), secondo le quali la legge numero 1097, doveva ritenersi incostituzionale per contrasto con l'art. 117 della Costituzione in quanto, « pur dando atto che la ragione ispiratrice della legge è la tutela delle bellezze naturali minacciate dalla prosecuzione indiscriminata dello sfruttamento delle cave esistenti nella zona, resterebbe pur sempre il fatto che la legge avrebbe disposto in materia di cave e torbiere, che sarebbe di competenza esclusiva della Regione ». Ma l'occasione non è stata utilizzata dalla Corte, avendo essa risposto che « la legge del 1971 ha per oggetto materia che trascende quella propriamente attinente alle cave e cioè ha per oggetto la tutela delle bellezze naturali ed ambientali dei colli euganei, come è significato in epigrafe e nell'art. 1, mentre nell'art. 5 si fa riferimento, per tutto quanto ivi non previsto, alla legge 29 giugno 1939, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali ed al relativo regolamento ».

Sulla scorta di queste premesse, la Corte ha potuto escludere ogni

competenza delle Regioni perchè « la dichiarata tutela delle bellezze naturali formanti paesaggio » non risulta compresa nell'elenco delle materie dell'art. 117 della Costituzione e non rientra nella materia urbanistica. In tal modo la Corte Costituzionale ha ritenuto di dover tenere distinte ed affidate ad organi diversi le materie della tutela del paesaggio, dell'urbanistica e delle cave e torbiere ricalcando la precedente sentenza 24 luglio 1972, n. 141 (in Foro Ital. 1972, 1, 3348): la tutela del paesaggio è affidata allo Stato, mentre la materia attinente all'urbanistica ed alle cave e torbiere appartiene alla competenza delle Regioni.

Dopo quanto in precedenza detto, è da ritenere particolarmente grave la affermazione della separazione della tutela del paesaggio dall'urbanistica, anche se contraddetta dalla precedente decisione n. 141 del 1972 in cui era stata dichiarata « la inscindibilità esistente tra attività urbanistica e la tutela delle bellezze naturali », per gli evidenti negativi effetti che tale impostazione comporta sui poteri delle Regioni e sulla conseguente politica del territorio. Ma, come già rilevato, la legge Bucalossi 28 gennaio 1977, n. 10 e l'evoluzione interpretativa della legge sulle bellezze naturali con fine, si conservativo, ma anche e soprattutto valorizzativo, consentono di ripetere che occorre una nuova impostazione del problema della determinazione delle materie di competenza regionale, partendo dal principio che l'urbanistica non è una delle materie dell'elenco dell'art. 117 della Costituzione, quanto piuttosto « il fulcro di attrazione cui fanno capo molteplici altre materie o sub-materie ».

In sostanza, quello che vale non è tanto l'elenco delle materie di competenza regionale, quanto il modo di concepire ed attuarne le modalità di svolgimento ed esercizio, sul quale punto univocamente si sono espressi gli statuti regionali, laddove affermano che la programmazione è il metodo ordinatore dell'attività regionale atto a garantire un effettivo coordinamento delle varie materie che al suolo sono collegate o si riferiscono.

Bene, pertanto, è intervenuto l'art. 82 D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 con la delega alle Regioni delle funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in base alla legge 29 giugno 1939 n. 1497. Quanto, però, alla legge sui Colli Euganei, sono state delegate alla Regione Veneto le funzioni amministrative concernenti l'autorizzazione prevista dall'art. 3. Non è molto, ma è sicuramente un passo in avanti.

L'escavazione nei colli Euganei: un problema di produzione nella salvaguardia del territorio

di

Giovanni Baù *

Il territorio del nostro Comune — ma ciò vale anche per altri tre Comuni dei Colli Euganei (Cinto, Baone ed Arquà Petrarca) indicati dal P.R.A.E. come zone di escavazione del materiale di categoria A — se nel passato è stato ampiamente degradato da varie deturpazioni dell'assetto collinare per l'estrazione di materiale di scarso valore ai fini produttivi, il « sasso » delle massicciate stradali ecc., è oggi interessato quasi esclusivamente dall'escavazione di materie prime che si trovano alle basi dei colli: calcare e marne indispensabili alla produzione del cemento.

Per questo — anche se auspichiamo che prima o poi il problema dell'escavazione nel suo complesso vada affrontato pubblicamente in una conferenza regionale tra tutti coloro che sono interessati alla questione — la nostra relazione di oggi è centrata sui problemi posti dalla produzione del cemento nella salvaguardia del territorio inteso nella sua accezione più vasta di ambiente naturale in perenne trasformazione perchè abitato da una comunità storica che vi opera e vi vive, vi soddisfa i suoi bisogni economici, sociali, spirituali, ecc.

Sarà bene dire subito che la situazione attuale della produzione del cemento in Italia è caratterizzata a grandi linee — ed in modo evidentemente riduttivo — da un incremento sensibile della quantità del prodotto e dalla concentrazione in pochi imprese della capacità produttiva. Non daremo che alcune poche cifre indicative, ma ci sembra importante darle perchè è impensabile un progetto di espansione o limitazione delle attività estrattive, che non parta da questa realtà di fatto, le commisuri ai bisogni reali, individui prima di ogni altra cosa un *programma produttivo* concreto e corretto.

* Assessore all'Industria del Comune di Monselice

Nel 1975 — sono dati A.I.T.E.C. — venivano prodotte in Italia 34 milioni e 200 mila t. di cemento all'anno con una utilizzazione degli impianti rispetto alla capacità teorica del 76%. E' bene notare circa l'utilizzazione degli impianti che fonti sindacali ritengono poco realistica la capacità produttiva teorica, che sarebbe sopravvalutata per non aver tenuto conto della obsolescenza di molti impianti, addirittura dell'abbandono della produzione da parte di alcune imprese minori.

Nel 1977 la produzione era salita a 38 milioni 300 mila t. con una utilizzazione degli impianti attorno all'81%.

L'aumento di circa 12% della produzione in tre anni, legato ad una espansione della domanda è sintomo evidente che nel nostro paese viene inspiegabilmente sottovalutata una ripresa dell'attività edilizia (sottovalutazione in parte comprensibile ove si pensi all'ancora diffuso fenomeno dell'abusivismo), e ove vi è contemporaneamente una sempre maggiore penetrazione del cemento tra i materiali da costruzione in sostituzione soprattutto dei laterizi.

Sono così nel 1977 stati prodotti in Italia 710 chilogrammi di cemento per abitante rispetto ai 311 degli Stati Uniti, ai 495 dell'Unione Sovietica, ai 660 del Giappone, ed in Europa Occidentale ai 575 della Francia, ai 519 della Germania Occidentale, ai 300 della Gran Bretagna.

L'aumento da 630 chilogrammi/abitante a 710 chilogrammi/abitante in tre anni, ci dice come tra le imprese di base nel nostro Paese, quella del cemento sia rimasta l'unica a non subire la fase d'arresto che la grave crisi economica in atto ha imposto all'Italia.

Il risvolto negativo è semmai quello che questa industria ha problemi di ricostituzione di scorte, che esistono impianti sfruttati al di sopra delle loro capacità limite, che nel Sud — anche questa è una notizia di fonte sindacale — si è fatta altissima la richiesta di lavoro straordinario e purtroppo frequenti sono diventate le fermate improvvise di impianti eccessivamente logorati.

Per cui se non esistono attualmente preoccupazioni per la « tenuta » del mercato la situazione del settore si sta facendo precaria per l'obsolescenza e l'inadeguatezza dimensionale di molti impianti, con le difficoltà a porvi rimedio dato l'elevatissimo rapporto capitale/addetto del settore, che disincentiva la spinta sociale e favorisce la già alta concentrazione della produzione in pochi grandi gruppi.

Quattro gruppi privati producevano nel 1975 il 59,2% del cemento, di fronte al 27% prodotto da altre 45 imprese private ed al 13,8% prodotto da due gruppi a partecipazione statale.

Il settore perciò caratterizzato da un'alta concentrazione del capitale cui d'altra parte fa riscontro l'esistenza di poche unità con scarsa capacità produttiva (solo una decina di cementerie ha una capacità inferiore alle 100.000 tonnellate all'anno) mentre 25 stabilimenti producono tra le 100.000 e le 300.000 tonnellate, una cinquantina tra le 300.000 ed il milione di tonnellate. Solo nove cementerie nel 1975 avevano una capacità produttiva superiore al milione di tonnellate annue.

Obsolescenza degli impianti, sottodimensionamento di alcune imprese e nel contempo lievitazione della domanda hanno comportato — per l'elevato impiego di capitali caratteristico del settore — investimenti rilevanti (nel solo 1975 sarebbero stati investiti nel Sud del nostro Paese circa 120 miliardi). Solo nella nostra zona Monselice-Este sono stati investiti negli ultimi tre anni o sono in corso di investimento tra i 50 e i 60 miliardi.

Uno dei problemi preoccupanti è quello che vi è la tendenza da parte delle imprese in corso di ristrutturazione di aumentare ulteriormente il rapporto capitale/addetto già altissimo; un dato significativo caratterizzante il settore è questo; la produzione del cemento rappresenta lo 0,51% dell'intera produzione industriale, mentre l'occupazione di queste imprese rappresenta solo lo 0,24% dell'occupazione dipendenti industriali, l'investimento l'1,5% degli investimenti complessivi.

Vediamo in sintesi quale sia la distribuzione territoriale della potenziale produzione del cemento espressa in Kg. per abitante (cifre indicative):

Piemonte	980 (VI)	Umbria	2385 (I)
Liguria	85 (XVIII)	Lazio	480 (XV)
Lombardia	615 (XIV)	Abruzzo	1258 (II)
Trentino	375 (XVII)	Campania	640 (XIII)
Veneto	880 (VII)	Puglia	700 (XII)
Friuli	1250 (III)	Basilicata	1000 (V)
Emilia	805 (IX)	Calabria	855 (VIII)
Toscana	705 (IX)	Sicilia	790 (X)
Marche	445 (XVI)	Sardegna	1155 (IV)

Si vede chiaramente che il Veneto tra le grosse Regioni italiane è ai primi posti decisamente sopra la media della produzione nazionale.

Nel Veneto il 60% della produzione è concentrata nei due Comuni di Este e Monselice: nel nostro viene prodotto dal 45 al 50% dell'intera produzione Veneta.

E' certamente difficile valutare proprio per la dinamica espansiva della domanda in questi anni di crisi, quale potrà essere nel futuro il

bisogno di cemento in Italia. Analisi di parte sindacale del 1975 ritenevano che i 35 milioni annui fossero « un tetto » realistico, oggi sappiamo che questa cifra è già stata raggiunta e superata già nel 1977 e nella nostra zona non era in attività un nuovo forno che aumenta sicuramente già ora di molto la produzione locale ed è assai probabile che le altre ristrutturazioni in atto pur essendo nelle previsioni solo tecnologiche e non tali perciò — sulla carta — da comportare aumento della capacità produttiva teorica, saranno sicuramente per obsolescenza degli impianti precedenti, in condizione di produrre di più.

Riteniamo perciò assolutamente necessario si faccia chiarezza assoluta — e lo chiediamo per primi agli imprenditori — su quanto si intende produrre e lasciar produrre in questa zona per molti anni a venire.

Senza questi dati: tetto di produzione ammissibile per anno e per quanto tempo, parlare di salvaguardia del territorio diventa discorso vuoto, pura perdita di tempo per tutti, anche se bandiera per alcuni, preoccupazione grave per gli amministratori locali.

I quali amministratori si pongono poi altri problemi, tutti egualmente importanti, urgenti, tutti altrettanto difficili da affrontare e risolvere senza basi chiare e precise che vedano un accordo di fondo su temi in apparenza distanti l'uno l'altro, che a volte sembrano richiedere risposte differenti od addirittura alternative. Per cui l'impegno di tutti, per primo della Regione, deve essere nello sforzo di dare unità all'insieme in una visione globale senza la quale ciascuna delle questioni cui accenneremo per sommi capi resterà senza risposta.

Una delle questioni, che il singolo Comune non può essere in grado di affrontare ma che pesa notevolmente sulla credibilità stessa delle Istituzioni come strutture di partecipazione programmatica (ed è chiaro che qui si chiamano in causa Comprensori, Provincia e Regione) sorge dalla caratteristica stessa del settore produttivo. Quella cui si è fatto prima riferimento: il rapporto capitale/addetto e la tendenza di questo ad aumentare ancora attraverso il progresso tecnologico. All'investimento nel settore, all'espansione produttiva si contrappone una tendenza alla contrazione dell'occupazione. Oggi ce ne accorgiamo poco, la tenuta è a parole assicurata, ma siamo in fase di riassetto, gli stabilimenti assorbono notevoli maestranze delle ditte appaltatrici delle ristrutturazioni. Quando queste saranno completate che cosa succederà?

E non ci accontenta il discorso che l'espansione produttiva garantisce un'espansione dell'occupazione indotta (ad esempio nel traspor-

to) se non avremo la sicurezza di una pianificazione precisa di reinvestimenti alternativi che sono resi concretamente possibili in una visione che sia contemporaneamente di stretta economicità e di responsabilità sociale.

Sono concretamente possibili perchè l'industria del cemento — e vi sono studi attenti e precisi che lo certificano — è una di quelle che permette una rapida accumulazione di capitale. E' una di quelle che ha maggiore bisogno di attività meccaniche ed elettromeccaniche di sostegno nella manutenzione continua e puntuale degli impianti produttivi. E' una di quelle che ha fatto meno per l'indipendenza tecnologica, anche dall'estero, delle proprie macchine. Se teniamo conto di quanto accennato all'inizio cioè dell'alta concentrazione del capitale nel settore (quel 60% del prodotto italiano assicurato da solo 4 imprese, una delle quali è presente nella nostra zona) e se consideriamo le amplissime concentrazioni di imprese le più diverse dal campo meccanico all'edilizia, dal campo assicurativo a quello alberghiero, che sono presenti nella struttura finanziaria di questi gruppi, ci sembra realistico e doveroso chiedere loro, con tutti i mezzi, una partecipazione attiva, promozionale e responsabile alla elaborazione di un piano di sviluppo di questa bassa padovana che non vuole essere sulle spalle di nessuno, ma non vuole essere condannata in eterno a contare sui difficili spontaneismi o peggio sulle partecipazioni statali.

L'ammodernamento tecnologico delle nostre cementerie eleverà sicuramente la qualità dell'occupazione, vi sarà certamente bisogno di molti nuovi tecnici, e questo lo registriamo come un dato positivo, ed abbiamo a due passi un'Università in grado di assicurare alle imprese ricerca scientifica e tecnologica di livello europeo, personale qualificato ed ancora seriamente preparato. Ci auguriamo perciò che le tecnologie necessarie alle imprese divengano nostre e siano esportabili. Produciamo qui tanto cemento in più degli altri paesi europei che sicuramente dovremmo essere in grado di offrire alla Comunità Europea quell'attrezzatura di base che oggi dall'estero ci viene. Questo può essere, crediamo debba essere nei programmi della nostra Regione.

Viene prodotto molto cemento, ne verrà prodotto ancora di più: ci è stata data ampia assicurazione che questo non comporterà con il riassetto degli stabilimenti, la perdita di salute, che finora ha comportato, sia in termini di inquinamento per polveri all'esterno, sia nell'ambiente di lavoro. Dobbiamo dare atto come amministratori che si sono fatti carico del problema della salute in fabbrica, che le imprese

hanno dimostrato di comprendere come l'Ente Locale non può e non deve stare solo a guardare o tutt'al più registrare i dati forniti dall'impresa o dal sindacato, o peggio porsi assurdo mediatore nei conflitti che sono pur sorti sul problema della salute, ma deve essere messo in grado di assicurare la prevenzione di ogni danno che da un ciclo produttivo può essere indotto, e questo in primo luogo per quanto riguarda la condizione dei cavatori che finora è stata oggetto di scarsa attenzione.

L'espansione produttiva comporta l'espansione di lavoro indotto nell'ambito del trasporto. E qui vi sono alcune questioni preoccupanti sulle quali anche bisognerà fare chiarezza. In primo luogo vi è il problema della dipendenza dalla produzione del cemento che sembra essere senza alternativa. Una cementeria può contenere i costi del cemento a livelli concorrenziali se può accedere a cave poste in un dato raggio dalla sua sede, altrimenti il costo del trasporto diviene preoccupante. A parte la situazione privilegiata oggi di chi ha la cava in casa appare chiaro che quando questa si esaurirà il problema del trasporto in entrata, di approvvigionamento, diverrà acuto e diverrà soprattutto intollerabile per le nostre strade. Già oggi Monselice subisce un continuo, grave degrado per l'attraversamento di mezzi pesanti sempre più numerosi che passano ai margini del centro storico per strade intensamente abitate, accanto a case che subiscono il danno meccanico non essendo certo le strade della città progettate per questo tipo di traffico: un rimedio va posto con urgenza e non è pensabile lasciare oggi fuori dall'ambito dell'urbanistica un problema come questo. E domani? Vanno programmate e ricercate soluzioni alternative che per cominciare prevedano uno sfruttamento plurifocale delle cave per evitare la concentrazione del trasporto su una sola strada, ma è necessario anche studiare tipi di trasporto alternativi che non siano quelli su strada e questo non può farlo il Comune di Monselice o i Comuni di Este, di Cinto, di Baone o di Arquà Petrarca: deve farlo la Provincia, visto che i Comprensori sono ritagliati nella nostra Regione con criteri così puntualmente connessi con le attività socio-economiche reali!

Il trasporto ci pone anche altri problemi: dove se ne stanno i camion quando sono fermi? E' necessario vedere anche questo. Cercare quale infrastruttura può risolvere il problema del parcheggio e della manutenzione ordinaria e straordinaria di questo grosso patrimonio che qui esiste. E' necessario anche sottrarre gli operatori del settore alla precarietà della « monocultura » del cemento. Chi ricorda la dram-

matizzazione della legge di salvaguardia dei Colli Euganei che cosa è stata per questi lavoratori si sa bene quanto necessario sia essere chiari.

Infine le cave! Ci sembra necessario chiarire subito una cosa: noi riteniamo che il territorio non sia da almeno qualche migliaio d'anni una struttura naturale. In bene o in male l'ambiente, il paesaggio, l'aspetto fisico del territorio vanno continuamente cambiando per l'opera dell'uomo che vi vive e vi opera. Per anni, qualche volta per decenni, l'uomo opera solo piccoli interventi continui che sembrano ciascuno per sé irrilevanti, fino alle grandi catastrofi: si pensi all'opera di acculturazione della montagna e del taglio dei boschi, poi all'abbandono del tutto, alle alluvioni. Altre volte d'improvviso l'uomo aggredisce la natura, i suoi bisogni lasciano tracce immediatamente visibili, disastrose, catastrofiche, come quando costruisce una diga che crollerà sterminando popolazioni e cambiando d'un colpo l'aspetto di un luogo.

I nostri Colli hanno subito la ferita più profonda in questo secolo, più chiara ed evidente in questi ultimi decenni, e la vediamo tutti. Ma questo non può voler dire che l'assenza di un progetto per incuria passata degli uomini, sia nel caso delle piccole scalfitture d'ogni giorno sia in quello dei grandi squarci che ci indignano, debba costringere l'uomo a fermare il suo divenire storico; può voler dire solo che deve andare avanti progettando e progettandosi.

Se non lo ha fatto lo deve fare per il futuro, e nel progetto deve essere contemplata la possibilità di modificazione anche profonde del territorio su cui vive (questo progetto è urbanistica anche per chi non ci crede o per chi ci crede poco) a patto però che questo sia contemporaneamente anche un progettarsi.

Programmare uno scavo per un bisogno non può — noi lo crediamo fermamente — essere solo escavazione e riassetto, il più delle volte mera ricostruzione estetica o paesaggistica, per di più frutto di una spesa che non essendo produttiva è contenuta entro limiti di grettezza o se più piace di non spreco che rischia di condurre il territorio ad una serie di « quinte » da scenografia teatrale. Lo abbiamo visto in paesi anche progrediti e sensibili come la Svizzera.

L'uomo deve darsi un programma di sviluppo per sé, prima di toccare la natura, deve decidere innanzitutto sui problemi primari, guardare al suolo e ai suoi frutti, progettare la sua attività primaria, la sua agricoltura e vedere se per caso le altre sue necessità, tra le quali c'è certo anche quella di produrre cemento, non possono esse stesse essere progettate come strumenti di riassetto del territorio e perciò non fe-

rite da chiudere o da mascherare più o meno correttamente, ma vere e proprie « opere pubbliche » utili allo sviluppo.

E' certo che un progetto per il tempo libero può costituire uno dei modi di escavazione organizzata, ma ci sembra importante venga studiato il problema di utilizzazione produttiva dei residui di scavo ad esempio in un riassetto (o forse in un avvio) della irrigazione. Ma anche — e qui val la pena di ricordarci tutti che nel nostro sottosuolo c'è l'acqua calda — per progetti di colture speciali climatizzate.

Il progetto per l'uomo che qui invochiamo come preliminare al progetto sulla natura si chiama « *Piano di sviluppo della bassa Padovana* ».

E' tempo che si esca dalla genericità nella nostra Regione, si rinunci una volta per tutti ad affrontare i programmi per settore, in una visione globale dei problemi che sola può garantire agli Enti Locali quella credibilità e quella partecipazione che oggi sembra venir meno. Cominciando da una riprogettazione dell'ente intermedio (si chiami esso Comprensorio o Provincia) che assicuri alle comunità, di un territorio sufficientemente vasto affinché gli interessi sociali ed economici vi siano compresi e non spaccati, il momento indispensabile di una presenza reale al progetto.

L'escavazione nei colli Euganei

di

Giorgio Dal Pian *

Il tema del Convegno mette di fronte due esigenze che si contrappongono quando si parla di escavazione nei Colli Euganei: la « produzione » — e più precisamente il reperimento o l'utilizzo di una risorsa naturale come il calcare e la trachite — e la salvaguardia del territorio che, nel caso, si manifesta prioritariamente come esigenza di conservare un passaggio naturale tra i più suggestivi della regione.

Va detto subito che ad avviso del Consorzio per la Valorizzazione dei Colli Euganei — non si tratta di due termini di uguale valore e peso.

E tale precisazione è ancor più necessaria se si pone attenzione all'ordine con cui vengono indicati i due termini nel titolo del convegno — ordine che, se scelto deliberatamente, può far pensare che la « premessa scontata » sia da considerare la produzione e che in ordine alla salvaguardia del territorio si ponga soltanto l'esigenza di ridurre e contenere i danni che l'attività estrattiva comporta, e più in generale, di cercare le soluzioni meno onerose e dannose per la collettività.

Una interpretazione di tale genere poteva indubbiamente essere sostenuta prima che al territorio dei Colli Euganei venisse applicata la tutela che lo Stato ha previsto nella legge 29.6.1939 n. 1497.

Un margine di opinabilità poteva, al limite, ancora sussistere nel periodo in cui soltanto per alcune zone del territorio dei Colli Euganei erano stati emessi dal competente Ministro i decreti di vincolo previsti dalla precitata normativa del 1939.

