

L'ATTIVITÀ ESTRATTIVA NELLE ZONE SOGGETTE A VINCOLI

Claudia Calissano
Avvocato in Torino

Premessa

L'attività estrattiva, per sua natura, ha riverbero diretto e talora sconvolgente sul territorio.

La tutela del territorio, sia sotto il profilo della sicurezza e stabilità sia sotto quello dei valori e beni ambientali è stato oggetto di doverosa attuazione sia da parte del legislatore sia operativamente in sede di gestione da parte degli Enti preposti e tale ottica difensiva si è sviluppata nel tempo.

Una prima serie di interventi di carattere specifico e mirato è rinvenibile nella disciplina del vincolo idrogeologico ed in quella del vincolo a tutela delle bellezze naturali: quest'ultima, in particolare, estesa a più vaste zone per categorie di situazioni dalla L. 8 agosto 1985 n. 431.

Ma è proprio stata la disciplina regionale in materia estrattiva a segnare un'attenzione precisa e rilevante a tutela dell'ambiente e del territorio, disponendo, in sede di autorizzazione alla coltivazione della cava, una tutela generalizzata ad ogni parte del territorio per la ricomposizione ambientale del sito estrattivo, a prescindere dall'esistenza di minerali specifici.

Sempre con riferimento allo stesso motivo, si è operato – sempre in sede regionale – un ulteriore intervento a tutela dei beni ambientali attraverso la pianificazione estrattiva.

Da ultimo, la VIA sulle singole operatività minerarie.

Da questo quadro si evidenziano scelte di origine diversa, variamente finalizzate, spesso interferenti, in certi casi in posizione di divergenza e conflittualità con interventi di altra origine e di altra strutturazione e valutazione.

Le note che seguono tendono ad offrire il panorama di tutto ciò, gli indirizzi che giurisprudenza e dottrina hanno segnato nel corso degli anni e le indicazioni tendenziali.

Tutto ciò in via di principalità. Nondimeno, chi studia e cerca di interpretare i nuovi scenari e di individuare le soluzioni migliori, non può dal coacervo del panorama studiato non proporre indicazioni per conseguire l'ottimizzazione del risultato scaturente dal confronto tra l'interesse pubblico estrattivo e quello della tutela territoriale nella semplificazione e omogeneizzazione degli interventi giuridici e amministrativi, ponendo nella corretta dimensione e in rapporto coerente tra loro le pianificazioni e le autorizzazioni a riguardo dei singoli interventi operativi.

Questo studio desidera essere un modesto contributo al fine.

1. Attività estrattiva di cava e di miniera

a) Miniere: regime concessorio

Ai sensi della normativa vigente in materia l'esercizio dell'attività di coltivazione dei minerali di prima categoria è subordinato ad un provvedimento concessorio inizialmente di competenza delle autorità statali (Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato) ed attualmente di competenza delle Regioni¹.

¹ In forza del D.Lgs. 31 marzo 1998 n.112 relativo al *conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali in attuazione del capo I della Legge 15 marzo 1997 n.59* sono state delegate alle Regioni le funzioni degli uffici centrali e periferici dello Stato relative ai permessi di ricerca ed alle concessioni di coltivazione dei minerali solidi e delle risorse geotermiche sulla terraferma (articolo 34, comma 1). Di recente in virtù della modifica dell'articolo 117 della Costituzione, operata dalla Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3, l'intervento regionale è stato accentuato nel senso che la potestà legislativa, in ordine alla materia in oggetto, spetta alle Regioni nell'ambito dei principi fondamentali dello Stato.

b) Cave: regime autorizzatorio

A differenza delle miniere che fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato e la cui utilizzazione, come detto, avviene attraverso l'atto amministrativo di concessione, le cave sono nella disponibilità del proprietario del suolo².

In deroga a tale regola generale l'art. 45 comma 2 R.D. 29 luglio 1927 n. 1443 prevede il loro passaggio al patrimonio indisponibile statale (ora regionale), qualora il proprietario non abbia intrapreso la coltivazione del giacimento o non abbia dato ad essa sufficiente sviluppo³.

Prima del trasferimento della materia delle cave dallo Stato alle Regioni, l'operatore doveva esclusivamente osservare in via preventiva un mero obbligo di comunicazione di inizio lavori al Sindaco del Comune interessato e al Distretto Minerario ex articolo 28 D.P.R. 9 aprile 1959 n. 128⁴.

Pertanto, l'attività di cava era libera e non assoggettata ad una previa autorizzazione amministrativa⁵.

Con la devoluzione in capo alle Regioni della materia in oggetto operata, in attuazione dell'art. 117 della Costituzione, dal D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, il legislatore regionale fu investito sia del potere legislativo che amministrativo sulla materia.