Non è però più ammissibile alcun dubbio quando — nel 1971 — il Parlamento Nazionale ha approvato una specifica legge, la cui ratio è costituita appunto dal prioritario interesse pubblico alla tutela di un patrimonio naturale non ripetibile altrove, non ricostruibile artificial-

* Presidente del Consorzio per la Valorizzazione dei Colli Euganei

mente, senza le alternative che invece sussistono per quanto concerne le risorse minerarie anche in aree non molto discoste dai Colli Euganei.

Sottolineare questa civile, irreversibile scelta — fatta dal massimo organo legislativo e quindi prevalente anche sui poteri normativi degli altri enti pubblici, compresa la Regione — non significa presupporre la immediata e totale cessazione delle escavazioni nei Colli Euganei, bensì riconoscere ed evidenziare una linea di tendenza, un indirizzo programmatico che non può essere disatteso: quello di una graduale riduzione dell'attività estrattiva nonché di una progressiva concentrazione delle cave nelle zone.

Non sono più ammissibili, da un lato la prospettiva di una nuova proliferazione quasi spontanea e comunque disordinata delle cave in un territorio panoramicamente assai esposto e paesaggisticamente qualificato come quello Euganeo, e d'altro lato, l'assalto violento, arrembante, che ha stravolto e deturpato irrimediabilmente le pendici di vari Colli, lasciando una testimonianza incontrovertibile delle gravi alterazioni che l'uomo può arrecare al suo ambiente.

Del resto, l'accennata prioritaria esigenza per i Colli Euganei è stata confermata a più riprese anche in importanti provvedimenti della Regione stessa: sia quelli pertinenti le linee di sviluppo evidenziate per i Colli Euganei nei più importanti documenti Programmatici Regionali (in cui si afferma che in detta area il paesaggio costituisce un valore prioritario, e che ogni attività economica è ammissibile in quanto compatibile appunto con le esigenze di salvaguardia dell'ambiente naturale locale); sia gli strumenti di assetto urbanistico che per i singoli Comuni la Regione ha lodevolmente improntato al rispetto del territorio e, quindi, di questo eccezionale territorio; sia l'utilizzo di altre risorse naturali come quella costituita dalle acque termali, per cui è in vigore una apposita legge regionale, in attuazione della quale è stato predisposto un piano per l'intero comprensorio dei Colli Euganei avente anche l'obiettivo di un'organica salvaguardia paesaggistica ambientale.

Ancora, sono da ricordare le proposte di legge per i parchi e le riserve naturali della Regione, le quali anche per i Colli Euganei postulano una organica normativa idonea ad evitare ulteriori degradi ed alterazioni dell'ambiente naturale locale, considerato nella sua unitarietà; ed infine la normativa, assai importante anche se purtroppo emanata con grande ritardo, che tende a recuperare e riqualificare l'edilizia rurale tradizionale come elemento determinante dell'ambiente umano.

Se è vero tutto questo, non si può pensare a una rilevante escavazione nei Colli Euganei, proiettata nel tempo senza limiti di durata e — fatto ancor più assurdo — ad un ulteriore ampliamento e potenziamento delle già vaste escavazioni in atto nella zona.

Con questa premessa ed in questo quadro il Consorzio — che esprime le più generali convergenze dei Comuni della zona, caratterizzati evidentemente da situazioni diverse ed in funzione di ciò portati ad assumere anche specifiche, autonome posizioni — ritiene debba essere collocato qualsiasi discorso sulle attività estrattive nei Colli Euganei — sia esso normativo come programmatico.

Quanto sopra vale evidentemente — in primo luogo — con riferimento ai nuovi strumenti giuridici che la Regione si appresta ad adottare nel settore, da un lato con l'aggiornamento della legge 36/75 e, d'altro lato, con la formazione di un opportuno ed urgente provvedimento quale il Piano Regionale delle attività estrattive.

Occorre a tal punto ulteriormente approfondire la portata ed i limiti degli accennati nuovi strumenti regionali, con particolare riferimento alla particolare situazione dei Colli Euganei.

Come noto, dopo l'entrata in vigore del D.P.R. n. 616/77, anche le bellezze naturali vengono ad essere ricomprese nell'ambito dei poteri regionali. In precedenza la materia dell'urbanistica ex art. 117 Cost., secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale, non arrivava a comprendere la tutela del paesaggio, come tutela delle bellezze naturali d'insieme. Ciò va però affermato con notevoli limitazioni.

Il D.P.R. n. 616 (art. 82) dispone infatti che i poteri statali in materia di bellezze naturali siano « delegati » e non « trasferiti » alle Regioni, per cui la Regione viene ad essere titolare non del potere, che rimane allo Stato, ma solo dell'esercizio del potere medesimo.

La differenza può essere sostanziale, giacché se i poteri in materia debbono essere « esercitati » dalle Regioni in quanto delegatarie dello Stato, ciò significa che non possono contraddire, quanto meno, le scelte fondamentali già effettuate in sede statale.

La tesi può essere sostenuta anche per i riferimenti testuali dell'art. 82 del D.P.R. n. 616 cit.

La lettera a) stabilisce invero che il Ministro dei Beni Culturali può integrare gli elenchi delle bellezze naturali approvati dalle Regioni, come può ancora inibire lavori o disporre la sospensione quando essi rechino pregiudizio a beni qualificabili come bellezze naturali, anche indipendentemente dalla loro inclusione negli elenchi (art. 82 u.c.); le

notifiche già effettuate, inoltre, non possono essere revocate se non previo parere del Consiglio Nazionale per i Beni Culturali (art. 82 3° c.).

Ciò conferma evidentemente che la materia non è di esclusiva spettanza regionale, giacché perdurano in capo allo Stato notevoli pareri nella medesima materia delegata. Di qui la limitazione della Regione alle scelte amministrative di già effettuate da parte dello Stato, se pure con i poteri di modifica o revoca previsti dalla legge.

A maggior ragione, non è possibile che in via amministrativa la Regione possa porre nel nulla i divieti ed i principi limitativi posti dal legislatore statale a tutela dei Colli Euganei con la legge n. 1097/71. E, fino a prova contraria, anche un piano (qual è il piano delle attività estrattive) è un atto amministrativo, seppure approvato dal Consiglio Regionale.

È da escludere dunque la legittimità del piano delle attività estrattive ove esso non tenga in considerazione alcuna i divieti posti dalla legge dello Stato, ammettendo l'apertura di nuove cave, la riapertura di quelle ormai chiuse e, in una parola, identificando « insiemi estrattivi » in comuni sottoposti alla legislazione vincolistica del 1971.

Ma potrebbe la Regione derogare alla legge n. 1097 mediante legge o mediante l'approvazione con legge del piano delle attività estrattive? Anche su questo punto è possibile fondatamente sostenere la tesi negativa.

Se i poteri amministrativi sono delegati e non trasferiti, ciò significa che il legislatore statale non ha ritenuto la materia delle bellezze naturali istituzionalmente di spettanza regionale.

Se avesse ritenuto il contrario, avrebbe disposto il trasferimento e non la delega dei poteri, in omaggio all'art. 118 della Costituzione secondo cui la Regione ha poteri amministrativi propri (leggi: trasferiti) soltanto nelle materie di sua competenza legislativa ex art. 117 Cost.

Per cui anche in sede legislativa la Regione potrà emanare solo norme non confliggenti con la legislazione statale.

Inoltre il decreto n. 616 non può aver modificato la decisione della Corte Costituzionale n. 9 del 1973 che aveva chiaramente affermato la costituzionalità della legge n. 1097/71, sul presupposto che essa attenesse esclusivamente alle bellezze naturali (materia non regionale) e non all'urbanistica (materia regionale). Di qui la legittimità di un intervento legislativo regionale di disciplina delle cave (materia regionale), ma a condizione che non confligga con la regolamentazione legi-

slativa di altri interessi tutelati (non regionali) come le bellezze naturali e, nel caso, le bellezze naturali dei Colli Euganei.

In secondo luogo, se lo Stato, nel disciplinare il riparto delle competenze fra Stato e Regione con il D.P.R. n. 616, ha ritenuto di enunciare espressamente la delega del potere del soprintendente previsto dall'art. 3 della legge 1097/71, ciò significa che ha ritenuto quella legge ancora perfettamente vigente e non derogabile in sede regionale. Se avesse ritenuto il contrario, i poteri del soprintendente in materia non sarebbero stati, evidentemente, oggetto di esplicita delega, ma implicitamente ricompresi nella generale delega in materia di bellezze naturali del 1° c. dell'art. 82.

È vero che la lettera c) dell'art. 82 prevede pure la delega del potere autorizzatorio di apertura di cave, ma ciò deve evidentemente intendersi, data la posizione della norma (all'interno dell'art. 82 dedicato ai beni ambientali) e dato il principio della delega, come potere da esercitarsi nel rispetto del regime speciale delle bellezze naturali. Regime speciale certo esistente per i Colli Euganei in virtù della legge n. 1097/71.

In definitiva il regime speciale del legislatore statale per la tutela paesaggistica dei Colli Euganei va rispettato nella sua integralità.

Potrà la Regione dettare norme di dettaglio ed eventualmente diverse procedure per le domande, ma non potrà certamente porre nel nulla il contenuto tipico ed essenziale della legge n. 1097.

Cosicché la Regione non potrà derogare a tale regime peculiare che si sostanzia nei seguenti contenuti: 1) divieto di apertura di nuove cave sia di materiale vile sia di materiale pregiato; 2) divieto di riapertura delle cave già chiuse; 3) continuazione esclusivamente delle cave attualmente in funzione, ma nei limiti temporali e spaziali già prefissati in precedenza. Modifiche sarebbero legittime soltanto se disponessero una tutela maggiore, ulteriore, ma non certo inferiore di quella già esistente.

Del resto una esplicita conferma della validità di tale assunto si ritrova nella delibera adottata dalla Giunta Regionale nel maggio '77 al fine di coordinare le disposizioni delle leggi Regionali 36/75 con la normativa della legge nazionale 1097/71.

In tale provvedimento viene chiaramente riconosciuto che gli interessi coinvolti nel territorio dei Colli Euganei dalla attività estrattiva locale sono duplici e indipendenti, cosicché sussistono « legislazioni statali e regionali, disciplinanti la prima interessi paesaggistici e la seconda interessi economico-sociali ».

Con l'attribuzione alla Regione — in via di delega — anche dei poteri prima esercitati dal Soprintendente non è però venuta meno la diversità essenziale tra gli interessi tutelati. Rimane pertanto giuridicamente ammissibile un regime giuridico speciale per le cave dell'area Euganea, in quanto giustificato da interessi non coincidenti con quello economico-produttivo, che è alla base della legge 36/75 e del Piano Regionale in essa previsto.

Aggiungasi che sarebbe paradossale un'inversione di tendenza proprio laddove si è attuato — per la prima volta in Italia — un'esperienza di organica programmazione di recupero ambientale di un territorio in larga misura compromesso dall'attività estrattiva.

Il giudizio, a poco più di un quinquennio dall'effettiva entrata in vigore della legge 1097, non può non essere positivo, anche se vi sono stati e vi sono tuttora, specie nelle cave di trachite, irregolarità ed abusi — peraltro ripetutamente rilevati, segnalati e puniti dalle Autorità Competenti.

Esperienza positiva — si è detto — perché oltre la metà delle numerose cave disseminate sul territorio sono state chiuse; perché altre cave è previsto vengano esaurite nel quinquennio in corso, realizzandosi in tal modo una maggiore concentrazione delle escavazioni; perché si è affinata ed aggiornata la progettazione delle coltivazioni e degli interventi di risistemazione ambientale da parte degli imprenditori ed operatori delle cave; perché si è dato e si sta dando attuazione a tali progetti, realizzando, specie in alcuni casi, validi esempi di recupero ambientale di aree di cava.

Le due categorie di cava in attività dei Colli Euganei — quelle di trachite da lavoro e quelle di calcare e marna per cementifici — presentano naturalmente diverse situazioni e differenti problemi.

Le cave di trachite comportano maggiori difficoltà per la sistemazione ambientale, che è addirittura ormai inattuabile in alcune cave chiuse del M. Ricco. Di contro, va detto che il quantitativo di materiale estratto è enormemente più limitato; che si sta attuando una progressiva concentrazione delle escavazioni in un numero di cave sempre minore e collocate in posizione panoramicamente meno esposte; che i problemi logistici e di trasporto sono meno gravi.

Le preoccupazioni maggiori riguardano il settore del calcare e della marna per cemento, anche se le cave di tale tipo sono di solito meglio defilate alla vista e risultano suscettibili di un recupero naturale più rapido rispetto a quello attuabile per le nude alte pareti delle cave di trachite.

Da quando è entrata in vigore la legge 1097 — con il suo preciso, inequivocabile divieto di apertura di nuove cave nei Colli Euganei — il Consorzio ha ripetutamente evidenziato l'esigenza di una programmazione regionale della produzione di cemento, che tenesse conto dei vincoli e dei divieti esistenti nei Colli Euganei e, nel caso, in altre zone di eccezionale interesse ambientale della Regione; che valutasse le diseconomie derivanti da una ubicazione dei cementifici eccentrica rispetto alle aree di mercato del cemento e, d'altro canto, eccessivamente lontana dalle fonti di rifornimento delle materie prime; che arrivasse, in un ampio arco di tempo, ad una redistribuzione territoriale degli impianti più equilibrata e che comunque superasse la situazione — anacronistica a fronte dei divieti sanciti dalla 1097 — che vede concentrato oltre la metà della produzione regionale di cemento proprio nell'area in cui è sopravvenuta la normativa speciale della 1097.

Tale problematica di fondo è stata toccata ancora nel 1974, con la presentazione di uno studio della Regione riguardante appunto l'industria del cemento nel Veneto. Studio in cui, tra l'altro, si valuta negativamente l'ipotesi che per il rinnovo ed il potenziamento dei tre Cementifici esistenti nei Colli Euganei « si venga ad aggravare il fenomeno di concentrazione geografica ed economica in dette zone — a parte, evidentemente, i negativi aspetti dal punto di vista ecologico ».

Dal 1974 al 1978, nonostante i ripetuti solleciti del Consorzio e di altri enti, si è giunti senza una risposta chiara, in primo luogo per gli stessi imprenditori del settore, — risposta necessaria per i tempi lunghi che la realizzazione di nuovi impianti comporta.

E così v è stato chi, pur conscio dell'aleatorietà della situazione — ha portato avanti i suoi programmi — giocando forse d'anticipo, con un certo senso dell'avventura e fidando sulla logica, non accettabile, del « fatto compiuto ».

Da parte sua il Consorzio ha seguito un atteggiamento lineare — perseguendo l'applicazione ed il rispetto della legge 1097; sollecitando chi di competenza ad assumersi le sue responsabilità; evidenziando i rischi e le incertezze cui si espongono quanti hanno sviluppato e sviluppano propri programmi come se non esistesse la 1097.

Va detto chiaro, a scanso di equivoci, che il Piano Regionale non potrà imporre in alcun Comune dei Colli Euganei l'apertura di nuove cave o consentire la ripresa di cave inattive od abbandonate, come stabilito per il restante territorio del Veneto.

Nei Colli Euganei, le cave esistenti andranno avanti per un certo

numero di anni subordinatamente alle esigenze di graduale ripristino ambientale e compatibilmente con la disponibilità di materiale.

Evidentemente si tratterà di un periodo, non uguale per le cave dei due settori ed inoltre per le cave di ciascun settore.

Per quanto riguarda il materiale per cemento l'accennata prospettiva appare sufficiente a garantire una programmazione almeno quinquennale, che consenta di risolvere il problema di fondo, evitando nel contempo riflessi sull'occupazione nell'attuale difficile congiuntura e, comunque, nel breve termine.

Concludendo, si esprime l'avviso che nella preannunciata nuova legge regionale sostitutiva della 36/75 e nel Piano Regionale delle attività estrattive dovrà risultare chiaramente la deroga costituita dalla normativa speciale a suo tempo sancita per i Colli Euganei del Parlamento. Non è infatti sufficiente un generico rinvio alla « legislazione vigente » oppure un richiamo alla 1097 inserito nell'articolo riguardante i criteri per il rilascio dell'autorizzazione.

Subordinare l'autorizzazione di escavazione al nulla-osta dell'autorità competente alla tutela — nel caso, la stessa Regione — non ha senso, in quanto tale autorità non può derogare al divieto di aprire nuove cave nei Colli Euganei.

Perplessità e preoccupazioni suscita anche la prospettiva che vengano addossate ai singoli Comuni decisioni complesse e rilevanti, togliendo loro, di contro, la possibilità di contestare l'inclusione dei Comuni stessi negli ambiti territoriali destinati al reperimento del materiale per il cemento.

È inoltre opportuno chiarire le ragioni per cui si tende ad adottare un criterio diverso da quello seguito normalmente per la pianificazione territoriale, in cui vengono individuate le aree riservate a specifiche destinazioni d'uso; diversamente da tale criterio si propone per le escavazioni di destinare alle stesse tutto il territorio comunale a destinazione agricola, salvo diversa determinazione dei Comuni — determinazione che, oltretutto, essi sono chiamati ad assumere in termini assai ristretti e perentori, mentre per decisioni così complesse si renderanno indispensabili consulenze e collaborazioni tecniche specie nei Comuni che, nella gran parte, hanno ridotte strutture operative.

Si avverte comunque l'esigenza che l'individuazione delle aree suscettibili di escavazione venga portata dalla Regione ad una scala più dettagliata, sulla base di studi particolareggiati, condotti con una meditata ed organica valutazione delle molteplici esigenze, interessi e vincoli.

Ancora va adeguatamente valutata, in tutte le sue implicazioni, l'ipotesi di delegare congiuntamente ai Comuni la decisione sia per la concessione urbanistica sia per l'autorizzazione a coltivare le cave.

In ogni caso, occorre evitare la commistione di parametri diversi per due atti aventi natura completamente differente.

Non è però il caso di approfondire ulteriormente in questa sede, l'esame dei provvedimenti normativi sulle escavazioni in fase di predisposizione da parte della Regione, anche perché per i complessi problemi in discussione verranno attuate le consuete consultazioni.

Va aggiunto che stimolare il completamento ed il miglioramento di tali strumenti non significa sottovalutarne o misconoscerne i positivi aspetti innovativi.

Si conclude esprimendo l'auspicio che si arrivi sollecitamente ad una adeguata programmazione di ampio periodo e ad una normativa che per quanto riguarda i Colli Euganei sia rispettosa e rispondente agli interessi pubblici giuridicamente tutelati nella zona.

Potestà amministrativa regionale e regime di concessione
in materia di cave dopo l'emanazione della legge
sull'edificabilità dei suoli

di

Guido Gerin *

Sono lieto e ringrazio per avermi consentito di prendere la parola in questo Convegno che trae lo spunto dalla evidente necessità di tutelare le bellezze naturali ed ambientali dei Colli Euganei, anche perchè ciò mi ha consentito di soffermare la mia attenzione sui problemi riguardanti le varie normative in materia di cave e torbiere, esaminandoli con maggior profondità soprattutto in relazione ai principi informatori del nostro ordinamento statutale ed alle leggi speciali che regolano la materia, anche nell'intento di tutelare appunto le bellezze naturali.

1. - Non c'è dubbio che il legislatore nell'emanare precise norme al riguardo (1) ha voluto venire incontro alle giustificate esigenze della tutela del territorio collinare evitando una indiscriminata attività, anche estrattiva, che comportasse un deturpamento dell'ambiente.

Detta normativa, nel riconfermare alcuni principi, tra i quali la competenza statale in materia di tutela delle bellezze naturali, precisava, nello stesso tempo, che restava salva la competenza regionale ad emanare norme in materia di cave ma, precisando però che le attività estrattive avrebbero potuto continuare sia pure a precise condizioni.

Non è quindi semplice, alla luce della legge sulla tutela delle bellezze naturali ed ambientali dei Colli Euganei, stabilire i limiti e le competenze di ciascun ordinamento (Stato, Regione e Comune), tenuto conto che la disciplina della coltivazione di cave deriva ancora da

* Professore ordinario di Diritto Pubblico dell'Economia nell'Università di Trieste

(1) Con la Legge 29-11-1971, n. 1097.

norme statali emanate nel 1927 (2), partendo però sempre dai principi generali posti dal Codice Civile (3).

Come è noto in questa situazione giuridica deve essere tenuto anche presente il fatto che nel 1972 e nel 1977 (4) sono state trasferite alle Regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici in materia.

In questa situazione legislativa, dunque, non riesce certamente facile individuare le singole competenze e le norme di diritto positivo da applicare alle cave, tanto più che, nel 1978, è entrata in vigore la nuova legge sulla edificabilità dei suoli (5).

Di fronte ad una situazione del genere, le domande alle quali sarebbe opportuno dare delle risposte, sono molte e — a mio parere — non risulta agevole trovare una unicità di indirizzi anche e soprattutto per i tentativi fatti dalle Regioni a statuto ordinario di emanare discipline transitorie o definitive per la coltivazione delle cave e torbiere.

Ricordo, a questo proposito, che la Regione Toscana ha dovuto varie volte far cadere le proposte di legge in materia, tenuto conto delle osservazioni e degli interventi dello Stato, tendenti ad evitare che il problema venisse risolto in base a differenti principi da Regione a Regione, tenuto conto che lo stesso Parlamento è stato investito dal Ministro della Industria in ordine al problema e soprattutto data la necessità di provvedere con una legge quadro a disciplinare la materia (6), legge che riconfermasse alcuni principi tra i quali il rispetto delle norme costituzionali e la riserva a favore dello Stato, delle norme concernenti la « funzionalizzazione » (7) della proprietà (privata) delle cave stesse.

Lo stesso è avvenuto per le Regioni Lazio e Piemonte, nonché per altre ancora.

(2) R.D. del 29-1-1927, n. 1443 modificato con l'art. 7 del D.P.R. 28-6-1955, n. 620.

(3) Con gli artt. 826 ed 840 del c.c.

(4) Con i DD.PP.RR. n. 2 del 14-1-1972 e n. 616 del 24-7-1977.

(5) Legge 28-2-1977, n. 10.

(6) Cfr. da ultimo le proposte n. 1794 presentata il 12-10-1977; n. 1180 presentata il 22-2-1977; n. 1476 presentata il 19-5-1977 e n. 1344 presentata il 5-4-1977 alla Camera dei Deputati, nonché le proposte n. 602 presentata il 23-3-1977, e n. 671 presentata il 5-5-1977 al Senato della Repubblica ove giace la proposta n. 2180 già approvata dalla Camera dei Deputati.

(7) Cfr. per questo problema anche in altri ordinamenti statuali G. Gerin, Il regime giuridico dei suoli edificabili nei Paesi della Comunità Europea, in « Profili Giuridici e Prospettive della nuova normativa sulla edificabilità dei suoli » Milano, Giuffrè, 1978, pag. 45 e segg. nonché 51 e seguenti.

2. - A me sembra che ad una prima questione possa essere data facilmente una risposta: cioè che la legge per i Colli Euganei (8) consente la continuazione dell'attività estrattiva nell'ambito dei territori di cui trattasi, purché, ai fini della tutela dell'ambiente e delle bellezze naturali, siano rispettate determinate procedure che impongono la presentazione di un progetto di coltivazione, di un piano per l'estrazione e per la sistemazione finale della cava e che sia ottenuta l'approvazione della Sovrintendenza (9).

Va da se che l'approvazione del progetto di coltivazione da parte della Sovrintendenza non esonera il titolare della cava dall'ottenimento dell'autorizzazione prevista dalla legge mineraria (10).

Vale la pena di osservare che la distinzione fra interessi pubblici riconducibili all'urbanistica e quelli riconducibili alla materia delle cave, sono individuati e fissati separatamente dalla stessa Costituzione (11) e tale distinzione trova riscontro nelle leggi fondamentali che regolano le due materie e, quindi, nei principi generali che le sorreggono.

Di recente tale distinta individuazione è stata riprodotta dai decreti delegati sul trasferimento delle materie alle Regioni a statuto ordinario.

Va sottolineato, tuttavia, che l'art. 82 del già citato D.P.R. n. 616, ricomprende l'apertura delle cave fra le funzioni amministrative in relazione alla protezione delle bellezze naturali. Ciò conferma che, ove sussista un profilo territoriale nell'esercizio di attività di cava, questo debba essere specificatamente previsto e disciplinato a salvaguardia della completezza e della specialità dell'interesse pubblico perseguito dal sistema legislativo minerario.

3. - Ciò detto, a complicare la situazione, interviene nel 1977, la legge sull'edificabilità dei suoli (12), che pone naturalmente il problema dell'applicabilità o meno della normativa in essa contenuta alle cave regolamentate dalla legge mineraria (13) in vigore in relazione e con i limiti degli artt. 826 e 840 del Codice Civile.

(8) Legge 29-11-1971, n. 1097, cit.

(9) Le funzioni amministrative sono state trasferite alle Regioni a statuto ordinario con L. 24-7-1977, n. 616.

(10) Il R.D. n. 1443, del 29-1-1927, già cit.

(11) All'art. 117.

(12) L. 28-2-1977, n. 10.

(13) Con R.D. n. 1443 del 1927 già cit.

Si è ritenuto da taluni che l'istituto della concessione amministrativa previsto dalla legge n. 10 potesse essere applicato anche al settore di cui si discute, invocando, tra l'altro, l'art. 22 della legge n. 60/77 che prevede che « la legge regionale stabilisce apposite norme ai fini dell'applicazione dei principi di cui alla legge 28.1.1977, n. 10 alle opere relative a cave e torbiere, campeggi ed ogni altra attività comportante trasformazione urbanistica nel territorio ».

Sembrirebbe, infatti, a prima vista, che la norma più sopra riportata (14), potesse giustificare un intervento legislativo delle Regioni che consentisse una interpretazione favorevole all'applicazione del regime di concessione previsto dalla legge sulla edificazione dei suoli anche nei confronti dell'attività estrattiva.

Da quanto sopra detto, deriva che i problemi fondamentali da esaminare possono così sintetizzarsi: la possibilità per le Regioni di legiferare mutando la regolamentazione di cui alla legge mineraria (15) ed adottando alla fattispecie la normativa della legge sull'edificabilità dei suoli, nonché la possibilità « tout court » di applicare direttamente, da parte dei Comuni, il regime della concessione, di cui alla legge stessa, anche alle cave e torbiere.

Al fine di vagliare le possibilità di cui sopra, appare necessario — a mio modo di vedere — prendere le mosse dalla configurazione giuridica delle cave e torbiere nel nostro ordinamento e determinare con la maggiore precisione possibile, l'ambito di applicabilità della legge n. 10.

In altri termini i punti nodali da analizzare per valutare il problema, attengono alla configurazione della coltivabilità delle cave come bene giuridico autonomo o derivante dal diritto di proprietà e la possibilità, o meno, di richiamare i principi posti dalla più volte citata legge n. 10, per disciplinare l'attività estrattiva.

Se così è, il problema deve prendere le mosse dalla possibilità di mettere in discussione la « proprietà » delle cave e l'inquadrabilità delle stesse nella disciplina dettata per la edificabilità dei suoli.

4. - Secondo il codice civile: « fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato, le miniere, le cave e torbiere, quando *la disponi-*

(14) L'art. 22 della legge n. 60/77.
(15) R.D. 29-1-1927, n. 1443 già cit.

bilità ne è sottratta al proprietario del fondo (16). Questo inciso risulta meglio esplicitato analizzando la legge mineraria (17) che — tra l'altro — ribadisce che « le cave e le torbiere sono lasciate in disponibilità dei proprietari del suolo ».

In questa disposizione è previsto che il proprietario del suolo deve intraprendere la coltivazione e dare ad essa un sufficiente sviluppo. Solo nel caso in cui il proprietario non esegua, l'autorità amministrativa può concedere ad altri lo sfruttamento della cava o torbiera.

Quindi dalla legislazione si desume che la « proprietà » delle cave e delle torbiere possa essere pubblica, e in tal caso essa viene qualificata come patrimonio indisponibile dello Stato, o privata, e si è di fronte ad un bene giuridico che trae origine dal diritto di proprietà.

Il provvedimento amministrativo quindi è funzionalizzato a correlare al diritto una serie di obblighi.

Detto con parole diverse: si è di fronte ad una tipica utilizzazione della proprietà, in riferimento alla quale la legge determina i modi di godimento ed i limiti al fine di assicurarne la funzione sociale. La legge, nel caso specifico, funzionalizza il diritto di proprietà conformando anche l'organizzazione e l'attività dell'impresa che dovrà coltivare la cava o la torbiera. Ed è per tal motivo che il provvedimento amministrativo vale anche come dichiarazione di pubblica utilità a tutti gli effetti (18)

Con altre parole: una volta scoperta una cava o una torbiera, il proprietario del fondo è obbligato a svolgere la attività di coltivazione e la deve svolgere nei modi e con l'organizzazione stabiliti dalla pubblica amministrazione.

Se il privato proprietario del fondo — imprenditore — viene meno ad alcuni degli obblighi, e specificatamente non inizia i lavori nei termini stabiliti dall'autorità amministrativa o non riprende o non intensifica gli stessi, interviene la pubblica amministrazione che può trasferire coattivamente ad altro imprenditore il bene. La disciplina posta per la coltivazione delle cave e torbiere — mi sembra opportuno rilevare — non è diversa da quella posta dal codice civile per la bonifica integrale (19).

(16) Art. 826, II comma, c.c.
(17) Art. 45 del R.D. 29.1.1927, n. 1443, già cit.
(18) Anche a sensi della L. 25.6.1865, n. 235.
(19) Agli artt. 857 e segg.

Da ultimo: la coltivazione delle cave e torbiere è parte integrante del diritto di proprietà; la coltivazione è un modo di utilizzazione della proprietà rilevante ai fini sociali e quindi funzionalizzato, come del resto oramai avviene per altri numerosi casi di utilizzazione della proprietà (20).

Queste precisazioni sono necessarie per stabilire che le cave e le torbiere sono giuridicamente configurate in maniera profondamente diversa dalle miniere.

L'attività mineraria è infatti riservata originariamente allo Stato (21), che può, mediante concessione, permettere ai privati di sfruttare le miniere. L'attività di coltivazione delle cave e torbiere discende dal diritto di proprietà e spetta quindi al proprietario del suolo. Avendo però la legge funzionalizzato questo diritto, compete alla pubblica amministrazione disciplinare, nel caso concreto, il modo di utilizzazione e l'organizzazione dell'impresa che svolge l'attività. Senza però poter scegliere il soggetto che deve svolgere l'attività.

Cioè: la pubblica amministrazione non può permettere la coltivazione ad un soggetto diverso dal proprietario o dagli aventi causa da esso, anche se questo soggetto offra migliori garanzie, se non in caso di inerzia del proprietario che venga meno cioè ai propri obblighi e non si consegua quindi, la funzione sociale.

Siccome l'attività di estrazione delle cave e torbiere esplicita un modo di utilizzazione della proprietà, consegue che anche questa attività rimane disciplinata dalla Costituzione, nella parte in cui stabilisce che « la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge che ne determina i modi di acquisto, di godimento ed i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti » (22).

Se la disciplina posta dal procedimento con cui si stabiliscono i modi di coltivazione e la dislocazione delle opere necessarie per organizzare l'impresa che attende all'attività di cava è la concretizzazione nel caso specifico della funzionalizzazione del diritto di proprietà, è — con altra espressione — la conformazione del bene giuridico cava

(20) Tralascio l'indicazione della dottrina sul problema in generale della funzionalizzazione della proprietà, ritenendo utile invece segnalare l'interessante studio più specifico di A. Di Majo, « Riflessioni sulla pianificazione urbanistica e sull'aspetto proprietario dei suoli » in *Dem. e Dir.*, 1970, pag. 255.

(21) Sulla competenza statale in materia di proprietà cfr. S. Pugliatti, « La proprietà nel nuovo diritto », Giuffrè, Milano, 1954, pag. 35 e passim.

(22) All'art. 42.

o torbiera, da tener distinte dall'entità materiale (la cosa), è indubitabile che tale disciplina, ricadendo sotto il dettame costituzionale (23), che — si badi bene — pone una riserva di legge statale in materia, non può certamente essere dettata da una legge regionale. In altri termini: essendo la coltivazione delle cave e torbiere una esplicazione del diritto di proprietà, essa non può essere « conformata » se non mediante legge dello Stato. Siamo quindi in una materia che — a mio modo di vedere — in nessun caso può essere attribuita alla potestà legislativa regionale.

Le Regioni, al fine di giustificare la conformazione di un diritto dei privati (quello di coltivazione di cave e torbiere), assoggettato dall'ordinamento statale ad una disciplina puntuale al fine di conseguire una funzione sociale, sulla base di una disciplina posta per un diritto diverso (lo « jus aedificandi »), tenderebbero a interpretare estensivamente la disposizione emanando, il più delle volte esse stesse, norme affermanti che l'attività di coltivazione di cave e torbiere dovrebbe essere sottoposta ad un regime giuridico rilevante a fini pubblici unicamente in quanto comportante una certa trasformazione urbanistica del territorio.

Una tale normativa — e ciò appare ictu oculi — sarebbe palesemente illegittima e fondata su erronei presupposti.

L'applicazione dell'istituto della concessione amministrativa per disciplinare l'attività di coltivazione di cave e torbiere, travalica infatti i poteri attribuiti alle Regioni, snaturando la stessa « ratio » della legge sull'edificabilità dei suoli; non è giustificabile neanche sulla base delle potestà attribuite alle Regioni in materia di coltivazioni di cave e torbiere, venendo a disconoscere il diritto soggettivo (quello di coltivazione di cave e torbiere) riconosciuto e garantito dalla legislazione statale, presupponendo che l'attività di coltivazione sia originariamente attribuita alle Regioni; comporterebbe l'introduzione di un principio (24) molto grave e capace di disgregare i rapporti organizzativi che devono intercorrere tra Stato e Regioni. Infatti se un tale principio venisse riconosciuto legittimo, le Regioni potrebbero, attraverso

(23) Art. 42 della Costituzione.

(24) Quello di ammettere che le potestà attribuite alle Regioni siano definibili sulla base della stessa legislazione regionale, senza prendere in considerazione la legislazione statale esistente e che tali potestà possano modificare o estinguere diritti soggettivi dei privati, conformati dalla legislazione statale.

una interpretazione estensiva di disposizioni da loro stesse emanate, ampliare a dismisura la propria competenza prescindendo dagli indirizzi e dai coordinamenti operati dallo Stato e dalla disciplina predisposta per la tutela dei diritti soggettivi dei privati. Le Regioni potrebbero, ad esempio, se applicassero la disciplina della legge n. 10, perfino pervenire a stabilire sanzioni penali.

5. - Queste conclusioni — che non possono essere disattese se non mediante una riforma radicale del nostro ordinamento che qualifichi la coltivazione delle cave e torbiere come attività originariamente riservata allo Stato e non più radicata nel diritto di proprietà — comportano una lettura dell'art. 1 del D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 2 e dell'art. 62 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 — prescindendo da ogni altro rilievo che in relazione al dettato di questa normativa si possa fare — la quale escluda che la conformazione del diritto soggettivo di coltivazione delle cave e torbiere possa competere alle Regioni, in tutti i casi in cui la proprietà delle stesse non sia configurata come patrimonio indisponibile.

Una interpretazione diversa di tali norme risulta infatti costituzionalmente non corretta. Significherebbe affermare che il diritto di proprietà, riconosciuto e garantito dalla Costituzione, possa essere inciso al di là dei limiti posti per la funzionalizzazione dello stesso e delle garanzie previste; che le Regioni, attributarie in materia solo di una funzione amministrativa possano conformare e disciplinare il diritto di proprietà privata (uno dei diritti fondamentali del nostro ordinamento).

Le norme costituzionali infatti, non solo proclamano il diritto fondamentale di proprietà (per cui neanche il legislatore statale lo può sopprimere), ma pongono una riserva di legge statale per disciplinare i modi di utilizzazione e quelli di acquisto al fine di conseguire la funzione sociale della proprietà.

Per cui, stante questi principi costituzionali, per poter legittimamente attribuire alle Regioni la disciplina della coltivazione delle cave e torbiere, si dovrebbe dimostrare che la coltivazione delle cave e torbiere non rientra nel diritto di proprietà oppure che le Regioni hanno una funzione legislativa primaria.

L'una e l'altra ipotesi sembrano, allo stato attuale della legislazione, insostenibili.

6. - Quanto al secondo problema, cioè alla possibilità per i Comuni, indipendentemente dalle norme regionali, di applicare la legge sul-

l'edificabilità dei suoli (25) all'attività di cava e torbiera, è opportuno rilevare che il provvedimento che deve disciplinare la coltivazione non può essere configurato come « una concessione », in quanto la coltivazione di una cava non può ricomprendersi nella nozione di trasformazione urbanistica (26), ai sensi della citata legge ove si consideri:

- a) l'ambito della materia urbanistica;
- b) il sistema di normativa urbanistica vigente;
- c) il nesso tra concessione edilizia e strumentazione urbanistica;
- d) il fondamento e la struttura della concessione edilizia.

a) Sotto il primo profilo è evidente che l'ambito della materia urbanistica, in cui vive l'istituto della concessione edilizia, non appare, allo stato dell'attuale legislazione positiva, così estesa da ricomprensivi una disciplina territoriale totalizzante di ogni e qualsiasi attività che insista o si ripercuota, direttamente o mediamente, sul territorio stesso (27); diversamente opinando, tutte le attività private e tutti gli interessi pubblici che abbiano un legame con il territorio, dovrebbero ricondursi e trovare disciplina nella materia urbanistica. L'indubbia evoluzione del concetto di urbanistica non ha stravolto l'impianto fondamentale fissato dalla legge urbanistica (28) — si badi bene — tuttora vigente.

b) Inoltre, l'edificabilità dei suoli, disciplinata dalla più volte citata legge sulla edificabilità dei medesimi, è inscindibilmente inserita nel sistema della normativa urbanistica posto dalla legge del 1942 e successive modificazioni ed integrazioni, sia per espressa previsione normativa (29), sia perchè il contenuto sostanziale della disciplina è chiaramente parte integrante della citata legge urbanistica.

Pertanto, l'ambito d'applicabilità dell'art. 1 della legge sull'edificabilità dei suoli, non può essere disgiunto e quindi travalicare i limiti

(25) Legge 28.2.1977, n. 10, cioè in regime di « concessione edilizia ».

(26) Anche in regime di vecchia « licenza » edilizia, la Magistratura amministrativa aveva negato la necessità dell'ottenimento della medesima per le cave; cfr., in proposito, T.A.R. Toscana, 14-11-1974, n. 149 con ampie motivazioni e commento in G. Di Giovine, « Attività estrattive e pianificazione del territorio, in Territorio e casa, Giuffrè, 1976, pag. 141.

(27) Cfr. in proposito Sentenza della Corte Costituzionale 24-7-1972, n. 141 in Giust. Cost., 1972, I, 596.

(28) Legge 17-8-1942, n. 1150.

(29) Art. 21 della legge 28-2-1977, n. 10.

del sistema della disciplina urbanistica, mediante un salto qualitativo della nozione urbanistica, così come predeterminato dal diritto positivo ed interpretato dalla giurisprudenza.

Quindi, posto che il sistema di norma urbanistica, è finalizzato alla tutela di un interesse pubblico specifico di natura urbanistico-edilizia, non risulta possibile ricomprendere attraverso lo strumento della concessione edilizia altri interessi pubblici, ben distinti ed individuabili in un diverso sistema normativo, quale appunto nella specie quello prefigurato dalla legge mineraria.

c) Non appare dubbio che la concessione edilizia partecipi alla strumentazione urbanistica di cui rappresenta un momento finale ed attuativo.

Infatti, da un lato si è ristretta quasi del tutto la discrezionalità del Sindaco in ordine al rilascio della concessione; dall'altro, questa rappresenta un onere per l'avente titolo, in presenza di un programma pluriennale d'attuazione (30).

E' interessante notare a questo proposito, che il rapporto tra concessione edilizia e piano pluriennale di attuazione, presenta due momenti essenziali di connessione:

I - nei Comuni obbligati a redigere i predetti piani « la concessione... è data solo per le aree incluse nei programmi di attuazione, e, al di fuori di essi, per le opere e gli interventi previsti dal precedente art. 9, sempreché non siano in contrasto con le prescrizioni degli strumenti urbanistici generali »;

II - « qualora nei tempi indicati dai programmi di attuazione gli aventi titolo non presentino istanza di concessione... il Comune espropria le aree ».

E' evidente che il nesso tra concessione edilizia e programmi pluriennali di attuazione — in ordine ai tempi ed alle modalità di attuazione degli strumenti urbanistici generali — si muove in un contesto urbanistico edilizio a salvaguardia di un proprio interesse pubblico specifico distinto da altri interessi, seppure ricadenti nel territorio, quali, nella specie, quelli attinenti alla coltivazione delle cave.

Infatti, l'interesse pubblico primario, perseguito dalla disciplina

(30) Art. 13 della legge 28-2-1977, n. 10.

delle cave, non è quello urbanistico, ma quello produttivo; tale interesse giustifica l'opera per il proprietario di coltivare la cava e di darle sufficiente sviluppo, pena l'esproprio del suolo ove insiste la cava e l'affidamento a terzi dell'attività estrattiva.

Pertanto l'incompatibilità dei due sistemi legislativi, posti a tutela di interessi pubblici diversi, si manifesta chiaramente.

d) Che la coltivazione di una cava non sia subordinata alla concessione edilizia, risulta evidente anche dall'esame del fondamento e della struttura della concessione stessa, così come previsto dalla legge sull'edificabilità dei suoli ed in particolare, dal combinato disposto degli artt. 1 e 10.

In primo luogo, la disciplina posta dall'art. 1 della predetta legge, rappresenta una enunciazione di principio a carattere programmatico, essendo rinvenibile nelle successive disposizioni, le fattispecie in cui è richiesta la concessione edilizia; queste possono essere sintetizzate brevemente in ipotesi di edilizia residenziale e di edilizia non residenziale, ovvero costruzioni ed impianti destinati ad attività industriali, artigianali, turistiche, commerciali e direzionali. Non vi è dubbio che il presupposto necessario della concessione edilizia è pur sempre la presenza di una costruzione o di un impianto; « la concessione relativa a costruzioni od impianti destinati ad attività industriali comporta la corresponsione di un contributo... » (31).

Volendo seguire quella parte della dottrina che ha sostenuto che la legge n. 10, ha inteso avocare al potere pubblico lo « jus aedificandi » (32), separandolo dal diritto di proprietà, ne deriva che tale separazione costituisce il limite alla proprietà privata e ciò è già di per sé sospetto di incostituzionalità; ma l'interpretazione del conseguente potere pubblico non può che essere restrittiva, per costante giurisprudenza costituzionale.

(31) Art. 10, I comma della L. 28-2-1977, n. 10.

(32) In tema di « jus aedificandi », cfr., tra gli altri, A. Gambaro, « Jus aedificandi e nozione civilistica della proprietà », Milano, Giuffrè, 1975, 396 ss.; P.A. Mazzoni, « La proprietà procedimento », Milano, Giuffrè, 1975, 345 ss. n. 305; E. Basile, « Lo jus aedificandi nel diritto vigente », in Foro amm., 1972, 1222 ss.; G. Morbidelli, « Dottrina giuridica dell'urbanistica », in Riv. trim. dir. pubbl., 1974, 112 ss.; M. Pallottino, P. Bonacorsi, « Analisi sul problema dei vincoli urbanistici », in Amministrazione e società, 1975, 1597 ss. Contra A. Predieri, la legge 28.2.1977, n. 10 sulla edificabilità dei suoli, Giuffrè, 1977 che cita la Dottrina più favorevole alla tesi della separazione dello « jus aedificandi » dalla proprietà del suolo.

Pertanto, ove si interpreti che lo « jus aedificandi » ricomprenda altresì l'attività industriale — nella specie estrazione del materiale di cava —, lo Stato avrebbe altresì avocato alla mano pubblica anche il diritto di attività industriale, costituzionalmente garantito (33) ed in particolare, per il proprietario della cava, a' sensi della legge mineraria, sussiste un onere che, ove non soddisfatto, dà luogo ad esproprio ed a successiva concessione a favore di un terzo (34).

Infine, la natura giuridica della concessione edilizia (35), esclude che la coltivazione di una cava possa essere subordinata ad essa, dato che la coltivazione è già soggetta ad altra autorizzazione.

E' noto che il presupposto soggettivo necessario perchè l'ente pubblico possa procedere alla concessione è l'esclusiva riserva alla pubblica amministrazione del bene o dell'attività che ne costituisce oggetto.

Nel caso dell'attività di coltivazione di cava, costituisce una contraddizione insuperabile che la stessa attività possa essere contemporaneamente espressione di due riserve esclusive, appartenenti a due distinte autorità e preordinata a due interessi pubblici specifici diversi.

Ne deriva che nella legge sull'edificabilità dei suoli (36), sono previste distintamente le opere ed impianti dell'attività alla quale sono preordinati, così come nella legge mineraria (37), sono individuate e disciplinate distintamente le opere necessarie per il deposito, il trasporto e le elaborazioni dei materiali per la produzione e la trasmissione della energia ed in genere per la coltivazione del giacimento e per la sicurezza della miniera (38).

In definitiva, una riserva dell'esercizio di cava sussiste ed appar-

(33) Art. 41 della Costituzione.

(34) Art. 45, I comma R.D. 29.1.1927 n. 1443.