In esplicitazione della prima funzione (normativa) le Regioni hanno introdotto su scala generale il regime autorizzatorio per la coltivazione dei giacimenti di cava⁶.

A tale proposito si deve rilevare come le Regioni si trovarono nella necessità, e contemporaneamente nell'opportunità, data la scarsa normativa statale, di disciplinare un settore che richiedeva con urgenza una serie di interventi tanto nell'ottica della difesa del bene ambientale quanto in quella della corretta coltivazione mineraria⁷.

² Per ampi riferimenti sul tema cfr. SERTORIO, *Profili di inquadramento giuridico dell'attività estrattiva di cava*, Ind., Min., 1989, II, 2; NEGRI *Il diritto minerario*, Padova, CEDAM, 1976, 173. In giurisprudenza per tutte cfr. Cass. Sez. Un., 24 novembre 1989 n. 5070, Dir. e Giur. Agr., 1992, 102.

³ SPAGNUOLO – VIGORITA, *Voce Cave e Torbiere*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, GIUFFRÈ, 1960, VI, 675 ss.; ABBATE, *Il diritto minerario in Italia*, Palermo, 1970, 194 e ss..

⁴ In via successiva il coltivatore della cava era soggetto alla specifica disciplina di sicurezza dei lavori contenuta nel D.P.R. 9 aprile 1959 n. 128.

⁵ Solo nelle zone vincolate sotto il profilo idrogeologico e paesistico occorre l'autorizzazione dell'autorità preposta alla gestione di tali vincoli, costituendo l'attività di cava modificazione dell'assetto territoriale. Sul punto cfr. CACCIN, *Disciplina giuridica di cave e torbiere in prospettiva di una Legge Quadro*, in *Notiz. Giur. Reg.*, 1984, 131 e ss., e SERTORIO, *La normativa della regione autonoma Valle d'Aosta in materia estrattiva: i principi qualificanti*, *Notiz. Giur. Reg.*, 1990, n.2/3, 4. L'Autore sottolinea come, in via generale, nei rapporti con il territorio l'attività in parola trovava solamente limiti nella normativa a tutela del vincolo idrogeologico e in quella a tutela delle bellezze naturali e paesaggistiche, che concernevano però parti limitate del territorio del nostro Paese.

⁶ Non potendosi rifare allo strumento concessorio, quale utilizzato nei minerali di prima categoria, e dovendosi ancorare al sistema fondiario, la scelta obbligata delle Regioni è stata quella di riferirsi all'autorizzazione. Con riferimento a tale istituto è da sottolineare la puntualizzazione concettuale espressa dall'ORUSA (*Riflessi sull'attività estrattiva nelle cave, dei decreti di attuazione della legge 382 sul trasferimento delle funzioni dell'amministrazione centrale a quelle regionali*, *Notiz. Giur. Reg.*, 1977, 473) secondo cui "l'autorizzazione all'attività estrattiva non conserva il significato di rimozione di un limite all'espansione delle facoltà del proprietario, bensì rappresenta il titolo di ingresso in un'area di comportamenti controllati e finalizzati". Cfr. anche BESSONE, *Proprietà dei suoli ad uso di cava e pianificazione regionale delle attività estrattive*, *Giur. It.*, 1977, V, 76 – 78.

⁷ SERTORIO, *La legge regionale Piemontese in tema di cave e torbiere a vent'anni dalla sua nascita*, *Notiz. Giur. Reg.*, 1999, n.1, 5.

Muovendo da queste premesse, in generale, la normativa regionale ha cercato di combinare l'iniziativa privata (caratteristica della materia) con le esigenze pubblicistiche del buon governo del giacimento e della tutela ambientale sempre e dovunque, anche cioè nelle zone prive di vincoli ambientali⁸.

A tal fine le leggi regionali di settore hanno introdotto, come detto, il sistema autorizzativo⁹ in tema di coltivazione di cave assicurando così corretti metodi di estrazione e di recupero del territorio interessato¹⁰.

Attraverso lo strumento dell'autorizzazione la Regione può dunque intervenire preventivamente, negando o assentendo la coltivazione del giacimento, e nel secondo caso può dettare le prescrizioni volte a conseguire la più corretta attuazione del recupero delle risorse estrattive, nonché quelle volte alla sistemazione ambientale durante e al termine della coltivazione ai fini della tutela ambientale del sito¹¹.

Da quanto sopra esposto emerge come, a prescindere dalla presenza di vincoli a tutela dell'ambiente e del territorio, le legislazioni regionali si siano mosse a tutela di tali beni così da assicurare sempre e in ogni caso l'armonizzazione dell'interesse pubblico al recupero delle risorse estrattive con la primaria esigenza di tutela dei valori ambientali.