(35) Sul concetto di concessione in genere cfr. C. Vitta voce « concessione » (Diritto amm.), Utet, Torino, 1959, 919 e segg.; Gambaro, « jus aedificandi », cit. inoltre cfr. anche A.M. Sandulli, « Abilitazioni, autorizzazioni, licenze », in Rass. dir. pubbl. 1958, I, 1 ss. e « Manuale di diritto amministrativo », 12^a ed., Napoli, Jovene, 1974, 427; P. Virga, « Il provvedimento amministrativo », Milano, Giuffrè, 1969, 58; R. Villata, « Autorizzazioni amministrative e iniziativa economica privata », Milano, Giuffrè, 1974, 41, n. 35; F. Benvenuti « I limiti dello jus aedificandi e la natura giuridica della licenza edilizia », in atti del II Convegno di diritto amministrativo in materia di licenze edilizie, Città di Castello, 1957, 26 nonché « Dal consenso al consenso » in « Profili Giuridici e prospettive nella nuova normativa sulla edificabilità dei suoli », Atti del Convegno di Trieste, Giuffrè, 1978, pag. 9 e segg.; G.B. Picco, « Note e rilievi conclusivi della Commis. » in Riv. not. 1976, 791.

(36) Art. 10 della legge n. 10 del 28.2.1977.

(37) R.D. n. 1443 del 1927 già cit.

(38) All'art. 32 del citato R.D. 1443 del 29.1.1927.

tiene all'autorità competente che la concede; con ciò non è più compatibile che la stessa attività risulti riservata al Comune perchè la dia o la affidi, a sua volta, in concessione.

7. - Tutte le incongruenze che seguono, in ordine alla diversa struttura dei due provvedimenti autorizzativi o di concessione, non sono che una conseguenza di questa inconciliabilità giuridica della sovrapposizione dei due istituti. Ad esempio: la concessione edilizia è irrevocabile, mentre quella di cava è una autorizzazione revocabile. Quindi se il titolare della autorizzazione per lo sfruttamento della cava decada dall'autorizzazione stessa e questa sia trasferita ad altro soggetto, non sarà possibile a quest'ultimo esercitare il proprio diritto, ove il primo concessionario non intenda trasferire la sua concessione edilizia; la concessione edilizia comporta una prestazione di carattere tributario correlata a certi parametri, quella di cava comporta un'altra prestazione tributaria commisurata ad altri specifici parametri; quindi, cumulando la concessione e l'autorizzazione, l'esercente si troverebbe a pagare due prestazioni tributarie per la stessa attività; ed ancora: un elemento essenziale della concessione edilizia è il termine per l'ultimazione dei lavori (che non può essere superiore a tre anni) « entro il quale l'opera deve essere abitabile o agibile » (39); tale elemento non solo non può essere identificato nell'attività di cava, ma resta escluso dalla legislazione mineraria che pone a carico del proprietario un sufficiente sviluppo della coltivazione della cava.

Un'ultima annotazione: la trasformazione del territorio in caso di utilizzazione di una cava, non solo appare essere indiretta, in quanto l'imprenditore non si pone come scopo di operare una trasformazione urbanistica ed edilizia, ma di svolgere un'attività di estrazione — ed anche provvisoria — in quanto l'imprenditore stesso si è obbligato e si obbliga a rimettere in pristino il terreno, secondo le disposizioni della Sovrintendenza (40).

8. - Non ho la pretesa di aver esaminato tutti gli aspetti delle questioni relative alla possibilità per le Regioni di legiferare innovando ai principi dell'ordinamento statale e relative all'applicabilità da parte

(39) Art. 4, IV comma della L. 28-2-1977, n. 10.

(40) Ciò che puntualmente si verifica specie per i Colli Euganei a' sensi dell'art. 3, della Legge 29-11-1971, n. 1097.

dei Comuni delle norme della legge sull'edificabilità dei suoli. A me sembra che — nel rispetto della legge e della Costituzione — le Regioni dovrebbero mantenersi, in materia di cave e torbiere, nei limiti della regolamentazione di una attività amministrativa.

Quanto poi alla possibilità per le emanande leggi regionali di applicare il sistema della concessione previsto dalla legge sull'edificabilità dei suoli, o addirittura alla possibilità per i Sindaci di applicare l'istituto della concessione senza l'esistenza di alcuna norma al riguardo, ritengo che ciò debba escludersi.

Ma anche se le Regioni volessero includere nelle leggi da loro emanate o emanande norme regolamentatrici della materia, magari applicando il sistema della concessione edilizia anche alle cave e torbiere, queste norme sarebbero costituzionalmente illegittime, in quanto la concessione ad edificare modula unicamente ed esclusivamente lo « jus aedificandi » e non certo altri poteri sostanziatasi dal diritto soggettivo di proprietà.

Interventi

Ivone Cacciavillani *

L'autorizzazione tacita può essere considerata "unico titolo"?

Sono ovviamente in tutto d'accordo con la (come al solito) documentatissima relazione del Consigliere Caccin sulla necessità della concessione edilizia per l'esercizio dell'attività di cava, dopo e a sensi della legge 10 del 1977.

Ma, come altri e con ben maggiore autorità che io non abbia hanno rilevato, dopo tre anni e mezzo dalla legge regionale 36, quel piano delle cave che doveva essere approntato entro sei mesi dalla legge (cioè entro ottobre del 1975) non solo non ha ancora visto la luce, ma « circola » (e non ancora per le consultazioni di rito, si è appreso oggi) una bozza (non so se sia "proposta" in senso tecnico) di nuova legge, nella quale il « piano di cava » viene ad avere un rilievo ed una natura tutt'affatto diversa da quella che gli aveva attribuito la legge 36 (art. 2 in relazione all'art. 5).

Tuttociò non può che creare a dir poco confusione, quando non sia da cavarne la sensazione che manchi la concreta e seria volontà di risolvere veramente il problema, perpetuando di fatto quella situazione di tolleranza illimitata che è certo la peggior soluzione che si possa pensare (non foss'altro — a tacere dei guasti — per il regime di monopolio o quanto meno oligopolio che di fatto attua, a favore dei pochi privilegiati titolari di cave « in esercizio » a quella fatidica data di entrata in vigore della legge regionale 36).

* * *

Sulla proposta di (nuova) legge regionale voglio limitarmi ad un solo rilievo, che cioè nella relazione generale che precede e presenta la legge si trovano alcune affermazioni che sono del tutto ignorate nello articolato, tanto che viene il sospetto che quella legge regionale sia sta-

* Giurista

ta predisposta senz'altro prima della legge 10 e sia stata « appiccicata » ad una relazione che è stata redatta *dopo* la legge 10, senza che fosse creato nessun coordinamento tra articolato e relazione generale.

La relazione generale afferma che l'attività di cava è attività che attiene all'amministrazione del territorio sotto quello specifico angolo di visuale che è l'urbanistica, per cui si dice (sempre nella relazione generale) che nell'esercizio dell'attività di cava non si può prescindere nè dalla legge 10, nè dall'intervento concessorio comunale ai sensi di essa, affermando chiaramente la necessità della « concessione edilizia » per l'attività di cava.

Nella proposta di legge questo viene totalmente dimenticato, anzi viene negato in maniera abbastanza chiara, specie sul punto che l'attività di cava attenga all'urbanistica e che quindi per l'attività di cava sia necessaria la concessione edilizia (a questo proposito non dobbiamo dimenticare una recentissima sentenza del T.A.R. del Veneto che ha esaminato questo tema su ricorso avverso un'ordinanza del Sindaco di Carmignano di Brenta che aveva visto distrutto dalle cave il territorio del suo Comune; il T.A.R. Veneto ha sviscerato il contenuto della legge 10, l'ha rapportato alla legge regionale 36/75 ed ha affermato che per l'attività di cava occorre concessione edilizia).

Che il Consiglio di Stato, poi, abbia rimesso alla Corte Costituzionale l'intera legge 36 è vero, ma tale rimessione riguarda ed investe un profilo che nulla ha a che vedere con il problema della necessità della concessione edilizia per l'esercizio dell'attività di cava alla luce della legge 10. Direi anzi che la legge 10 dovrebbe aver tolto di mezzo numerose di quelle perplessità che il Consiglio di Stato ha ritenuto di rilevare nella legge 36.

* * *

Ma ben più grave e pesante è la denuncia di quella colossale mistificazione che permette di far scempio della stessa legge 36, oltre che del territorio, pretendendo di attribuire all'autorizzazione tacita (che segue, a sensi dell'art. 16, dalla semplice domanda proposta entro i quattro mesi dalla legge) la natura giuridica di "unico titolo", che l'ultimo comma dell'art. 5 attribuisce alla licenza espressa della Regione.

Chiedo scusa se a tal punto devo fare appello alla pazienza di chi ascolta, con richiami tecnici alla legge.

Il primo dei quali muove dal rilievo che la L.R. 36, dopo aver posto il principio generale (su cui, come detto, si sono appuntati i dubbi di costituzionalità) che ogni attività di cava abbisogna di licenza regio-

nale, passa a disciplinare, all'art. 5, le caratteristiche strutturali (il contenuto necessario), all'autorizzazione all'esercizio della cava, che deve regolare:

- a) il piano di coltivazione;
- b) le modalità di sistemazione ambientale;
- c) le garanzie da prestarsi (comma 3 art. 5);
- d) eventuali altri « vincoli » connessi con le « condizioni geologiche ed idrogeologiche » (comma 4 art. 5).

I commi 1 e 2 sempre dell'art. 5 disciplinano poi l'iter procedimentale del rilascio dell'autorizzazione, che — atto terminativo — viene rilasciata dalla Giunta Regionale dopo i seguenti pareri:

- a) della Comunità Montana o del Comprensorio;
- b) del Magistrato alle acque;
- c) del distretto minerario;
- d) della Soprintendenza.

Dopo tali apporti tecnico-amministrativi (comprensorio), l'autorizzazione (si badi, *dopo* tali apporti) « si configura come *unico titolo* necessario per la coltivazione del giacimento di cava ».

L'art. 16 (sempre della L.R. 36/1975) regola l'attuazione della cava « in atto » alla data di entrata in vigore della legge regionale (ed in attesa che quel Piano Regionale delle cave che, a sensi dell'art. 2 della stessa L.R., doveva essere predisposto « entro 6 mesi » e che alla fine del 1978 — dopo tre anni — *non è ancora stato varato*); deve essere presentata domanda « entro 4 mesi dall'entrata in vigore della presente legge »; la mancata denegazione dell'autorizzazione equivale al suo rilascio (esempio tipico di *autorizzazione tacita*).

Orbene, può essere *tout court* applicato *all'autorizzazione tacita*, di cui all'art. 16 della L.R. 36 (che in ogni caso avrebbe potuto, per la stessa legge regionale avere durata massima di mesi 6) quel principio dell'« unico titolo » posto (nel senso dianzi precisato) dall'ultimo comma dell'art. 5 della Legge Regionale (che riguarda solo l'autorizzazione espressa)?

Già porre con chiarezza la domanda è darle risposta negativa.

C'è una *ratio* ben precisa di quel principio (dell'« unico titolo » posto dall'u.c. dell'art. 5): nel procedimento del rilascio dell'autorizzazio-

ne *esplicita* (regolata appunto dall'art. 5) intervengono *tutti* gli organi o enti che hanno dalla legge un qualche « potere » o competenza nella materia, come sopra analiticamente esaminato (anche il Comune interloquisce nel rilascio attraverso il Comprensorio o la Comunità Montana, di cui fa parte, enti individuati come « portatore di secondo grado » delle istanze del Comune).

E' ben naturale ed ovvio (anche a prescindere sul punto dal problema se la legge statale n. 10 del 1977 abbia o meno modificato la L.R. in esame, risolto affermativamente dalla sentenza del T.A.R. Veneto sopraccitata) che *dopo* che sulla domanda di licenza (autorizzazione espressa) *tutti* gli enti ed organi che vi hanno potere, hanno espresso il loro parere, che viene riassunto e conglobato nell'atto terminativo regionale, non si debba munirsi di altri interventi o autorizzazioni di altre (diverse dalla Regione) autorità.

Ma tuttocì può essere affermato per l'autorizzazione tacita, che viene « rilasciata » (ma è solo finzione giuridica) a sensi dell'art. 16, per la semplice inerzia della G.R. a quei cavaatori che avessero la cava « in atto » alla data di entrata in vigore della medesima L.R.?

Nell'autorizzazione tacita (che segue con la semplice inerzia della G.R.) *nessuno degli enti* ed organi menzionati (quali previsti dal comma 1 dell'art. 5 della L.R.) ha potuto minimamente interloquire; quella « licenza tacita » non fissa alcun limite all'attività di cava, che continua ad essere esercitata senz'alcun controllo o limitazione, come avveniva in precedenza, prima della legge regionale n. 36.

Si è parlato da taluni di « *assorbimento* » (nel provvedimento regionale di autorizzazione esplicita ex art. 5) *di tutti* i concorrenti poteri di tutti gli altri organi o enti « interessati »; ma tuttocì può avvenire ove tali poteri siano stati esercitati (ovvero siano stati posti in grado di essere esercitati), vale a dire nell'« autorizzazione esplicita ». Altrettanto non potrà evidentemente invece avvenire nell'autorizzazione tacita di cui all'art. 16, nel cui rilascio *nessuno dei quali enti* od organi ha potuto interloquire (esclusi proprio dall'art. 16), per cui non si avrebbe nel caso « *assorbimento* » di poteri (degli organi ed enti subordinati) nel provvedimento regionale, ma vera e propria « *confisca* » di tali poteri (nel senso che ne verrebbe precluso l'esercizio o apporto nell'autorizzazione tacita), operata per via interpretativa dalla legge stessa (attribuzione all'autorizzazione tacita del principio dell'« unicità del titolo », proprio solo dell'autorizzazione esplicita).

Ma c'è di più e proprio sul piano tecnico-giuridico.

L'art. 16 della L.R. 36/1975 è chiaramente norma transitoria e derogativa (come tale) dell'ordinaria disciplina imposta dalla legge stessa in via generale; quell'articolo pone una disposizione che 'vale' solo per quelle ben determinate cave (« in atto » alla data di entrata in vigore della legge); essa, a sensi dell'art. 14 delle preleggi al C.C. (come norma eccezionale), non può essere applicata oltre i tempi e i casi elencati.

Anche l'u.c. dell'art. 5 (sull'« unico titolo ») è norma speciale, che vale solo per quelle autorizzazioni (esplicite, appunto) regolate dall'art. 5 medesimo.

Nessuna delle due disposizioni speciali può essere estesa oltre i casi e i tempi rispettivamente regolati; nel senso che nè all'autorizzazione esplicita (art. 5 L.R.) possono essere applicati i principi posti per le autorizzazioni tacite (la possibilità di cavare anche senza « piano cava » e senza limiti) e viceversa, all'autorizzazione tacita non può essere applicato il principio proprio dell'autorizzazione esplicita dell'« unico titolo ».

* * *

Un ultimo punto vorrei brevemente toccare sempre nel campo del più stretto diritto.

Quale che possa essere la decisione della Corte Costituzionale sulla L. 36, sotto il profilo eccepito della legittimità della necessità della autorizzazione regionale per l'esercizio dell'attività di cava, non è in nessun modo dubitabile (per quanto esclusivamente attiene alla materia urbanistica) che la legge statale n. 10 del 1977, che ha modificato il titolo giuridico dell'autorizzazione-licenza, trasformandola in concessione amministrativa, abbia introdotto nell'ordinamento giuridico vigente *principi fondamentali* diversi e nuovi.

Abbia o meno scorporato lo *jus aedificandi* dal diritto di proprietà (come pure taluno sostiene), non può negarsi alla legge statale n. 10 un profondo ruolo innovatore della previgente disciplina in materia urbanistico-edilizia, per cui a sensi dell'art. 10 della legge 10 febbraio 1952 n. 63 (il quale prevede che « le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali — in una determinata materia — abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse ») dovrebbe comunque ritenersi *ipso iure* modificata la L. 36 che volesse escludere la concessione edilizia del Sindaco: essendo mutati i principi fondamentali in materia di uso del territorio in genere (mutamento, attraverso il diverso *nomen juris*, del titolo giuridico di disponibilità dei suoli a fini « industriali », come « diversi » da quello strettamente agrario), devono rite-

nersi implicitamente abrogate tutte quelle disposizioni regionali (quale che ne sia la *sedes materiae*) che vengano a trovarsi in contrasto con tali « nuovi principi fondamentali » (art. 15 delle preleggi al Codice Civile).

Nè ha ragion d'essere quella specie di scandalo che si vuol sbandierare per la ritenuta necessità dell'intervento sindacale, in parallelo e concorrente l'autorizzazione regionale.

La giurisprudenza ha già più volte affrontato identico tema a proposito della necessità (ad es.) della licenza-concessione del Sindaco per l'impianto di distributori e depositi di carburanti, per i quali è pure richiesta e minuziosamente regolata una complessa ed articolata istruttoria di autorità diverse dal Comune, affermando la necessità bensì della licenza-concessione del Sindaco, ma soggetta ad un controllo (da parte del Sindaco) solo sugli aspetti propriamente urbanistici (di rapporto con lo strumento urbanistico), non certo per gli aspetti di opportunità o di convenienza per il pubblico interesse, su cui è intervenuto in via assorbente il potere prefettizio (così come agli effetti propriamente attinenti alla polizia « mineraria » assorbente sarebbe l'autorizzazione regionale, olim « unico titolo », ora per effetto della L. 10, non più tale, ma coesistente con la concessione sindacale).

* * *

Penso che nessuno « sogni » di abolire radicalmente qualsiasi attività estrattiva di inerti e di materie prime per le cementerie; ne andrebbe di mezzo l'intero equilibrio socio-economico in atto.

Si vuole solo sostenere le necessità non più assolutamente procrastinabile di un controllo di tale attività che è capace di apportare al territorio guasti addirittura apocalittici.

In particolare ritengo che una moderna visione del Comune, come ente territoriale necessario, necessario rappresentante esponenziale di tutte le istanze che comunque « interessano » la sua popolazione, non possa restare assente o essere estromesso dal controllo e dalla gestione delle sorti del suo territorio.

Questo la legge statale 10 glielo ha dato e nessuno glielo potrà togliere; mi auguro soltanto che il Comune sappia fare saggio uso di tale potere; ma mi auguro più ancora che questa supplenza della Regione che latita, sempre chiamata a coprire spazi vuoti, valga a por fine ad uno stato di cose che siamo sempre più numerosi a ritenere assolutamente intollerabile.

Vi ringrazio.

Franco Cremonese *

Il tema posto all'ordine del giorno del convegno « L'ESCAVAZIONE NEI COLLI EUGANEI: un problema di produzione nella salvaguardia del territorio », pone l'opportunità di affrontare correttamente un problema che deve essere esteso, per una serie di risvolti, all'intero ambito nazionale e regionale.

E' fondamentale, perché tuttora vigente, la legge mineraria del 1927 che distingue le sostanze minerarie ed energetiche del sottosuolo, industrialmente utilizzabili, in due categorie e precisamente in miniere e cave.

Le miniere sono un bene dello Stato dato in concessione al privato, mentre le cave, sono lasciate in disponibilità del proprietario del fondo, il quale è però soggetto all'esproprio in caso di mancato o insufficiente sfruttamento.

Da ciò si deduce che sia le prime che le seconde debbono essere coltivate, nell'*interesse primario della comunità*.

La distinzione dettata dalla legge mineraria è principalmente merceologica; infatti la classificazione di un certo numero di sostanze ed energie in materiali di seconda categoria — cave — non fa perdere ad essi l'aspetto primario di sostanze altrettanto utili per la collettività quanto quelle inserite nella prima categoria — miniere.

Tanto è vero, che pur essendo sottoposta ad un regime di proprietà diverso da quello delle miniere, è prevista l'espropriazione (da parte dello Stato), nei confronti del privato che avendo la disponibilità della cava non ne intraprenda la coltivazione o non dia ad essa un sufficiente sviluppo.

Su questi principi si è sviluppata l'attività estrattiva nel territorio nazionale.

E' certo che la legge mineraria (n. 1443/1927) è caratterizzata, in alcuni punti, dallo spirito autarchico proprio del momento storico nel quale la legge è stata concepita; soprattutto là dove favorisce il mas-

* Vicepresidente del Consiglio Regionale del Veneto

simo sfruttamento della risorsa. E' però indubbio, che se questo concetto è oggi superato e controproducente, per una corretta coltivazione del giacimento — che deve essere programmata in un tempo sufficientemente ampio atto a consentire il rispetto e l'armonizzazione delle esigenze territoriali, ambientali, minerarie ed economiche —, resta fondamentale il « concetto » che *una adeguata utilizzazione delle materie prime è nell'interesse primario dell'intera collettività.*

Risulta anche perciò ovvia, la necessità di un rinnovamento normativo che fra l'altro segua pari passo l'evoluzione della realtà economico-sociale e sgombri il campo dal coacervo di singole normative di settore, slegate fra di loro, talora anche contraddittorie.

Non può sfuggire infatti che l'attività estrattiva interessa ambiti diversi dell'attività produttiva, in primo luogo il territorio, le bellezze naturali e panoramiche, gli elementi di interesse artistico e storico-archeologico, i fattori idrogeologici, idraulici, di sicurezza e di igiene. Ma ve ne sono anche molti altri, tra i quali citiamo quelli economico-occupazionali.

Ci si trova di fronte dunque ad una materia estremamente articolata la cui regolamentazione presuppone una conoscenza amplissima e una capacità di dettare norme con criteri di interdisciplinarietà per ridurre ad unitarietà e comunque armonizzare un insieme di discipline e norme spesso concorrenti.

E' questo il modo, nuovo rispetto al passato, in cui affrontare e regolamentare l'attività estrattiva.

Come è superato il vecchio concetto autarchico dell'attività estrattiva, così sarebbe altrettanto erroneo operare nel settore valutando in modo settoriale e assoluto solo uno degli accennati aspetti concorrenti.

E' questo il modo, nuovo rispetto al passato, in cui affrontare e regolamentare l'attività estrattiva.

Come è superato il vecchio concetto autarchico dell'attività estrattiva, così sarebbe altrettanto erroneo operare nel settore valutando in modo settoriale e assoluto solo uno degli accennati aspetti concorrenti.

E' necessario quindi avere completezza di conoscenze, serenità di giudizio e chiarezza di obiettivi.

Dobbiamo constatare che le cave in questi ultimi anni si sono sempre più imposte all'attenzione di tutti: dal Comitato locale alle Associazioni per la difesa della natura, alla Magistratura, alle Forze sociali e a quelle politiche.

Tutti ne parlano, ma ben pochi dimostrano di aver colto, al di là

degli aspetti frammentari, i problemi complessivi che riguardano il fenomeno « cave »,

Spesso si resta colpiti — e ben a ragione — dagli aspetti negativi, talora devastanti, derivanti dall'esercizio scriteriato dell'attività, e quello che è peggio, spesso consentiti da una legislazione carente e sordinata.

Si è quindi innescato un movimento di opinione a cui deve essere portato rispetto e riconoscenza, ma ciò non basta perchè non ci si può fermare alla fase di contestazione, di rifiuto.

Occorre dare una direzione, degli obiettivi, degli strumenti, affinché la protesta si trasformi in proposta e in norma di corretto intervento.

Superata la fase della denuncia, della polemica giornalistica, dei meriti dei Pretori che con molta buona volontà spesso sentenziano « interpretando » le leggi nel tentativo di arginare ai mali maggiori, le forze politiche hanno il dovere di riprendere l'iniziativa cogliendo gli aspetti complessivi per ricomporre l'articolata e difficile materia in coerenza con una concezione culturale e sociale propria della nostra civiltà, rifuggendo sia da tentazioni demagogiche, sia da gratificanti posizioni di allineamento alle mode correnti.

Gli Organi politici, quelli che dotati di responsabilità legislative e di governo, hanno il dovere non più rinviabile di ridare all'autorità pubblica la capacità di svolgere il proprio ruolo secondo le funzioni specifiche assegnate a ciascun potere dalla Carta Costituzionale.

In altre parole si deve uscire a livello nazionale e a livello regionale con una normativa adeguata che non lasci spazio nè alla speculazione, nè alla demagogia, nè ad incertezze normative a colmare le quali siano costrette le interpretazioni della Magistratura, nè a dissipare risorse che, non dimentichiamolo, scarseggiano grandemente nel nostro Paese.

E nelle risorse comprendiamo prima di tutto il suolo, le bellezze naturali, i giacimenti.

E' operando in questo modo che si dà fiducia al cittadino, che si eliminano all'origine condizioni di privilegio, creando un quadro di certezze su cui costruire il futuro dei veneti e degli italiani nel « loro ambiente ».

Ma ritornando al tema che abbiamo dinnanzi, dobbiamo cercare di non perdere l'occasione, fin da oggi, tutti insieme, Magistrati, Amministratori, Sindaci, Imprenditori, Tecnici, Politici, tutti, nella qualità di cittadini, di dare un contributo per lanciare una doverosa ini-

ziativa di chiarimento al fine di arrivare alla migliore soluzione del problema.

Dobbiamo cominciare ad orientarci in una situazione estremamente confusa, non solo dal punto di vista legislativo e delle competenze, ma anche delle idee e degli obiettivi.

In estrema sintesi ci troviamo in questa situazione:

a) una legge antica: il Regio Decreto 1443 del 1927 che costituisce la normativa mineraria fondamentale, vincolante per la sottostante legislazione regionale;

b) il dettato costituzionale che individua la competenza delle Regioni in materia e più tardi l'effettivo trasferimento in due diversi momenti: i decreti dell'aprile del 1972 e il D.P.R. 616/77;

c) la legge Fracanzani del 1971 che opera specificatamente nell'ambito dei Colli Euganei fin prima dell'effettivo trasferimento delle competenze alle Regioni;

d) la legge regionale n. 36/75, che si caratterizza nel disciplinare la coltivazione di cave e torbiere per l'introduzione dell'autorizzazione e per la previsione di un piano regionale;

e) una serie di leggi statali e regionali che modificano profondamente il quadro istituzionale e delle competenze.

L'assetto regionale che ha ridisegnato il quadro istituzionale, la diffusione particolare e non coordinata dei settori concorrenti, la normativa susseguitasi in epoche e regimi diversi, la giurisprudenza stratificatasi e chiamata a districarsi anche nei vuoti creati dal sovrapporsi di leggi, hanno portato ad una situazione indubbiamente di grande confusione.

In questa situazione è necessario porsi con atteggiamento scevro da presunzione e ricercare, con grande correttezza, di perseguire finalità complessive senza cadere nell'errore di approfittare dei varchi legislativi per forzare le cose verso direzioni particolari.

Si deve quindi ricercare anzitutto chiarezza per dettare norme applicabili senza burocraticismi, ma con snellezza, funzionalità, e serietà, assicurando, da un lato, la più ampia partecipazione alle scelte e, dall'altro, garantendo la gestione con l'apporto tecnico e scientifico necessario alla delicatezza e complessità dei problemi e degli interventi da affrontare.

In questo spirito ritengo di dover dare un primo, meditato contributo.

La prima necessità da affrontare è quella di ridefinire il quadro normativo — nazionale e regionale — partendo dalla assunzione di alcuni principi fondamentali:

— la definizione dell'attività di cava;

— l'individuazione delle modalità per la coltivazione in rapporto anche a normative concorrenti;

— la determinazione dell'autorità competente e responsabile nella gestione della materia.

Per quanto concerne la definizione di « cava » dobbiamo dire subito che essa è una attività industriale che si esplica sopra e sotto il suolo.

In altri termini — visto che dovranno essere approvate sia la Legge quadro nazionale più quelle regionali — si potrebbe proporre questa formulazione:

« costituiscono attività di cava e torbiera i lavori di coltivazione dei giacimenti formati da materiali di seconda categoria indicati all'art. 2 del Regio Decreto n. 1443/1927 per scopo di utilizzazione industriale, edilizia ed idraulica. Invece i lavori di miglioria fondiaria a scopo agricolo, di sistemazione forestale, quelli che avvengono entro il luogo o per uso diretto alla costruzione di opere pubbliche e private, appartengono ai movimenti di terra e sono esclusi dalla normativa concernente la disciplina delle cave ».

L'attività di cava, inoltre, in quanto fornisce beni necessari e insostituibili — almeno per ora — alla collettività, ha rilevanza generale e quindi è di pubblico interesse.

Va ancora affermato che tale attività produttiva, riguardante la utilizzazione di risorse speciali, in quanto si esplica sul suolo, ha riferimento tra l'altro, anche all'urbanistica, *ma è materia diversa dall'urbanistica*. E qui, per rispondere alle esigenze di chiarezza che ci siamo proposti, mi sia consentito di sviluppare qualche considerazione.

Al riguardo non ha certo contribuito a portare « chiarezza » al settore la « circolare » del Ministero dei Lavori Pubblici del dicembre 1977 che tende ad interpretare la legge Bucalossi forzandone i contenuti — così come ha sostenuto lo stesso ex Ministro in una riunione nel vicentino — nel senso di far rientrare l'attività estrattiva nella normativa urbanistica.

L'art. 117 della Costituzione nel prevedere le competenze da trasferire alle Regioni, opera una netta distinzione tra la materia delle cave e torbiere rispetto all'urbanistica.

In effetti, da sempre, il legislatore nazionale ha dettato norme per la materia delle cave specificamente distinta da quella urbanistica, e non potrebbe essere stato diversamente, essendo gli interessi pubblici in loco diversi tra loro, l'uno relativo alla *utilizzazione delle risorse economiche*, l'altro alla *disciplina degli insediamenti urbani*.

Gli inconvenienti verificatisi non sono da imputare alla suddetta distinzione ma alla mancanza di coordinamento.

Ora però non dobbiamo cadere nell'estremo opposto di sopperire al mancato coordinamento con la *subordinazione della disciplina mineraria ad altre discipline*.

Non appare sostenibile d'altra parte la tesi che la dizione dell'art. 80 del D.P.R. n. 616/1977 sia venuta ad integrare la portata dell'articolo 1 della Legge n. 10/77 (Bucalossi) e pertanto a ricomprendere nella materia « urbanistica » anche l'esercizio delle cave e torbiere.

Ma in un atto legislativo qualunque esso sia non si può leggere un articolo distinto da tutto il resto, arrivando a conclusioni che contrastano con gli altri disposti della stessa legge e di tutta la legislazione vigente.

Se questa è norma costante per una corretta lettura ed applicazione delle leggi, a maggiore ragione si deve metterla in pratica con il D.P.R. 616 che è un provvedimento assai complesso se non altro per le implicazioni di carattere costituzionale.

Infatti, il citato D.P.R. 616 inserisce la materia delle cave e torbiere all'art. 62 nel titolo avente per oggetto lo « *Sviluppo Economico* », mentre la materia urbanistica viene inserita in un diverso titolo avente per oggetto « *L'assetto e l'utilizzazione del territorio* ».

L'art. 80, inoltre, non individua la materia urbanistica, ma le *funzioni amministrative ad essa relative*, le quali, a prescindere dalla specificazione contenuta nei successivi articoli 81, 82 e 83, sono riferibili alla disciplina sia generale che particolare vigente.

Scopo di tale articolo 80 è dunque di puntualizzare che l'attività amministrativa relativa alla materia urbanistica è demandata alla Regione.

Possiamo concludere quindi, dicendo che il contenuto dell'art. 80 non è omnicomprendente, ma è generico e tale genericità, nell'intento del legislatore, è dettata dalla volontà non tanto di includere nell'urbanistica la disciplina « mineraria » che è rispetto ad essa « autonoma », bensì di inserire talune discipline e collegare alla Regione taluni interventi che non trovano esplicito riferimento nell'articolo 117 della Costituzione, quale ad esempio la protezione dell'ambiente.

Se poi qualcuno sostenesse che è stata « scomodata » la legge Bucalossi per procurare ai Comuni un conveniente flusso di entrate, ben più appropriato sarebbe stato richiamarsi ai principi esistenti nella legislazione mineraria, di indennizzare i danni cagionati dai lavori di coltivazione soprattutto alle strutture di servizio sottoposte ad un uso intenso con conseguenti effetti di più rapido deterioramento.

A ciò può rispondere la legge quadro-nazionale che al fine di semplificare l'applicazione accolga la forma di un corrispettivo commisurato al volume e alle caratteristiche del materiale risultanti dal progetto approvato.

Non producono chiarezza inoltre, circolari e lettere di Prefetti o di nuclei operativi del Magistrato alle Acque, ordinanze di Sindaci, che in larga parte, soprattutto negli ultimi tempi, stanno diffondendosi ingenerando confusioni di competenze, e di ambiti funzionali ed operativi.

Dobbiamo constatare inoltre la mancanza di un chiaro indirizzo della Magistratura che da un lato avanza dubbi sulla legittimità o addirittura sulla costituzionalità di leggi che regolamentino la attività di cava e torbiera (stanti i principi in vigore in materia) e, dall'altro lato, appare avviata ad interpretare leggi nel senso di subordinare l'attività estrattiva alla normativa urbanistica e non invece a coordinarla con essa e con le altre discipline connesse.

Ritengo invece che, indipendentemente dalle esegesi dei testi e dalla congerie di leggi e sentenze, il Parlamento quando si accinga a varare, finalmente, una legge-quadro nazionale debba definire una normativa in cui non ci sia subordinazione della disciplina mineraria ad altre discipline, per diversi aspetti legate, bensì prevedere tutti i collegamenti per stabilire le compatibilità e le condizioni di reciproca armonizzazione.

Per quanto riguarda l'individuazione della autorità che deve detenere la potestà decisionale, essa va riferita ad un'unica autorità pubblica.

Tale autorità pubblica deve essere tenuta, per gli aspetti regolati da legislazioni concorrenti, *ad acquisire dalle relative autorità pareri con carattere obbligatorio, ma non vincolante*.

In un caso il potere di decidere sulle escavazioni, dico escavazioni e non coltivazioni di cava, è opportuno, anzi necessario, che sia esercitato da autorità diversa da quella mineraria: mi riferisco al lavoro di estrazione di materiali dai corsi d'acqua pubblici.

Al riguardo non vi è dubbio che l'aspetto di gran lunga più rilevante e tale da essere determinante rispetto ad ogni altro è *quello idraulico*.

Occorre allora che la regolamentazione delle escavazioni di materiali, non solo dall'alveo, ma anche dalle intere zone di pertinenza idraulica dei corsi d'acqua, spetti esclusivamente alla autorità idraulica competente, che deve provvedere al rilascio delle autorizzazioni o concessioni, alla vigilanza e a quanto altro di competenza nel rispetto preminente del buon governo idraulico.

Che senso ha e a quale obiettivo può rispondere il fatto che, per diversi e connessi aspetti venga riconosciuto potere decisionale e vincolante a più autorità, come Regione, Sindaco, Sopsintendenti vari, Ispettorati Forestali ed Agricoli, Magistrato alle Acque, Autorità igienico-sanitarie?

In realtà esistono, purtroppo, segni che inducono a ritenere non del tutto inutile la domanda.

Non è per questa strada che può essere perseguito l'obiettivo di consentire l'attività di cava armonizzandola con le esigenze di rispetto di altri valori come il suolo, l'ambiente, il paesaggio ecc.

Non è questa la strada della partecipazione, nè della individuazione di responsabilità. E' invece la via che conduce alla esasperata burocratizzazione, alla sovrapposizione di livelli e di competenze, ai conflitti, alle fughe di responsabilità, all'ingovernabilità e alla conseguente sfiducia nelle istituzioni pubbliche.

Il fatto poi che, come appare anche da quanto già detto, l'attività di cava abbia rilevanza quantomeno regionale, deve far considerare che non può essere l'autorità del singolo Ente locale investita della predetta potestà decisionale.

E' la natura stessa della materia, già di per sè complicata e in alcuni aspetti non sufficientemente definita, che non consente un decentramento che inevitabilmente porterebbe ad una impossibilità di gestione corretta.

Infatti un progetto di coltivazione richiede di coinvolgere conoscenze tecniche interdisciplinari su problemi che hanno riferimenti non delimitabili entro i confini amministrativi dei Comuni e degli stessi Comprensori.

Basti pensare a solo titolo di esempio alla dimensione delle problematiche conseguenti al rapporto tra scavi e presenza di falde acquifere, di sostanze inquinanti, alla variabilità delle caratteristiche tecniche ed idrogeologiche in cui possono trovarsi i vari giacimenti e le

conseguenti specifiche risposte più adeguate perchè le coltivazioni avvengano evitando effetti dannosi.

E ciò senza voler allargare l'esame ad altri importanti aspetti ambientali ed economici e, per quanto riguarda le estrazioni nei corsi d'acqua, alla necessità di effettuare interventi che devono avere come quadro di riferimento i bacini imbriferi.

Pretendere che tutto ciò possa essere gestito da piccoli Comuni — si ricordi che nel Veneto circa il 70% di quelli interessati sono al di sotto dei 10 mila abitanti — vuol dire non avere compreso appieno che cosa comporti l'autorizzazione per l'esercizio dell'attività estrattiva. E' una pretesa che certamente significa non perseguire la coerente difesa del territorio!

La potestà decisionale quindi va conservata alla Regione che si dovrà avvalere per l'istruttoria e per l'armonizzazione delle materie concorrenti di un *Comitato Tecnico Regionale* in cui siano presenti rappresentanti delle Comunità Locali, delle materie concorrenti e delle competenze tecniche ed amministrative adeguate a rispondere alle complesse esigenze di *programmazione* e di *valutazione* dei progetti di coltivazione.

Addentrandoci sull'aspetto riguardante la *programmazione* bisogna ammettere subito con molta franchezza la necessità di adeguare la stessa legge regionale n. 36 del 1975 sia con riguardo al tipo e ai contenuti di piano previsto come anche ad altri aspetti.

Dobbiamo in particolare convenire che non è praticabile, prima ancora che per gli aspetti procedurali di attuazione, un piano redatto secondo i modelli propri dei tradizionali strumenti urbanistici, un piano in cui si pretenda di poter quantificare, in rigida correlazione, fra la domanda e l'offerta in materiale e il conseguente impiego di suolo per tutte le risorse estrattive, sia pure fino ad ora conosciute, non solo nella loro localizzazione giacimentologica, ma anche nelle relative caratteristiche tecniche e di commerciabilità richieste dai *numerosissimi e mutevoli usi*.

Fantasia, inoltre, potrebbe risultare una normativa di attuazione del piano che fosse formulata nell'intento di dare una risposta completa a tutte le situazioni che, nella complessità di aspetti, sono caratterizzate da particolari problemi da risolvere con appropriate soluzioni, derivanti da specifici accertamenti e qualificate competenze.

Insistere nel voler portare avanti un siffatto tipo di pianificazione vuol dire fare della inutile demagogia.

Peraltro ciò non vuol dire che non sia possibile e, per talune esigenze, anche necessario, fare ricorso ad alcun strumento di programmazione.

La programmazione nel settore estrattivo non si può considerare come un atto in sè concluso nel momento in cui si va a concepire il piano, ma come un atto complesso caratterizzato dall'obiettivo di utilizzare le risorse in modo compatibile con la salvaguardia del territorio, dell'ambiente, delle condizioni igieniche e idrogeologiche, contenente criteri, direttive e procedure, in modo che l'utilizzazione delle risorse venga via via sottoposta a verifica e adeguamento in rapporto all'evoluzione delle tecniche, dei bisogni.

Si tratta in sostanza di rifiutare il vecchio e statico concetto di pianificazione rigida che finisce per restare sulla carta costituendo solo un ostacolo a qualsiasi intervento, per primo quello della salvaguardia dei beni naturali e ambientali.

Occorre sostituirlo con il concetto di programmazione continua realizzabile attraverso un « *piano processo* » che si realizza mediante progetti di coltivazione che potranno essere sia di iniziativa pubblica che privata.

Nella gestione del piano-processo domina la volontà dell'Ente pubblico come garante dell'interesse generale, che impedisce la speculazione, orienta costantemente l'attività verso fini pubblici e impone la sistemazione progressiva e finale dell'area interessata alla estrazione.

E' indispensabile inoltre, *definire meglio il quadro della partecipazione* che va garantita nella sostanza e non solo nella forma.

Partecipazione infatti non vuol dire quotidiano « accattonaggio di consensi » — che nel clima che stiamo vivendo si suscitano facilmente con atteggiamenti di opposizione precostituita sui singoli casi — ma scelta responsabile rispetto ad obiettivi e a criteri che non lascino spazio ad interpretazioni di comodo.

In altre parole la partecipazione deve essere realizzata nel momento in cui vengono discussi ed elaborati gli obiettivi, i criteri, le scelte di localizzazione.

Quando invece si tratta di attuare i progetti deve essere fatto riferimento alle funzioni che la legge assegna ai soggetti coinvolti nell'attività di coltivazione.

A fronte dell'esercizio di tali funzioni devono essere individuate precise competenze e responsabilità in modo che siano anche facilmente ed esemplarmente perseguibili coloro che eventualmente violano la legge.

E' bene, peraltro, ricordare che, almeno nella nostra regione non si deve partire dal nulla.

Sia pure nelle difficoltà che emergono anche dai cenni precedentemente svolti, il Veneto, primo in Italia, si è dato la propria legge. Infatti, con la Legge Regionale n. 36/75 recante: « Norme per l'esercizio dell'attività estrattiva in ordine a cave e torbiere », la coltivazione delle nuove cave è subordinata al rilascio di apposita autorizzazione della Giunta Regionale, alla quale è stato demandato il compito di predisporre lo schema del 'Piano Regionale delle attività estrattive'.

Gli adempimenti della Legge Regionale si sono articolati in due fasi: la prima, riguardante soprattutto le attività di coltivazione in atto al momento dell'entrata in vigore della citata legge, la seconda, relativa alla acquisizione degli elementi per la gestione generale della attività estrattiva.

Si è così avviata la regolamentazione dell'attività di coltivazione delle cave, sia in ordine alla escavazione che alla sistemazione delle aree interessate.

E' stato così possibile, in certa misura, razionalizzare le attività estrattive esistenti, anche se non mancano spesso delle gravi difficoltà proprie delle situazioni in atto non solo dal punto di vista delle caratteristiche degli scavi, ma anche da quello del peso rilevante delle attività produttive ed occupazionali connesse.

Risultano ormai definitivamente precisati, nell'intero territorio veneto, sia i raggruppamenti di cave od insiemi estrattivi in atto per i diversi tipi di materiali, sia l'ubicazione delle varie cave sparse.

Le suddette fasi costituiscono, in realtà, impegni che si è cercato di affrontare almeno a livello conoscitivo in modo coordinato, non solo perchè è necessario partire dalla situazione in atto per concretizzare i possibili e più opportuni interventi di sistemazione ambientale nelle aree già escavate e per contenere la necessità di nuove coltivazioni in altre aree alternative non ancora interessate dall'attività estrattiva, ma soprattutto perchè è indispensabile tener presenti tutte le complesse implicazioni che l'uso delle risorse comporta, perseguendo ed applicando le migliori condizioni di ammissibilità rispetto ai vari valori da tutelare.

Sulla base degli studi condotti, delle documentazioni prodotte e in particolare di una collaborazione con gli Enti locali già avviata con parecchi Comuni maggiormente interessati, la Giunta Regionale, anche sulla scorta della prima esperienza maturata, ha predisposto:

— un disegno di legge dal titolo: «Regolamentazione dell'attività estrattiva con modifiche alla Legge Regionale 17 aprile 1975 n. 36»;
— lo schema preliminare del Piano regionale dell'attività estrattiva.

Si tratta di un progetto articolato nella normativa e nelle procedure, ma con carattere di «*proposta aperta*» alle verifiche, agli approfondimenti e al recepimento di proposte migliorative.

E' naturale quindi che il raffronto, tra quanto contenuto nel progetto di piano regionale delle attività estrattive (Legge e norme di attuazione) e quanto precedentemente esposto, emergano anche elementi di differenziazione che ho ritenuto di puntualizzare nell'intento di aprire un dibattito allargato a tutte le componenti della nostra comunità regionale per offrire i risultati alla valutazione responsabile del legislatore regionale, ma anche nazionale.

Non va quindi considerata una «sortita» che sta a significare una contrapposizione, ma una integrazione costruttiva al lavoro sinora svolto, lavoro in cui non vanno sottaciuti pregi e contributi positivi.

In definitiva è necessario verificare il lavoro fin qui svolto dalla Giunta Regionale alla luce dei principi individuati per definire quanto deve essere regolato a livello nazionale e quanto a livello regionale.

L'argomento posto all'attenzione del Convegno: «L'escavazione dei Colli Euganei: un problema di produzione nella salvaguardia del territorio» alla prima impressione poteva sembrare di portata più limitata.

In realtà, nella problematica tracciata, non solo è completamente coinvolto, ma è anche caratterizzato da aspetti peculiari.

Come è noto, l'attività estrattiva sui Colli Euganei è stata regolamentata dalla legge 29.11.1971 «Norme per la tutela delle bellezze naturali ed ambientali per le attività estrattive nel territorio dei Colli Euganei», meglio conosciuta come legge Fracanzani.

Su 69 cave esistenti, in forza dell'art. 2 della suddetta legge, 27 cave — che fornivano materiale da riporto e pietrame trachitico, liparitico e calcareo e pietrisco basaltico, trachitico, liparitico e calcareo — hanno cessato l'attività estrattiva entro il termine perentorio del 31 marzo 1972.

Delle altre 42 cave, 11 progetti sono stati respinti e 31 sono stati autorizzati e appartenevano:

- n. 12 a materiali per calce e cemento;
- n. 19 a trachite da taglio.

Alla scadenza delle predette 31 autorizzazioni si è verificata una ulteriore riduzione, che ha portato il complesso di cave in atto ad un terzo di quelle originariamente esistenti.

L'impostazione data, dalla legge Fracanzani e la legislazione statale e regionale fanno emergere di conseguenza che la continuazione di qualsiasi attività estrattiva nell'ambito dei Colli Euganei è subordinata alla concorrente volontà di identico contenuto del Soprintendente e della Regione, anche se adottate a tutela di differenti interessi, e solo finchè dureranno tali concorrenti volontà.