2. Attività estrattiva e disciplina urbanistica: la pianificazione urbanistica

Ormai nel tempo pare essersi consolidato il principio secondo cui la coltivazione dei minerali sia di prima che di seconda categoria non è assoggettata al regime concessorio introdotto con la Legge 28 gennaio 1977 n.10 che ha imposto la concessione comunale per qualsiasi trasformazione edilizia o urbanistica del territorio¹².

⁸ SERTORIO, *Op. cit.*, 7. La competenza dell'autorità regionale si estende pertanto al rilascio di autorizzazioni alla coltivazione di cave in zone soggette a vincolo ambientale (prima di competenza dell'autorità statale) e alle autorizzazioni relative a zone non soggette a tali vincoli.

⁹ Si è fatta questione di legittimità costituzionale di tale sistema autorizzativo e fu proprio l'esigenza di tutelare gli altri interessi pubblici a difesa del territorio a giustificare la legittimità costituzionale del citato sistema: Corte Costituzionale, 1 febbraio 1982 n. 7 (Giur. Cost., 1982 I, 20). Per completezza di disamina occorre ancora rilevare come la Corte Costituzionale, in seguito, ripetutamente chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale del citato sistema, abbia, costantemente, riconosciuto come "l'introduzione di un regime autorizzatorio per le cave non violi i principi costituzionali" (cfr. per tutte la pronuncia in data 11 marzo 1993 n. 79, Regioni, 1994, 1644).

¹⁰ Si deve a tal proposito rilevare come alcune Regioni abbiano delegato le funzioni in ordine al rilascio delle dette autorizzazioni ai Comuni o alle Province, mentre altre Regioni le abbiano trattenute a sé.

¹¹ SERTORIO, *La normativa della Regione...*, cit., 5. L'Autore sottolinea come nella seconda parte del decennio 1970 ebbero ingresso le prime normative regionali: nelle loro molteplici diversità tutte ebbero come comune denominatore e come finalità essenziale la ricerca di attuare l'armonizzazione delle attività estrattive con le esigenze primarie di tutela del territorio. Un esempio di tale orientamento normativo è fornito dalla Legge Regionale 22 novembre 1978 n.69 che, con riferimento alla Regione Piemonte, ha imposto al richiedente l'obbligo di allegare alla domanda volta al conseguimento dell'autorizzazione sia il progetto di coltivazione, sia quello di recupero ambientale. Il citato autore ha inoltre posto in rilievo come tutte le altre Regioni italiane abbiano ripreso la stessa struttura binaria dell'autorizzazione adottata dalla Regione Piemonte.

¹² Una parte consistente della Giurisprudenza di legittimità ritiene che l'attività di apertura e di coltivazione di cava non necessiti della concessione edilizia. In tal senso si sono pronunciate: Cass. pen., sez. III, 1 luglio 1996 n.2864 (Cass. pen., 1998, 612); Cass. pen., sez. III, 13 luglio 1995 (Cass. pen., 1997, 186); Cass. pen., sez. III, 16 novembre 1994 (Riv. pen., 1995, 321); Cass. pen., sez. IV, 3 giugno 1994 (Riv. Pen., 1994, 1111) e Cass. pen., sez. fer., 1 settembre 1992 (Riv. Giur. Edil, 1992, 1260). Nel senso sopra indicato sembra orientata anche la giurisprudenza amministrativa (cfr. T.A.R. Emilia Romagna, Parma, 12 dicembre 1997 n. 527 (Riv. Giur. Ambiente, 1998, 7309); Cons. Stato, 12 ottobre 1991 n.8 (Cons. Stato, 1991, 1425) e T.A.R. Lazio, Latina, 3 dicembre 1987 n. 964 (Foro Amm., 1988, 1495) e di merito (cfr. Pret. Salerno, 28 giugno 1993 (Riv. Pen., 1994, 144)). In senso contrario al citato orientamento giurisprudenziale si esprimono, invece, le seguenti pronunce: Cass. pen. sez. III, 2 febbraio 1994, (Riv. Giur. Ambiente 1994, 633); Cass. pen., sez. III, 28 aprile 1993 (Dir e Giur. Agr., 1993, 289); Cass. pen., 7 aprile 1993 (Riv. Pen., 1994, 144) e Cass. pen., 3 marzo 1992 (Dir. e Giur. Agr., 1994, 95). Sul punto si è pronunciata anche la Cassazione a Sezioni Unite che, con riferimento alla coltivazione dei minerali di cava, ha ribadito il principio della non assoggettabilità alla concessione edilizia (Cass. pen., sez. un., 18 giugno 1993, Riv. Pen. Economia, 1994, 422).