Con il D.P.R. 616, peraltro, la competenza statale relativa alla legge speciale 1097 è stata delegata alla Regione che ha provveduto a regolamentare l'esercizio delle funzioni secondo norme e procedure proprie, ma sempre distinte da quelle precedenti riguardanti l'attività estrattiva.

In pratica si verifica una unificazione solo apparente perchè si devono pronunciare uffici diversi secondo procedure distinte.

Il risultato comporta un tale appesantimento che evidenzia ancora di più i limiti insiti nell'applicazione di legislazioni concorrenti, come ho avuto modo di illustrare in precedenza.

È indubbio che la legge 1097 ha svolto la funzionale essenziale ed iprocrastinabile di por fine ad uno sfruttamento in molti casi «a rapina» dei Colli Euganei, ma probabilmente, sarebbe stato meglio arrivare a chiusure graduali tali da consentire di accollare gli oneri di sistemazione, direttamente alle ditte che avevano prodotto i danni paesaggistici.

Tuttavia, gli interventi di sistemazione ambientale anche se resi più difficili per le cave abbandonate, possono ugualmente giustificare delle idonee iniziative, non escluse quelle di carattere legislativo, dato che, tra l'altro, l'inerbimento in linea tecnica si è dimostrato recentemente possibile attraverso un limitato esperimento condotto proprio qui a Monselice sul Monte Ricco.

Dobbiamo quindi valutare la situazione delle cave dei Colli in relazione all'accennato aspetto della sovrapposizione di più competenze, della necessità di sistemazione delle cave abbandonate, dell'esigenza di unificare la materia in capo alla Regione, dell'indirizzo esistente in sede nazionale di semplificare ed eliminare la legislazione speciale.

Da ciò si deve trarre la conclusione che la legge Fracanzani ha avuto indubbiamente meriti eccezionali e ha prodotto risultati anche positivi in un momento non facile della vita di questa parte del Veneto

che offre risorse e bellezze naturali di così eccezionale interesse, da dover essere conservate e trasmesse alle future generazioni. Ma oggi superata l'emergenza e arrestata la « devastazione » si deve rimeditare la normativa e pensare se non convenga trasferire in sede di legge quadro nazionale e nella legislazione regionale ogni elemento normativo utile a garantire in modo unitario la salvaguardia dei Colli, dei loro valori e delle loro bellezze naturali.

Al di là degli aspetti sopraccennati, occorre che siano effettuate scelte per i materiali trachitici e per i cementifici.

Per i primi nessuno può mettere in dubbio gli elementi che inducono a ritenere necessaria la coltivazione: gli impieghi pubblici indispensabili, la tipicità del materiale, i molteplici usi.

Sono questi aspetti che rendono le trachiti dei Colli uniche in Italia per unanime riconoscimento.

Il problema semmai consiste nella individuazione dei modi migliori di coltivazione nel rispetto dei valori ambientali e del territorio.

Per quanto riguarda *i materiali per cemento* va riconosciuto che anche se esiste una consistente disponibilità, si devono effettuare delle scelte partendo da conoscenze tecniche e scientifiche e da valutazioni obiettive di carattere ambientale e anche economico occupazionale.

La Regione da tempo, ormai dal lontano 1974, ha dato un contributo alla conoscenza ed approfondimento del problema con una fondamentale ricerca che è possibile trovare raccolta nel volume: « L'industria del cemento nel Veneto nel quadro della situazione del settore a livello nazionale ».

A fronte delle richieste di chiudere i cementifici perché si ritiene che siano troppi in relazione ai fabbisogni attuali del Veneto, si deve assumere un atteggiamento di responsabilità per individuare le compatibilità e determinare quanto si può scavare, come si deve operare e sistemare e fino a quando si potrà esercitare la coltivazione dei materiali per cementifici.

Quello che però non si può più continuare a fare è mantenere l'attuale situazione di rinvio costante che prima di tutto torna a danno del territorio sul quale si scaricano gli effetti dell'incertezza che provocano più intense e meno controllabili escavazioni, anche per effetto della provvisorietà e dei limiti temporali assegnati alle autorizzazioni.

Lo stato di incertezza, inoltre si ripercuote negativamente sull'economia dell'area, sulle condizioni di lavoro sull'occupazione, sulle aziende.

* * *

Al termine di questo mio intervento, che certamente non ha esaurito l'esame della complessa materia, ritengo che non si debba considerare compiuta la discussione.

Il mio discorso non chiude, ma vuole « aprire » un dibattito da estendere non solo alla comunità veneta.

Per questo mi farò promotore presso la Regione affinché sia organizzato un apposito Convegno regionale.

La salvaguardia delle risorse, il corretto uso del territorio, la difesa delle attività produttive, soprattutto nel particolare momento economico che colpisce il Paese, sono obiettivi inderogabili che la Regione intende perseguire, anche in riferimento al settore estrattivo e alle molteplici attività connesse, secondo il metodo della partecipazione, il quale comporta una attiva e responsabile collaborazione degli Enti locali e delle forze sociali nella formulazione delle proprie scelte.

Non si può dimenticare che sono implicate ad un tempo le sorti del nostro ambiente di vita e nel Veneto il futuro di quasi 20 mila lavoratori impegnati direttamente e nelle prime fasi di trasformazione e commercializzazione.

Giuseppe Greggio *

Mi corre l'obbligo di rilevare che tutto quello che è stato detto e che si dirà nel corso di questo convegno serve molto poco.

La L. R. 17 aprile 1975 n. 36 prevedeva all'art. 2 l'obbligo, da parte della Giunta, di predisporre, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, uno schema preliminare del Piano Regionale delle attività estrattive.

La Giunta Regionale ha presentato al Consiglio il 20 giugno 1978 (con due anni e otto mesi di ritardo) il d. d. l. « Regolamentazione dell'attività estrattiva con modifiche alla L. R. 17 aprile 1975 n. 36 » e il relativo piano.

Allorchè la II e la III Commissione del Consiglio Regionale Competenti in materia decisero di dar corso alle obbligatorie consultazioni con gli Enti Locali, le categorie interessate ed i sindacati, la Giunta Regionale chiese ed ottenne, (avendo la D. C. la maggioranza assoluta nella presente commissione) che le consultazioni venissero sospese in attesa della presentazione da parte della Giunta stessa di un altro disegno di legge modificativo del precedente.

Allo stato delle cose l'esame della legge è pertanto bloccato. La situazione dell'attività estrattiva si è nel frattempo aggravata facendo salire vertiginosamente i prezzi dei materiali con gravi conseguenze sui settori interessati.

E' assolutamente necessario che la Giunta sciolga la riserva presentando un nuovo disegno di legge o consentendo alle competenti Commissioni di dar inizio all'iter previsto per l'esame e l'approvazione del disegno di legge presentato il 20 giugno 1978, sia pure con le modificazioni anche sostanziali che la Giunta riterrà di proporre.

In questo Convegno si sta discutendo un disegno di legge che verrà presumibilmente costituito o quantomeno sarà sostanzialmente modificato.

Ecco perchè all'inizio del mio intervento, ho affermato che quanto stiamo dicendo serve molto poco.

* Presidente della III Commissione Consiliare Regionale

Corrado De Nicola *

Nel ringraziare gli Amministratori del Comune di Monselice per aver organizzato il Convegno sul problema delle cave, dico subito che come rappresentante del Partito Socialista ed in qualità di Vice-Presidente della Commissione Regionale che s'interessa dei problemi delle cave, avrei preferito svolgere in questa sede un approfondito intervento sulle proposte della Giunta Regionale Veneta relative all'« Attuazione di un piano per la escavazione nella Regione Veneta » ed entrare anche nel merito della legge regionale n. 36/75; ma avendo io preso la parola dopo l'intervento del collega Franco Cremonese, ritengo che la relazione che egli ha esposto sia tale da porci dei problemi tali da modificare le nostre originali intenzioni.

Io non so a che titolo il collega Cremonese abbia parlato, certo è che la sua esposizione rappresenta una prima risposta, valida o meno, discutibile o no, alle osservazioni ed ai quesiti posti dalla III Commissione Regionale alla Giunta Regionale stessa.

L'unico dato certo, che essendo il Cremonese un'influente personaggio della maggioranza che governa la Regione Veneto ed essendo le indicazioni che egli ha esposto di senso contrario a quelle presentate ufficialmente dalla Giunta Regionale del Veneto, credo quindi che anche in questa sede sia opportuno valutare queste nuove indicazioni, dando per certo che dal discorso del Cremonese è emerso con evidenza che le normative e la legislazione attuale, nel caso delle escavazioni, comprese quelle proposte dalla Giunta Regionale non sono valide e quindi vanno sostanzialmente modificate.

Ciononostante io voglio qui sottolineare, e credo sia opportuno farlo anche in questa sede, che il problema delle cave è un problema molto complesso, che non coinvolge solo gli aspetti ambientali e paesaggi-

* Vicepresidente della III Commissione Consiliare Regionale

stici, o di pubblica sicurezza, ma anche quelli di natura economica ed occupazionale e di sviluppo sociale, tali che per la loro natura dovrebbero essere inquadrati in un piano regionale di sviluppo.

Mentre come Commissione Regionale abbiamo più volte espresso il parere di non essere d'accordo sui tempi lunghi, bisognerà accertare le responsabilità politiche dato che il problema della inadeguatezza non è stato sollevato solo oggi, anzi esiste da più tempo ma dobbiamo rilevare che ci siamo trovati di fronte alla mancanza di volontà politica nell'affrontare, discutere e dibattere anche su proposte non condivisibili.

L'intervento del collega Cremonese di questa mattina ci ha riproposto di rimandare a tempi più lunghi per trovare una diversa valutazione. A questo punto io chiedo alle forze politiche di fare chiarezza, considerando che il rimandare nel tempo qualsiasi decisione può comportare il perpetuarsi dello status quo, e nel caso specifico dell'utilizzo indiscriminato del territorio, perpetuando ulteriormente la prassi clientelare e personalistica che da sempre ha prodotto degli effetti negativi non solo nell'uso dell'ambiente e del territorio ma anche nello sviluppo sociale e interesse collettivo nel suo insieme.

Giovanni Nalesso *

Vorrei esporre brevemente le proposte elaborate dalla C.G.I.L. - C.I.S.L. - U.I.L. in un apposito Convegno e che avremmo occasione di sostenere in un incontro con la Giunta Regionale a breve scadenza.

Il nostro contributo va soprattutto in direzione dell'esigenza di programmare l'attività di escavazione nella Regione Veneto ed in tutto il nostro Paese, programmazione che fatica a decollare: basti pensare che il disegno di legge ed il programma presentati dalla 3^a Commissione Regionale alla Giunta non vanno avanti.

Per quanto ci riguarda, pensiamo che per affrontare i molteplici problemi dell'escavazione, quello della programmazione sia l'unica strada percorribile, se si vuole evitare il più volte denunciato degrado delle condizioni di vita derivate dall'ambiente, dall'assetto del territorio e dalla conservazione delle acque, ma anche riuscire a soddisfare con le escavazioni altri bisogni sociali.

Ci pare che nè il disegno di legge, nè il piano presentato dalla Giunta — e che sarà oggetto di consultazione — accolga nella sostanza questa esigenza di programmazione. Per quanto ci riguarda come organizzazione sindacale a livello regionale, stiamo notando che nel campo urbanistico, compreso il campo delle escavazioni, da una parte si presentano tutta una serie di provvedimenti e di procedure che sembrano andare a limitare e tutelare quegli interessi che nelle premesse, nelle relazioni si dicono, nella realtà ci accorgiamo che sia nel campo della escavazione, che in quello urbanistico, si lascia più liberi di agire gli imprenditori ed attraverso di essi la speculazione. Sembra si stia andando verso una strada dove saranno aumentate le bardature burocratiche al di sopra delle quali passeranno quegli interessi che si dice voler colpire.

* Segreteria Regionale CGIL-CISL-UIL

Nel momento in cui per fare dell'escavazione occorre una concessione regionale, da allora si può avviare una politica di programmazione: che la Regione non affronti questa esigenza è dato dal fatto, come lo è quello che nel disegno di legge del piano di escavazione regionale si parli di un piano a tempo indeterminato. La programmazione, per noi, è una politica, un metodo, ed il piano diventa lo strumento per la realizzazione della programmazione, diventando un fatto temporale da realizzarsi in uno spazio di tempo, proponendosi certi obiettivi che possono essere controllati man mano che si cammina alla realizzazione: che la Regione non affronti questa esigenza è dato dai fatti, tanze per l'impostazione di un piano successivo.

Se così non opera il disegno della Giunta Regionale, non si può ovviamente andare nella direzione desiderata. E questo lo si può capire quando, ed io non credo sia una svista, il disegno di legge della Giunta sulla programmazione, parla di produttività, per la cui determinazione occorre parlare prima di produzione (cioè della quantità da realizzare) dato che la produttività sarà un fatto relativo all'azienda essendo la stessa riferita alla produzione pro-capite degli operai od impiegati, oppure delle macchine o del capitale investito, per cui più si produce, più si riducono i costi e maggiori sono le possibilità di profitto: questo è dunque un problema relativo a chi gestisce l'escavazione e non a chi fa il piano.

Per noi una politica di programmazione è necessaria per far fronte a quelle due esigenze che sono: il soddisfacimento del fabbisogno e la tutela dell'ambiente. Non sono certamente dei problemi facili da risolvere, per cui il Sindacato afferma che non è solamente attraverso il governo del territorio che si possono realizzare questi due obiettivi, ma si devono affrontare anche tutti gli altri aspetti che oggi ci stanno di fronte.

Quindi, nella fase attuale della nostra elaborazione politica noi diremo che questo è il punto centrale della nostra proposta politica e che non si deve privilegiare nè l'uno nè l'altro; per cui respingeremo sia il disegno di legge per regolamentare l'escavazione, sia quello riguardante la programmazione nel settore perchè entrambi hanno solo delle norme e non impostano nella nostra Regione una politica di programmazione.

Noi vorremmo dalla Regione Veneto una proposta precisa di piano nei singoli settori dell'escavazione, proposta di piano che si deve quantificare e che poi deve essere trasportata a livello locale della singola

cava. Certamente, oggi, fare proposte di questo tipo non è facile perchè alle nostre spalle non esistono dati su cui fare affidamento; oggi non si sa quanto si scava e come viene utilizzato il territorio.

Quello che sentiamo come un'esigenza pressante è come riuscire ad imporre questo tipo di svolta alla Regione Veneto, che noi come Sindacato rivendichiamo nei confronti di quest'ultima e dello Stato.

Se ciò non sarà possibile realizzarlo, la Federazione Regionale C.G.I.L.-C.I.S.L.-U.I.L. ha già deciso di attuare un'azione di lotta nei confronti della Giunta Regionale da realizzarsi nei primi giorni di dicembre, non solo sui problemi dell'escavazione, del territorio e della casa, ma anche sui problemi dello sviluppo, dell'occupazione nella nostra Regione.

Un invito, quindi, alle forze locali, economiche e sociali, ad essere al nostro fianco, pur convinti che questo nostro invito non potrà essere accolto da tutti.

Dino Bertocco *

Non so se i Consiglieri Regionali debbano ringraziare l'avv. Cacciavillani dell'illustrazione dal punto di vista giuridico che ha fatto del progetto di legge 36/bis; certamente mi corre di dire che sarebbe opportuno che una certa discussione su questa problematica avvenisse nella fase della gestazione della legge e quindi, va dato atto all'Amministrazione Comunale di Monselice di avere consentito al Consiglio Regionale Veneto di approfondire un dibattito, un confronto. E' anche vero però che gli Amministratori regionali quando vengono nei Comuni dovrebbero saper dare delle risposte, fare delle scelte, riferire del lavoro da fare, anche perchè la F.L.C. fra non molto dovrebbe avere un incontro con la Giunta Regionale su questa problematica, legata all'urbanistica ed al piano decennale regionale. E' certo che da qualche anno noi attendiamo delle risposte ed i lavoratori delle costruzioni, in particolare in questi anni non hanno solo avuto un vivace confronto e dibattito con le amministrazioni locali ma si sono mobilitati, hanno lottato, discutendo i problemi del loro territorio sia dal punto di vista dei riflessi economici e produttivi, sia dal punto di vista occupazionale, investendo inoltre la problematica paesaggistica che, fra l'altro, in questi giorni sta riemergendo con un tono abbastanza sostenuto e corretto.

Ed è bene che sia così anche perchè, in questa zona, il fantasma del 1971.72 corre il rischio di riemergere se non si fa chiarezza e se non si arriva a delle sintesi sufficientemente corrette.

Partendo dal fantasma dello squilibrio sociale che si è determinato nel 1971 con la chiusura delle cave, il nostro sindacato provinciale ha incominciato ad interessarsi della problematica dell'escavazione, in particolare per quanto riguarda l'escavazione funzionale per i cementifici.

™

* Segreteria Provinciale F.L.C.



Per quanto riguarda l'escavazione di materiale di tipo « B », la stessa non rappresenta, nei Colli Euganei, dei grossi problemi; il nodo vero da sciogliere è quello di decidere se la risorsa calcare — marna — e conseguentemente l'attività produttiva del cemento — ha una sua ragione di esistere nella nostra zona, ha una sua dimensione che deve essere definita, regolamentata, programmata.

Direi che l'azione del sindacato è estremamente difficile di fronte ad un quadro non solo di mancata programmazione a livello regionale, qui da tutti denunciato; trovandoci di fronte a contraddizioni concrete:

— non si capisce come trovandoci di fronte all'entrata in vigore della legge 1097, che pur tra polemiche portava avanti il dibattito rispetto ad un uso equilibrato del nostro territorio, nel 1973 l'Italcementi di Monselice usufruiva di una licenza edilizia sostanzialmente per il raddoppio degli impianti, per passare cioè da una produzione annua di 600mila tonnellate ad una produzione successiva di 1.000.000 di tonnellate e, se il potere pubblico avallasse ancora questa scelta, l'attuale ristrutturazione dell'Italcementi potrebbe anche produrre di più. E' da ricordare che il raddoppiamento degli impianti dell'Italcementi di Monselice era contemporaneo ad una sostanziale dequalificazione, se non di chiusura, dei cementifici di Vittorio Veneto e Schio. Questa problematica non la si può comprendere bene se non viene inquadrata da un punto di vista commerciale: politica di mercato e conseguentemente speculativa, dato che dal punto di vista tecnico-produttivo la dequalificazione di stabilimenti, collocati in zone diverse, zone vicine alla pedemontana e conseguentemente la possibilità di attingere alle risorse in termini più adeguati che non nella nostra zona, ecco che allora non si capirebbero queste contraddizioni. E' una delle tante scelte che il potere locale e regionale ha effettuato senza essere in grado di fare un ragionamento, economico, politico, produttivo serio. D'altronde, di fronte all'assenza di un quadro programmatico non è che il padronato non sia in grado, non debba fare le proprie scelte che evidentemente continua a fare; certamente dopo l'esplosione della problematica dell'escavazione nei Colli, possiamo dire che queste aziende si sono viste fotografate nella loro attività.

Tanto si è parlato, in questi anni di squilibrio del territorio, di salvaguardia dei Colli, forse troppo poco si è parlato del disastro umano. L'azione del Sindacato si è trovata di fronte ad un quadro difficile anche per una certa cultura diffusa nella nostra zona: da una parte l'ideologia della cemento - monocultura; ligia ad ogni sforzo di capire il rapporto con un qualsiasi piano di sviluppo, di infrastrutture.

L'I.R.S. ha recentemente realizzato una indagine rispetto al fabbisogno abitativo — ebbene, nel progetto regionale 36/bis, l'estensore non si è dimostrato molto corretto nel punto nel quale dice che è aprioristicamente difficile decifrare il fabbisogno; ciò non è vero dato che esiste tutta una serie di dati: certamente non si avranno dei dati correttissimi, ma si sarà in possesso di cifre sulle quali poter programmare e decidere il fabbisogno reale di cemento. Dall'altra la cultura della collocazione, dell'insediamento dei cementifici nella zona, come una disgrazia che ci è capitata e che in molti casi rende difficile decifrare effettivamente qual'è la portata del ruolo produttivo, economico ed occupazionale degli insediamenti stessi. D'altra parte in questa polemica, spesso ci si è dimenticati che i Colli Euganei sono un patrimonio collettivo che vediamo troppo spesso privatizzato.

E' importante che sia capito anche il punto di vista dei lavoratori delle costruzioni perchè se c'è una concezione diffusa rispetto al rapporto capitale/territorio che tutto sommato significa « rapina » è molto meno diffuso il concetto che il territorio può anche essere utilizzato correttamente se i lavoratori direttamente interessati sono protagonisti, hanno il potere reale di controllare il ciclo produttivo. Andare quindi ad una utilizzazione del territorio senza evocare fantasmi, dato che noi abbiamo esperienze dirette rispetto alle cave attualmente utilizzate dalle cementerie e non ho timore di dire che in molti casi ci troviamo di fronte a utilizzazione del territorio sufficientemente corretta.

Oggi, obiettivo credibile e coerente, rispetto anche all'occupazione e non solo ad un uso corretto del territorio c'è una nostra autonoma scelta, la scelta dei lavoratori di andare avanti senza mascherarsi dietro discussioni di carattere accademico per l'incapacità di decidere nel contesto dato che, se c'è una zona dove occorre cominciare a scegliere assumendosi delle responsabilità è proprio questa.

Danilo Callegaro *

Lo stabilimento di Monselice nasce nel 1956, allo scopo di sostituire la produzione dello stabilimento di Padova, chiuso in quanto ubicato nell'area urbana della città. Inizia l'attività produttiva nell'aprile del 1959, con l'avvio di un 1° forno rotante, a via secca, della capacità produttiva giornaliera di 5.500 quintali di clinker (180.000 t/anno). E' del 1964 l'installazione di un 2° forno, identico al primo, con conseguente raddoppio della capacità produttiva (360.000 t/anno).

Nel 1970 una serie di modifiche ai forni rende possibile un ulteriore raddoppio della capacità produttiva dello stabilimento, portando la potenzialità di ciascun forno a 11.000 quintali di clinker al giorno (più di 700.000 t/anno nel complesso) con un consumo di circa 800-850 Kcal. per Kg. di cemento prodotto.

E' da questo momento che ha inizio il degrado degli impianti e l'ulteriore aggravamento delle condizioni ambientali e di salute, dovuti da un lato ad un eccessivo sfruttamento e quindi ad una maggiore usura degli impianti stessi, dall'altro lato ad una sempre minore manutenzione ordinaria degli impianti a causa del blocco delle assunzioni e del turn-over.

I problemi più sentiti riguardano le questioni dell'ambiente di lavoro, della salute, dell'occupazione, della ristrutturazione.

L'ambiente di lavoro, da una ricerca fatta dalla università di Pavia nel 1975, risulta altamente nocivo per la alta polverosità e rumorosità. Per meglio spiegare il grado di pericolo a cui sono esposti i lavoratori, è sufficiente riportare un dato estremamente significativo: 60 operai su 127 percepiscono una pensione di invalidità, specialmente per sordità, silicosi, malattie nervose e della pelle.

L'azienda non si è mai preoccupata di mettere in atto i dispositivi

* Consiglio di Fabbrica dell'Italcementi di Monselice

atti a risanare l'ambiente di lavoro, malgrado le richieste e le lotte degli operai, dentro e fuori della fabbrica.

La proposta dei lavoratori è quella di arrivare al risanamento dell'ambiente di lavoro attraverso una maggiore manutenzione preventiva e quindi con l'inserimento di nuovi mezzi, aumentando i sistemi di protezione individuali e collettivi. E in fase di ristrutturazione ormai da quattro anni, ristrutturazione che passa sopra la testa degli operai con ulteriore aggravamento della già precaria situazione dell'ambiente e della occupazione.

Nonostante gli sforzi degli operai, tesi ad ottenere una informazione precisa e puntuale delle finalità e delle modalità della ristrutturazione, sollecitando anche l'intervento dell'ente locale, ai lavoratori non è stata riconosciuta nessuna possibilità di intervento attivo, relegandoli in una posizione di subalternità rispetto alle scelte dell'azienda, anche per la miopia degli amministratori che fino a poco tempo fa hanno retto le sorti del comune di Monselice.

In effetti, accanto al dato positivo rappresentato dai 350 lavoratori occupati per 5 anni nella ristrutturazione, si registrerà una aggravarsi della nocività, in quanto si è voluto mantenere inalterata la produzione, mentre gli investimenti sono stati finalizzati alla diminuzione della occupazione, centralizzando tutti i reparti e aumentando in modo massiccio la produzione, mantenendo inalterate le caratteristiche di rigidità degli impianti.

In sostanza questo tipo di ristrutturazione si inserisce nella politica della Italcementi, che punta alla chiusura dei forni ritenuti superflui (Schio, Vittorio Veneto, ecc.) al potenziamento dei grossi centri nei quali, d'altra parte, attraverso la centralizzazione, si tagliano i livelli occupazionali riducendo complessivamente il costo del lavoro. Ad esempio solo a Monselice si sono persi 40 posti di lavoro e complessivamente nella regione più di 400.

La ristrutturazione punta inoltre a mantenere e ad allargare l'area di mercato, aumentando e trasferendo i costi nel prezzo del prodotto, che viene così aggravato dagli oneri di trasporto.

Anche il problema delle cave che riguardano l'azienda si fa urgente per il loro esaurimento in tempi brevi e la chiusura prevista tra 4 anni.

Esiste una nuova cava, aperta ad Orgiano, sui Berici, situata a 40 Km. di distanza dallo stabilimento. Essa dovrebbe soddisfare le difficoltà di approvvigionamento del materiale che vanno determinandosi nelle cave dei Colli Euganei.

Tuttavia verranno a crearsi nuovi problemi per i centri attraversati dagli automezzi per il trasporto del materiale (per Este dovrebbe passare un mezzo ogni 23 minuti), è naturalmente un ulteriore aggravamento dei prezzi per il rilevante costo del trasporto.

Infine sugli utenti il costo di tutte queste scelte, sia con abili manovre di rarefazione del prodotto nel momento in cui si va a chiedere la revisione del prezzo al CIP, sia, semplicemente, costringendo i clienti a sobbarcarsi — e in un regime di monopolio non può essere diversamente — l'appesantimento dei costi di trasporto dovuto alla rarefazione dei centri produttivi.

Occorre quindi cogliere il dato politico di questa ristrutturazione; cogliere che per la dimensione dell'Italcementi a livello nazionale e anche regionale tutto questo non ha conseguenze solo sul piano sociologico o del mero conto economico mai si traduce in termini di strapotere del monopolio di Pesenti (a chi è stato domandato il permesso per la costruzione del 3° forno a Monselice...; all'interno di quale brandello di programmazione è stato deciso di chiudere Vittorio Veneto ed altri centri, dove erano in gioco solo qualche decina di posti di lavoro ma un cospicuo aumento dei costi di costruzione per intere provincie?) e rischia di condizionare pesantemente grandi scelte di programmazione che ci stanno di fronte.

Il protocollo d'intesa del 20.1.77 tra la precedente Amministrazione comunale di Monselice e il movimento sindacale ha rappresentato, ci sembra un primo passo non puramente difensivo in direzione della concreta individuazione e articolazione degli obiettivi di natura politica ed economica che il movimento si è dato, raggiungendo l'importante risultato dell'assunzione delle proprie responsabilità da parte dell'Ente Locale.

Vi si afferma infatti l'impegno per una nuova politica edilizia (con particolare riferimento al recupero del patrimonio edilizio esistente, all'edilizia pubblica e all'utilizzazione del suolo); la necessità che la pianificazione comunale e comprensoriale sia finalizzata al consolidamento, riconversione e sviluppo della base produttiva esistente e il suo collegamento con i livelli regionali di pianificazione (in particolare il piano regionale per le escavazioni ecc.); la volontà di stabilire un rapporto negoziale con le cementerie in merito alla continuità produttiva alla salvaguardia dei livelli occupazionali, alla tutela della salute, ai programmi di reinvestimento e di diversificazione produttiva.

L'estensione e l'approfondimento del confronto tra OO.SS. ed E.L.

ha portato a iniziare la discussione sul piano delle escavazioni per la zona, avviando una programmazione dal basso che incalzi la Regione e la costringa ad adempiere alla legge regionale n. 36/75; alla costituzione di una commissione consigliare allargata ai rappresentanti dei consigli di fabbrica delle cementerie e delle imprese in appalto come nucleo costitutivo del comitato promozionale del Consorzio socio-sanitario; ad avviare una politica edilizia che, pur controllando la congiuntura, ponga i presupposti per un cambiamento reale del ruolo, dell'assetto produttivo e delle finalità del settore delle costruzioni nella Bassa Padovana.

La stessa attuale massiccia concentrazione produttiva nel comprensorio Este-Monselice, che ormai ha raggiunto e forse superato il 50% della produzione di cemento nel Veneto, soprattutto a causa della politica dell'Italcementi che prevedeva il potenziamento dello stabilimento di Monselice e la contemporanea riduzione degli stabilimenti di Schio e Vittorio Veneto a centri di macinazione del cotto, pone di per sé, per il salto quantitativo e qualitativo che comporta, accanto all'aggravamento dei problemi della fabbrica (ritmi, nocività, taglio dei livelli occupazionali, invecchiamento drammatico dell'età media dei lavoratori), nuovi e ancora più centrali problemi al movimento operaio.

La questione Italcementi perciò non può e non deve rimanere una questione interna, aziendale o tutt'al più di gruppo, ma o diventa sempre più una questione centrale per tutto il movimento operaio o si corre il rischio di andare incontro ad una sconfitta che sarà contemporaneamente dei lavoratori dell'Italcementi e anche di tutto il movimento operaio in un settore (e in una zona) fondamentale dell'accumulazione capitalistica e strategico per le scelte più complessive di sviluppo economico.

A Monselice sono infatti in atto, a livelli molto avanzati, le caratteristiche « di punta » della ristrutturazione del gruppo a livello nazionale, il che spiega anche la durezza delle lotte e dell'atteggiamento Italcementi.

Si tratta cioè, oltre all'aumento massiccio e incontrollato della produzione in alcuni determinati centri e alla chiusura dei « rami secchi » — con l'evidente intento di ridurre per questa via i costi ma non le aree di mercato —, si tratta dicevamo della caparbieta con cui si va avanti, investimenti faraonici che puntano tutto sul taglio dei livelli occupazionali, alla « centralizzazione » della fabbrica, ad un livello insostenibile di sfruttamento degli impianti in funzione dell'aumento produttivo nel breve periodo, creando uno squilibrio e una rigidità

tra le varie fasi del ciclo produttivo che mostra già ora la corda, aumentando in conseguenza il numero dei lavoratori delle imprese in appalto.

Parte propositiva.

Individuare le linee di lotta:

1. un nuovo ruolo dei cementifici;
2. gli investimenti e le diversificazioni produttive;
3. le finalità delle ristrutturazioni;
4. i modi dell'escavazione.

Più dettagliatamente occorre elaborare un piano regionale riguardante la localizzazione delle cementerie e la produzione in rapporto ai fabbisogni della regione. Occorre probabilmente andare ad un potenziamento della produzione nella fascia pedemontana e nelle regioni vicine.

Queste scelte si rendono urgenti perchè non si può permettere ad un monopolio di condizionare le scelte di politica economica di intere regioni con i costi del prodotto e con la reperibilità del prodotto stesso.

I cementifici locali sono una enorme fonte di accumulazione di capitali che fino ad ora non sono mai stati reinvestiti non solo a livello di zona ma nemmeno nell'ambito della regione.

Occorre inserire i cementifici in un'ottica di reinvestimenti in direzione di industrie e di lavorazioni del cemento, di industrie di seconda e di terza lavorazione in modo da creare una base produttiva sufficientemente solida che sia in grado di sviluppare l'occupazione.

Le ristrutturazioni devono quindi essere al servizio non solo degli interessi aziendali, ma finalizzate al risanamento dell'ambiente di lavoro e al mantenimento dei livelli occupazionali e insieme ad un contenimento dei costi del prodotto (risparmio energetico, trasporti, posti di gestione, ecc.).

Per quel che riguarda l'escavazione, possiamo sostenere che se ben ubicata e sviluppata può svolgersi in condizioni di minima nocività e può, una volta cessata, restituire un territorio non troppo degradato, utilizzabile ancora per altre applicazioni e, talvolta, persino migliorato dal punto di vista della sua utilizzazione ulteriore.

Importante e indispensabile è l'intervento di una pianificazione territoriale responsabile in modo che sia possibile conoscere in pre-

cedenza a quali nuovi assetti condurranno le singole attività svolte sul territorio e si possa quindi indirizzarle per tempo verso sbocchi non compromissivi dei valori ambientali.

Non è possibile passare, come è stato fatto, da un regime di escavazione di rapina ad una chiusura totale delle escavazioni.

Bisogna invece con il concorso dei comuni interessati e del Consorzio dei Colli andare a fare delle proposte concrete alla Regione, proposta di programmazione della attività estrattiva.

Ed è necessario anche costringere la regione da un lato ad applicare la legge 36 e insieme la legge 10 sul regime dei suoli, dall'altro cominciare seriamente a programmare la produzione di materiali da costruzione in rapporto alla legge 10.

Renato Moruzzi *

Inerbimento e consolidamento dei terreni. Le moderne tecniche costruttive dei manufatti in terra, sia d'interesse civile che industriale, hanno determinato la necessità di disporre, su estese superfici, di una vegetazione erbacea pabulare con ben precisi requisiti. Requisiti di ordine estetico e paesaggistico, ma anche e soprattutto di ordine sinecologico ed ingegneristico, connessi cioè con la prevalente necessità di difendere il suolo, quasi sempre con giacitura fortemente declive, dall'erosione eolica e soprattutto idrica.

Tale necessità deriva dal fatto che l'inerbimento naturale — oltrechè svilupparsi in modo estremamente discontinuo — ha un dinamismo evolutivo troppo lento, lento soprattutto nei confronti dei fenomeni erosivi e di dissestamento idrogeologico.

Una speciale tecnologia — messa a punto, con un'accurato lavoro di ricerca, dalla CIBA-GEIGY S.p.A. — consente il sollecito insediamento di una vegetazione pabulare su i più disparati terreni declivi.

La tecnologia CIBA-GEIGY, che può definirsi un autentico mezzo di ripristino ecologico, può, fra l'altro, validamente intervenire con lavori di inerbimento nelle opere in terra e nelle situazioni idrogeologiche seguenti:

- Nuove scarpate stradali e ferroviarie, sia in trincea che in rilevato.
- Manufatti in terra di oleodotti.
- Argini e pertinenze idrauliche in terra battuta.
- Cave di pietra o di materiali diversi giunte a fine coltivazione, onde conseguire il loro recupero estetico e paesaggistico.
- Piste da sci, onde impedire fenomeni di erosione idrica con conseguenze, talvolta, di vero dissesto idrogeologico e per una migliore conservazione del manto nevoso.

* Product Leader della Ciba-Geigy

— Calanchi e formazioni calanchifere o calanchiformi, onde conseguire, anche in questo caso, il loro recupero estetico-paesaggistico e preservarle da ogni ulteriore dissesto idrogeologico.

A questi settori d'intervento, che potremmo definire primari, se ne aggiungono numerosi altri che omettiamo di elencare per ragioni di brevità.

Il recupero ambientale e paesaggistico delle cave. L'enorme richiesta, verificatasi in quest'ultimi decenni, di materiali pietrosi per l'edilizia e le costruzioni stradali, ha determinato un progressivo e talvolta disordinato diffondersi delle cave.

Ma cosa sono queste cave? Sono innanzitutto una fonte di lavoro e di reddito, sono un qualcosa a cui non si può ragionevolmente rinunciare. Tuttavia le cave sono anche un'altra cosa: sono la più autentica deturpazione inflitta all'ambiente naturale ed al paesaggio, sono il prezzo che l'uomo paga per lo sfruttamento di certe ricchezze naturali.

In questo contesto di cose si pone il problema di conciliare l'irrinunciabile necessità di coltivare le cave e, l'altrettanto irrinunciabile necessità di salvaguardare il più possibile l'ambiente naturale e i valori paesaggistici delle nostre colline e delle nostre montagne.

Il problema può apparire a prima vista irrisolvibile, ma non è esattamente così. In tempi recenti sono state messe a punto alcune tecnologie che ci consentono l'uso del termine « ripristino ambientale ».

Ogni qual volta si inizia la coltivazione di una cava si modifica radicalmente una porzione di territorio, se ne alterano profondamente i caratteri edafici e microclimatici, si distrugge radicalmente la fitocenosi preesistente. Fitocenosi che poteva aver raggiunto il massimo grado di evoluzione fino a costituire un vero « climax ».

Una cava giunta a fine coltivazione non è altro che un insieme di pareti rocciose, più o meno declivi, inframmezzato qua e là da masse detritiche, il tutto in un quadro di sterilità ambientale che induce sgo-

mento. L'enorme potenza unificatrice della natura non lascerebbe certamente sterili questi ambienti; ma in quanti decenni, per non dire secoli, vedrebbe realizzarsi una nuova copertura vegetale? Se consideriamo il lentissimo evolversi delle flore detriticole naturali non possiamo esimerci dal considerare che simili situazioni andrebbero progressivamente incontro ad un gravissimo ulteriore dissesto idrogeologico che, in ogni caso, bloccherebbe sistematicamente ogni insediamento di vegetazione naturale.

A queste considerazioni occorre aggiungere altre di carattere eminentemente fitosociologico.

I processi d'insediamento vegetale, su formazioni detritiche, che noi conosciamo, trovano qui unica collocazione su i grandi e piccoli conii di deiezione delle zone montane. Con questo intendiamo riferirci ad alcune associazioni vegetali come il « *Thalaspheetum rotundifolii* », che colonizza i detriti calcarei fino a 3000 m. di altitudine, o come l'associazione a *Osiria* (*Oxyria digyna*) che, unitamente alla *Sassifraga* rossa ed a alcuni *Cerastium*, colonizza le formazioni detritiche di natura silicea.

Le condizioni sinecologiche che, nell'ambito montano presiedono alla formazione, sia pure lentissima, di questi insediamenti vegetali sono pressochè inesistenti nell'ambiente cave, che, come noto, è un ambiente estremamente artificiale e altrettanto estremamente devitalizzato.

Come già accennato, sono state messe a punto, in tempi recenti, delle tecnologie che ci consentono di parlare di ripristino ambientale.

Queste tecnologie si basano anzitutto sull'impiego di speciali sostanze agglomeranti che — in presenza di formazioni detritiche e parzialmente rocciose — consentono innanzitutto, lo spargimento e il consolidamento di uno strato di terriccato vegetale, fortemente umificato.

Questo terriccato — distribuito con speciali attrezzature — copre la massa detritica con un substrato capace di ospitare una biocenosi vegetale in un lasso di tempo estremamente breve, rispetto a quello — calcolabile in molti decenni — che richiederebbe il processo naturale.

Modalità esecutive degli inerbimenti e tecnica del ripristino ecologico. La realizzazione di un progetto di inerbimento prevede, in via preliminare, un attento studio dei seguenti fattori:

- 1) Fattori sinecologici: Fattori climatici, Fattori Geopedologici, Fattori topografici (temperatura, precipitazioni, umidità atmosferica).
- 2) Fattori floristici e fitosociologici.
- 3) Fattori antropici.

Scopo primario di queste indagini è quello di realizzare una copertura vegetale perfettamente rispondente alle caratteristiche topografiche e strutturali delle singole cave e, nel contempo, pienamente conforme ai criteri di ripristino ecologico e di rispetto ambientale che sono alla base dei nostri metodi d'inerbimento.

In fase prettamente esecutiva si prevede la distribuzione — con un complesso di speciali attrezzature da idrosemina — di una poltiglia ac-

quosa costituita dalla dispersione di quattro componenti fondamentali, come sotto elencato:

- agglomerato del terreno,
- speciale miscuglio di sementi,
- terriccio vegetale,
- additivi vari e sostanze organiche.

Una particolarissima attenzione viene posta nella scelta del miscuglio di sementi e ciò con il preciso motivo che ripristino ecologico significa, anche e soprattutto, insediamento di una flora pabulare ed arbustiva con ben delineate caratteristiche, tali da rispecchiare nelle grandi linee, la vegetazione circostante.

Nel ripristino ambientale e paesaggistico delle cave, il dipartimento Ecotecnici della Ciba-Geigy ha maturato un ricco bagaglio di ricerche e di esperienze applicative che gli consentono ormai di affrontare qualsiasi problematica al riguardo.

Gianluigi Cerruti *

Se da un lato esprimo il più cordiale compiacimento verso l'Amministrazione Comunale di Monselice che ha organizzato l'odierno Convegno, dall'altra debbo rammaricarmi del fatto che, al contrario di quanto previsto in programma, siano state ascoltate molteplici relazioni e questo a scapito della snellezza e della vivacità di un dibattito su di un problema che è di grande interesse per le popolazioni venete ed in particolare delle popolazioni dei Colli Euganei.

Debbo dire che fin da quando ci adoperammo, insieme ai Comitati per la difesa dei Colli Euganei, cioè dal 1969 al 1971, alla stesura della legge 1097, si intravedeva la necessità di superare un'arcaica legislazione risalente ad oltre 50 anni fa (R.D. 1927) legge che dopo oltre un trentennio di regime democratico non si è mai sentito il bisogno di modificare. Tale legislazione difesa da un precedente relatore, riflette un sistema di limitatissime escavazioni che potrebbero essere anche tollerate se ora si usassero le tecniche estrattive di molti anni fa.

E' alla luce di quella tecnica che l'art. 45 della legge sostiene che, in mancanza di attività da parte del cavatore si può arrivare al passaggio al patrimonio indisponibile dello Stato, dato che in quegli anni l'attività estrattiva aveva un suo significato direi quasi fondamentale. Ora ciò non ha più motivo di esistere, basta guardare lo sbalzo dei rapporti estrattivi in termini di quantità, che va dal 1953 al 1973: 51 mila milioni di tonnellate nel 1953, 270 mila milioni di tonnellate nel 1973. L'aumento dei mezzi meccanici e l'automazione degli impianti contribuisce ad allontanare sempre di più gli operai dalle cave e dalle industrie cementiere; si pone allora sempre di più il problema non di affermare la preminenza della produzione sull'ambiente, ma di salvaguardare l'occupazione. Il mondo sindacale non può ostinarsi sulla direttrice che ha seguito fino ad ora, deve porsi il problema in termini

* Consigliere Nazionale di « Italia Nostra »

economico-sociale dell'alternativa dell'occupazione in attività che non portino alla delapidazione di risorse non rinnovabili.

L'Associazione « Italia Nostra » ha elaborato un disegno di legge che è stato presentato alla Camera e che porta il n. 1794 nel quale si intende ricollocare l'attività estrattiva e cementiera nell'alveo che la Costituzione assegna all'iniziativa economica privata, riconfermando l'istituto della concessione, il controllo urbanistico, il divieto di scavo in certe zone che possono essere vincolate per interesse storico, artistico, archeologico e paesaggistico, prevedendo una programmazione. La programmazione dell'attività estrattiva non può essere solo locale nè regionale, ecco perchè « Italia Nostra » ha proposto la formazione di una Commissione interregionale che disciplini i luoghi e le quantità di escavazione.

Con la modifica del R.D. del 1904 « Italia Nostra » chiede, inoltre, la sospensione dell'attività estrattiva nei corsi d'acqua ad eccezione dei lavori di manutenzione idraulica.

Chiediamo alle forze politiche e sindacali di appoggiare l'entrata in vigore di questa legge-quadro che eviterà leggi regionali incostituzionali e diverse tra di loro.

Francesco Piva *

La nostra Associazione, concordando pienamente con la relazione dell'Avv. Dal Pian - Presidente del Consorzio per la Valorizzazione dei Colli Euganei — fa presente di essere pronta a richiedere un giudizio di costituzionalità su un provvedimento regionale che si arrogasse l'assorbimento della legge di tutela dei Colli Euganei.

La Nostra Associazione è preoccupata da una Regione alla quale sembra non interessi il futuro di un ambiente naturale e sociale se non in termini di modelli di sviluppo che hanno ben poche probabilità di corrispondere alle esigenze reali; ci preoccupa una Regione che usa lo strumento dell'informazione, in certi casi con la massima parsimonia proprio verso quelle Associazioni e quei gruppi spontanei che si fanno portavoce delle esigenze reali.

Ci preoccupa ancora di più quando sviluppa il meccanismo di comodo che da una parte coinvolge i gruppi in consultazioni e dall'altra parte difende quei risultati che si vedono chiaramente; perdita di identità della popolazione, abuso di territorio ed abuso della disponibilità umana, hanno limiti naturali e costi sociali elevatissimi.

Chi è il rappresentante di una popolazione abituata storicamente a rapporti di sfiducia con il potere, ha il dovere di dare un particolare peso a quelle strutture sociali spontanee che ne sono espressione. Non ci interessano i viaggi di promozione turistica negli Stati Uniti od i gruppi di lavoro, ci interessa soltanto il valore di fondo delle scelte e di queste il progetto di legge regionale sull'attività estrattiva ne è esempio lampante. La malattia comincia ad evidenziarsi con il sintomo, non vogliamo si arrivi a considerare fondamentali per la nostra società il concetto di bene ambientale e culturale, solo dopo che la loro totale sostituzione con quello indicato dai modelli consumistici, sarà consumato.

Riteniamo fondamentale il concetto di partecipazione e teniamo che esso venga considerato non solo quando non vi sarà più spazio fisico e politico.

* Rappresentante W.W.F. e Comunità per le Libere Attività Culturali di Padova

Carlo Fracanzani *

Credo di dover sottolineare preliminarmente una cosa: prima di dare delle valutazioni di merito, penso che occorra porsi in una logica per cui queste valutazioni passino attraverso dati certi. Se non esiste questo presupposto, infatti, contributi di carattere interessante finiscono con l'aver scarso significato.

Per quanto riguarda i fatti, quindi, vorrei richiamare quanto il dott. Caccin nella sua relazione ha esposto. Una cosa mi sembra non esatta: non esiste, nell'attuale legislatura, una proposta di legge-quadro «Girardin» sulle cave. D'altra parte, esiste una proposta del sottoscritto, firmata da altri colleghi, che riprende sostanzialmente la proposta che già avevo avanzato nella passata legislatura. Ancora esiste, per quella mia proposta della passata legislatura, una priorità nel tempo rispetto alla successiva proposta Girardin e con essa una radicale diversità nel merito.

Nella passata legislatura ho sostenuto, e continuo a sostenere attraverso proposte di legge anche nel corso di questa, la necessità dell'istituto della *concessione*; la proposta di legge «Girardin», della passata legislatura, prevedeva invece l'*autorizzazione*.

La diversità di vedute fra *concessione* e *autorizzazione* costituisce la discriminante soprattutto per portare avanti questo impegno legislativo; tant'è che le polemiche che si sono avute nella passata legislatura, e che si hanno rispetto ad altre proposte di legge nella presente, verte, prima di tutto, su questo punto fondamentale: e come è noto io, nella passata come nella presente legislatura, sono stato fermo sostenitore dell'istituto della concessione.

Proprio le discussioni tra *autorizzazione* e *concessione* hanno costituito il motivo più consistente di dibattito ed è stato questo, un dato che ha inciso sui tempi e quindi sulla non conclusione dell'iter della

* Deputato al Parlamento della Repubblica

passata legislatura. Inoltre, nel corso di questa, altri colleghi al Senato hanno presentato progetti sull'autorizzazione e questo ha obiettivamente complicato l'iter della legge. Rimane però fermo un dato, cioè quello di essere stato il primo ad aver presentato iniziative legislative di innovazione in questa materia rispetto alla legislazione fascista tuttora vigente. E, d'altra parte, questo discorso di innovazione ho ritenuto e ritengo di doverlo portare avanti attraverso la scelta della concessione perché credo che sia un discorso più conforme ai principi della nostra costituzione per una materia di così fondamentale importanza qual'è questa che riguarda l'assetto del territorio anche in coerenza a quanto è già stato portato avanti e si sta portando avanti per un altro aspetto importante dell'assetto territoriale, e cioè quello urbanistico.

Per quanto riguarda il problema della legittimità, sono stato contento di sentire dal dott. Cremonese che, dal tempo trascorso dopo la presentazione del piano regionale, vi è stata una fase di meditazione. Sono convinto che ciò porterà ad una conclusione, ad una nuova legge regionale e ad un piano regionale che non nascano viziati di illeggittimità. Mi pare che, per quanto riguarda il disegno di legge regionale, nella migliore delle ipotesi, il punto che tocca i Colli Euganei si deve definire ambiguo rispetto alla legislazione nazionale e soprattutto rispetto alla « 1097 ».

Mi auguro, ad evitare equivoci, ma soprattutto per coerenza con tutto il discorso che è stato portato avanti in questi anni, che ci siano delle modifiche esplicite a questa legge particolarmente per quanto riguarda il Comprensorio Euganeo (visto poi che questo Convegno lo riguarda direttamente) e chiaramente recepiscano indicazioni non discrezionali ma obbligatorie; recepiscano che assolutamente nuove cave nei Colli Euganei non è possibile aprirne e, per quanto riguarda quelle tuttora in attività, c'è quel certo processo graduale previsto, di progressiva riduzione e chiusura, del quale bisogna tener conto.

Per quanto riguarda il merito, faccio alcune brevissime considerazioni: credo innanzitutto sia necessario precisare due obiettivi alla luce di tutto quello che è successo in questi anni negli Euganei, tenendo presenti le peculiari situazioni e le esigenze di ogni settore della nostra economia, della zona geografica all'esame, ma anche che gli interessi di settore devono, alla fine, essere ricordati in un discorso di carattere globale sia per materia, nel senso di tenere, appunto, in considerazione contestualmente tutti i vari aspetti che questo problema dell'attività estrattiva chiama in gioco (assetto del territorio idrogeologico, ambien-

tale, paesaggistico, oltre a quello fondamentale di carattere occupazionale); sia in termini geografici perché evidentemente questo problema non può essere risolto affrontando singole tessere del nostro mosaico geografico avulse da un contesto regionale e nazionale, ma cercando di fare un discorso di programmazione generale, naturalmente non concepita in termini centralistici, ma partente dal basso.

Relativamente a questo secondo punto, vorrei fermarmi un momento sui tre livelli geografici che sono chiamati in causa in termini distinti ma collegati: quello nazionale, regionale e del nostro Comprensorio Euganeo. Per quanto riguarda il problema nazionale, credo esista la necessità, nel nostro paese, dopo l'entrata in attività delle Regioni, di dare come Parlamento, una legge-quadro sull'attività estrattiva, all'interno della quale autonomamente possano muoversi nella loro attività legislativa le Regioni.

In questo senso esistevano 2 proposte nella passata legislatura, e, in questa, esiste la mia che è stata riproposta. I colleghi comunisti mi hanno chiesto di aspettare la richiesta della messa in discussione di questa legge per presentarne anche una loro. Nelle more di questa attesa, al Senato ci si è dati da fare, particolarmente da parte di chi sostiene l'idea dell'autorizzazione, e si è chiesto che una proposta presentata da alcuni senatori, prevedente l'autorizzazione, fosse esaminata prioritariamente al Senato rispetto che alla Camera. Personalmente, credo di avere fatto fronte a doveri e responsabilità, ma qui non è problema di ordine personale, è problema generale della rappresentanza nazionale parlamentare che penso debba farsi carico dell'urgenza anche per dare dei punti fermi che, giustamente, chiedono le Regioni, e cioè una conclusione celere dell'iter della legge-quadro nazionale.

Ebbene, abbiamo sentito che nelle prossime settimane saranno fatte delle consultazioni da parte della 3ª Commissione Regionale sul problema della nuova legislazione sulle cave. Non so se problemi formali consentano di considerare che, fra i tanti giustamente ascoltati, lo debbano essere anche i parlamentari veneti, per lo meno quelli che si interessano di queste cose. Ma in ogni modo, se non sia il caso (visto che è in corso questa attività legislativa sia a Roma che in sede regionale che riguarda aspetti distinti ma che hanno gli stessi obiettivi) di fare, in termini informali, uno scambio di idee, dato che distinzione di competenze non significa separazione. Per quanto riguarda la nostra regione, infatti — ho parlato prima di problemi di legittimità — le regioni non solo dovranno rispettare la legge-quadro — quando verrà — ma

anche le leggi specifiche esistenti, come la 1097: per questo non esiste possibilità di deroga da parte delle Regioni.

Altrettanto vale per il piano. Ci sarebbero parecchie valutazioni che vorrei fare in campo specifico relativamente a questo, ma mi limito a una che credo di fondo e che, tra l'altro, indica una carenza del recente piano. Osservazione che parte dalla necessità di una visuale organica in termini geografici, ma anche in termini di settore, e che è la premessa per giungere ad una conclusione seria del problema. Mi pare, invece, che nel piano manchi un'analisi sul fabbisogno regionale: mi chiedo, allora, se al di là della denominazione di piano, in realtà vogliamo continuare un'attività che sostanzialmente è indiscriminata dato che così la si può definire, se non parte del presupposto di quali sono le quantità necessarie nella nostra regione a cui far fronte. Se si vuole veramente fare un piano, bisognerebbe partire da quello che dovrebbe essere il primo dato per la sua elaborazione e cioè il fabbisogno dei vari materiali necessari nella nostra Regione. Sulla base di questo presupposto, e che poi a sua volta non è un dato meccanico ma un dato che deve essere visto in relazione al modello di sviluppo che si intende perseguire, poi scenderanno le articolazioni, le risposte, le scelte, di dove estrarre questo materiale, in quali quantità, con quali modalità, tenendo conto del complesso di fattori che, appunto, deve essere considerato in questi casi e cioè problemi idrogeologici, occupazionali, costi di trasporto, tutti problemi, questi, che devono essere risolti ma che, evidentemente, prima devono discendere da un presupposto che non c'è in questa versione di piano e che mi auguro sia inserito come dato di premessa fondamentale nella prossima versione che sarà stesa nell'adeguamento dell'attuale. Per quanto concerne il livello del Comprensorio Euganeo che, certamente, deve essere visto non a sè stante ma in un quadro nazionale e regionale, direi che occorre fare una distinzione fra due termini che pure sono, senza dubbio, strettamente interconnessi tra di loro e cioè il problema dell'escavazione come tale e il problema dei cementifici.

C'è stretta connessione ma non può esserci una identificazione secca su questo problema: la stessa legge "1097" partiva da un presupposto di questo tipo. Per quanto riguarda l'escavazione, credo che esista un dato, un punto fermo, non solo in termini di legittimità, che dovrebbe senz'altro rimanere dato che qui, oggi, nessuno è apparso volersi fare promotore di iniziative legislative nazionali, per cui, anche, debbo trarre la conclusione che tutti sono convinti non si possano fare passi indietro sul problema della non possibilità di apertura di nuove cave e sul

problema che vale la regolamentazione prevista dalla stessa legge per le cave esistenti, compresa la prevista tendenza di progressiva riduzione delle cave stesse.

Per inciso, la « 1097 » credo sia stata la prima legge che ha previsto un passaggio di competenze, nelle procedure, dal centro alle amministrazioni di carattere periferico; ante litteram si erano previste tutte le *procedure di decentramento*, si erano previste consultazioni dei Comuni, Province, Sovrintendenza, ecc.

Soprattutto, non è stato fatto un provvedimento indiscriminato in termini di tempo e di attività; è stato distinto materiale vile da materiale pregiato; per quest'ultimo è stato previsto un gradualismo di tempi che partiva da un dato che è stato tenuto in considerazione fondamentale: il problema dell'occupazione.

Premesso questo, non bisogna dimenticare il problema che esiste in tutta la sua corposità, distinto ma strettamente collegato, che è quello dei cementifici, un problema delicato anche perché la situazione nel 1978 non è certo migliore di quella del '71 in materia di occupazione nelle nostre zone.

Per questo problema dei cementifici, ritengo occorra distinguere un problema di approvvigionamento in loco, da un problema di carattere generale. Per l'approvvigionamento in loco, esistono dei precisi limiti della legge « 1097 » che consente un gradualismo per i materiali pregiati, gradualismo che comunque è chiaramente indirizzato verso una procedura di progressiva chiusura anche per le cave di questo tipo. Non possiamo dimenticarlo, pena andar contro la legge. Per l'aspetto più generale, io credo sia importante che i Sindacati, le Amministrazioni locali, Regione, siano chiamati, in una dialettica costruttiva fra loro, a formulare nell'ambito della più generale programmazione regionale, una programmazione specifica riguardante il Comprensorio Euganeo relativo all'attività cementiera, visto naturalmente non di per sè stesso, ma in relazione al modello generale di sviluppo che si intende perseguire, al modello specifico per il Comprensorio Euganeo, alla situazione occupazionale generale ed economica di queste zone.

Emilio Pegoraro *

Arrivati alla conclusione di questo importante convegno, promosso per lodevole ed opportuna iniziativa dell'amministrazione comunale di Monselice, desidero sottolineare due questioni emerse con grande forza: 1) la convinzione che per programmare le escavazioni, per esercitare una efficace azione di controllo e per conciliare le varie ed alle volte contrastanti esigenze, è necessario modificare profondamente la legislazione nazionale e quella regionale in materia di cave. Ritengo che questo aspetto del problema non sia stato sufficientemente presente nel pur ricco ed interessante dibattito; 2) che il problema dei Colli Euganei non può essere visto a sé stante.

Quando facciamo un esame della crisi complessiva, non solo economica, che attraversa il paese, delle cause che l'hanno determinata, del tipo di sviluppo precario e distorto che ha avuto l'economia del nostro Paese, dobbiamo mettere nella bilancia anche i guasti determinati dall'irrazionale sistema di escavazione di materiali inerti. La zona dei Colli Euganei e la provincia di Padova in particolare, ne sono purtroppo un esempio molto significativo.

Tutto ciò ha potuto verificarsi causa l'insufficiente legislazione in atto e di questo ne hanno parlato diffusamente i relatori. Per comodità espositiva ricorderò che le cave sugli alvei dei fiumi e dei torrenti sono state e sono tutt'ora regolate dal testo unico sulle opere idrauliche per quanto riguarda le modalità di estrazione e la disciplina ai fini della tutela idraulica e dalle norme finanziarie relativamente ai canoni di concessione, mentre le cave e torbiere su terreni privati sono invece regolate dal R.D. 29.7.1927 n. 1443 e successive modificazioni.

Dopo l'approvazione della legge n. 1097/1971 riguardante espressamente i Colli Euganei, nella passata legislatura, è stata approvata, da un ramo del Parlamento, una legge-quadro sulle cave e torbiere do-

* Deputato al Parlamento della Repubblica

po un approfondito contrastato dibattito durato ben due legislature con spaccature molto profonde all'interno del partito di maggioranza relativa che ne hanno prima ritardato e poi impedito la definitiva approvazione. I contrasti vertevano e vertono tuttora su questioni di fondo. Si trattava e si tratta di scegliere tra due istituti fondamentali: la autorizzazione, che limita l'intervento alla autorizzazione delle escavazioni; la concessione, cioè il passaggio alla mano pubblica delle cave e torbiere e più precisamente al patrimonio indisponibile della Regione. Proposta quest'ultima sostenuta dal PCI ed anche da alcuni parlamentari DC, tra i quali l'Onorevole Fracanzani. Alla Camera dei deputati, dove è stato discusso ed approvato il provvedimento, è prevalso il principio dell'autorizzazione, sia pure integrato da un meccanismo che tendeva ad evitare o quanto meno limitare il formarsi di rendite speculative. L'anticipata fine della legislatura ed i contrasti in seno alla DC non hanno acconsentito la definitiva approvazione della legge.

I contrasti non sono cessati nemmeno nel corso della presente legislatura e ne sono prova i contrapposti disegni di legge presentati da parlamentari DC nei due rami del Parlamento. Tra questi il disegno di legge presentato dal Senatore De' Cocci che riproduce, con lievissime modifiche, il testo unificato approvato dalla Camera dei deputati nella scorsa legislatura e che, come ho già avuto modo di dire, si basava sull'istituto della autorizzazione. Testo che presentato al Senato e non alla Camera non ha potuto nemmeno usufruire delle procedure semplificate previste dal regolamento. Al Senato sono stati presentati disegni di legge anche da parte del PCI, del PSI e del Governo. La discussione dei disegni di legge è iniziata da parecchio tempo e vi è stata anche una indagine conoscitiva. I già ricordati contrasti, in seno alla DC, hanno tuttavia fin'ora impedito di arrivare ad un testo unificato e quindi all'approvazione della legge. Per superare questa situazione i senatori della mia parte politica hanno presentato in questi giorni proposte che tendono a sbloccare la situazione.

In mancanza di una moderna legge nazionale sulle cave e torbiere il legislatore regionale ha dovuto, sia pure in ambiti più ristretti, affrontare il problema. E' in questo contesto che nel Veneto è stata approvata la legge regionale n. 36 del 17.4.1975. Si tratta però di una legge insufficiente e giustamente criticata che ignora l'esistenza della legge 1097/1971 sui colli Euganei. Essa predisponessa che entro 6 mesi, cioè entro il mese di ottobre dello stesso anno, si doveva arrivare ad uno schema di Piano regionale delle attività estrattive. Invece di 6 mesi sono però trascorsi 3 anni poichè soltanto in data 16.5.1978 la Re-

gione ha presentato lo schema preliminare di Piano, unitamente ad un nuovo progetto di legge regionale.

Le inadempienze regionali hanno però avuto purtroppo conseguenze assai gravi. Il Piano doveva costituire il quadro di riferimento certo per il rilascio delle autorizzazioni per le escavazioni e l'apertura di cave. In mancanza del Piano sono sorte difficoltà di vario genere: i Comuni si sono trovati così in gravi difficoltà nell'assolvere ai compiti loro affidati dalla legge; non è stato possibile adottare una politica del territorio e dell'ambiente ed è continuato quindi l'attacco al territorio stesso; le escavazioni negli alvei hanno creato grossi inconvenienti; è mancato un quadro di certezza per gli stessi operatori economici del settore e per le importanti attività connesse alle escavazioni come i trasporti, l'edilizia, i lavori pubblici, eccetera.

A complicare ulteriormente le cose è venuta la decisione del Governo di includere i bacini dei fiumi Veneti (Adige - Brenta - Bacchiglione - Piave - Livenza) tra quelli dichiarati interregionali. In questo modo, poichè il DPR 616 trasferisce alle Regioni la competenza idraulica soltanto sui bacini idrografici regionali, la Regione Veneto non può esercitare la competenza sulle escavazioni negli alvei dei fiumi. Questo problema è oggi dibattuto dalle Commissioni Lavori Pubblici ed Agricoltura del Senato che stanno discutendo il disegno di legge sulla difesa del suolo e speriamo che la questione trovi questa volta una più giusta definizione.

Dopo quanto è stato detto dai relatori e da chi è intervenuto a proposito della nuova proposta di legge regionale sulle cave e torbiere e del Piano regionale delle attività estrattive, io mi limiterò a concordare con quanto ha detto il prof. Abrami e più in generale con le critiche alla nuova proposta di legge, e condivido pienamente le stesse questioni poste in merito alla probabile incostituzionalità di alcune norme.

Per quanto riguarda il Piano delle escavazioni, le varie critiche mosse sono più che giustificate poichè i principi programmatori sono totalmente vanificati dal regime delle deroghe al Piano che possono portare ad escavazioni anche fuori del Piano di comparto. Ciò è particolarmente grave per la zona dei Colli Euganei dove, come è stato ricordato, vengono estratte le marne da cemento in quantitativi che rappresentano il 60% della produzione di cemento dell'intero Veneto e dove ora, in contrasto con la legge 1097/1971, vengono portati avanti programmi di ristrutturazione e potenziamento dei cementifici. Il Piano regionale delle escavazioni contraddice, in questo, in modo evidente la legge nazionale di tutela e di salvaguardia dei Colli Euganei.

Ciò posto, penso anch'io che sia importante aver presente il fatto nuovo rappresentato dalla legge 28.1.1977 n. 10. Questa legge assoggetta al regime di concessione onerosa (o meno) ogni attività che comporti trasformazione urbanistica, mentre il DPR 616 (articolo 80) afferma che nell'urbanistica, che è materia completamente trasferita alla competenza regionale, entrano tutte le operazioni connesse all'uso del territorio, compresi gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di trasformazione, di salvaguardia del suolo e la protezione dell'ambiente. Si può o non si può essere d'accordo con questa interpretazione della legge 10/1977, ma rimane il fatto che essa ha determinato una situazione di cui bisogna tener conto in quanto l'attività estrattiva diventa sicuramente un fatto che rientra nella pianificazione territoriale e nella programmazione economica di settore. Da qui l'esigenza, a nostro avviso, di una profonda revisione della legge regionale 36/1975 con ampie deleghe ai Comuni in materia di escavazioni e l'adeguamento degli stessi strumenti urbanistici comunali al Piano che sarà approvato.

In questa logica si muove una recente sentenza del TAR Veneto. Questa sentenza afferma il principio che anche le attività estrattive sono soggette alla regolamentazione della legge n. 10/1977 e ai piani regolatori dei diversi Comuni. Il pronunciamento del TAR comporta che per avviare un'attività estrattiva occorre richiedere preventivamente un nulla osta al Comune interessato. Alcuni Sindaci dell'alto Padovano (Carmignano di Brenta e Fontaniva) hanno utilizzato questa sentenza per emettere una serie di ordinanze che dispongono la sospensione di alcune escavazioni partendo dal presupposto che « non può tollerarsi l'ulteriore coltivazione della cava, in assenza di concessione edificatoria ». E' un orientamento molto preciso che giustifica, nonostante i dubbi sollevati dal prof. Gerin, il rifiuto allo sfruttamento indiscriminato del territorio e stabilisce un assoggettamento della sua gestione al preminente interesse pubblico.

Io sono tuttavia del parere che tutto ciò non è sufficiente e che è veramente necessaria ed urgente una legge-quadro sulle cave e torbiere che sostituisca il regio decreto 1443/1927. La legge nazionale appare l'unico strumento idoneo a fornire un assetto compiuto della materia sia nei rapporti con i privati, sia in relazione agli interessi pubblici. La legge-quadro raggiungerebbe inoltre lo scopo di mettere ordine nella materia dopo gli interventi legislativi già ricordati. Anche per il fatto nuovo rappresentato dalla legge n. 10/1977 oggi ritengo possibile il superamento delle passate contrapposizioni tra i sostenitori

dell'istituto della concessione e i sostenitori della autorizzazione. Come nel passato, tanto più ora, la mia parte politica sostiene l'istituto della concessione perchè soltanto con essa si può programmare, si può tener conto delle molteplici esigenze e si può inoltre evitare il formarsi di favolose rendite parassitarie pesantemente pagate dalla collettività intera.

Per quanto riguarda il Piano regionale delle attività estrattive vi è anzitutto rischio che esso venga approvato a fatti compiuti, cioè quando gli escavatori e i cementieri hanno già fatto le loro scelte fuori da ogni programma di settore. Oltre ad una rapida approvazione del Piano la mia parte politica sottolinea la necessità di profonde modifiche da apportare al Piano stesso che tengano conto delle seguenti esigenze: a) è necessario partire da una quantificazione del materiale occorrente da estrarre e ciò è particolarmente importante per la zona dei Colli Euganei dove non devono più prevalere le logiche privatistiche e gli interessi dei cementieri; b) vi deve essere un coordinamento tra attività estrattiva, programma regionale di sviluppo, piani di settore, dai quali si riparte la domanda dei materiali da scavare; c) vi deve essere un preciso rapporto tra attività estrattiva, realtà produttive, esigenze paesaggistiche, naturalistiche e assetto idrogeologico. E' necessario in modo particolare conciliare l'attività estrattiva con le esigenze della agricoltura; d) tramite il Piano regionale delle attività estrattive è necessario realizzare un collegamento tra urbanistica ed attività estrattive stesse.

Sono questi problemi non facili da impostare e da gestire, è necessaria quindi una ferma volontà politica ed un alto grado di unità. Da ciò la proposta del PCI per un accordo tra i partiti per un programma sulle cose da fare alla Regione Veneta da qui alla fine della legislatura. In questo quadro la mia parte politica oltre che ricordare l'esigenza di una legge-quadro a carattere nazionale in materia di cave e torbiere, che colga anche i fatti nuovi rappresentati dalla legge n. 10 e dal DPR 616, indica alla Regione Veneta la necessità di una rapida approvazione del Piano regionale delle attività estrattive e di una nuova legge regionale in sostituzione della legge n. 36/1975 che deve tener conto della legge n. 1097/1971 sui Colli Euganei. Solo in questo modo si può trovare il giusto punto di incontro dei vari interessi, evitando i guasti che si sono verificati in passato nei Colli Euganei e nella intera provincia.

Tip. SUMAN M. - Conserve (PD) - Tel. (049) - 53.41.05