Con riferimento a tale istituto, una autorevole corrente dottrinarina, nel sottolineare l'autonomia della disciplina estrattiva rispetto a quella urbanistica, ha posto in evidenza come l'impiego della concessione edilizia per disciplinare il fenomeno estrattivo avrebbe comportato uno snaturamento e una utilizzazione distorta dell'istituto della concessione.

Pertanto, sempre secondo tale linea interpretativa, risulta più corretto ricorrere allo strumento autorizzativo espressamente e specificamente prescelto dalle leggi regionali in materia¹³.

Sul tema la dottrina e la giurisprudenza hanno precisato che il regime concessorio introdotto dalla legge 28 gennaio 1977 n.10, non riguarda lo svolgimento dell'attività di miniera, di cava (o di torbiera), perché tali attività rientrano nella specifica competenza¹⁴ rispettivamente dello Stato¹⁵ e delle Regioni¹⁶. La particolarità e rilevanza economica delle attività estrattive viene cioè a configurarsi non solo come limite intrinseco alla potestà pianificatoria del Comune, ma anche come obiettivo di sviluppo da realizzare in sede di pianificazione regionale nell'ambito dei programmi nazionali e dei principi fondamentali dell'ordinamento¹⁷.

E' opportuno comunque sottolineare che la questione della soggezione delle cave (e delle torbiere) al regime della concessione edilizia non è risolta in modo unanime dalla dottrina; alcuni Autori ritengono, infatti, che per l'apertura e la coltivazione di una cava debba essere richiesta la concessione edilizia in quanto tale attività comporta una inevitabile trasformazione urbanistica del territorio¹⁸.

Sempre in tema di disciplina urbanistica, molto tormentata è stata la sistemazione dei rapporti tra attività estrattiva e pianificazione urbanistica.

Occorre premettere che l'ambito della pianificazione urbanistica abbraccia ogni categoria di beni immobili, anche se appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato quali ad esempio le miniere¹⁹. Nello specchio di una rivisitazione globale del tema, esteso anche alle miniere, pare interessante, per una migliore comprensione, offrire la visualizzazione dello sviluppo negli ultimi anni di questa importante tematica.

Naturalmente se all'attività di coltivazione si accompagna la costruzione di opere a scopo abitativo o aziendale occorre la concessione edilizia; tale provvedimento non è per altro necessario con riferimento alla realizzazione delle cd. pertinenze minerarie, quali ad esempio le strade di accesso al sito e le discariche del materiale oggetto di estrazione (Cass. pen., 22 aprile 1988, Riv. Pen., 1989, 1135).

¹³ SERTORIO, *Brevi note in ordine alla non applicazione della normativa urbanistica all'attività di coltivazione di cava*, Notiz. Giur. Reg., 1983, n. 5/6, 281 e ss.. L'Autore si oppone sin dall'entrata in vigore della Legge 28 gennaio 1977 n.10 alla corrente interpretativa che, ritenendo di poter utilizzare la nuova disciplina urbanistica come strumento per colmare i vuoti normativi in campo ambientale, imponeva la concessione edilizia per l'attività estrattiva.

¹⁴ Il DIOTALLEVI (*La suprema Corte torna a riaffermare la necessità della concessione edilizia per l'apertura e la coltivazione di cave*, Riv. Giur. Ambiente, 1994, 2521) afferma che i piani urbanistici non possono regolamentare tipi di intervento diversi da quelli prettamente urbanistici anche se incidenti sul territorio comunale.

¹⁵ Come in precedenza sottolineato (cfr. nota 1), anche le funzioni inerenti al rilascio dei permessi di ricerca e delle concessioni di coltivazioni di minerali solidi di prima categoria sono attualmente di competenza regionale.

¹⁶ In tal senso si esprime Cass. Pen., sez. fer., 1 settembre 1992, Riv. Giur. Edil., 1992, I, 1260.

¹⁷ SERTORIO, *La legge regionale...*, cit., 11.

¹⁸ FRANCIOSI, *Il regime giuridico delle cave e delle torbiere*, Milano, GIUFFRÈ, 1997, 101 e ss. Il citato autore pone in evidenza come l'esercizio del potere concessorio, attribuito in via generale all'autorità comunale dalla legge 28 gennaio 1977 n.10, sia esclusivamente subordinato alla presenza di una trasformazione urbanistica del territorio. Al medesimo indirizzo di pensiero appartiene il PERRI (*Coltivazione di cava: riflessioni sulla divergenza di posizioni tra Corte di Cassazione e Consiglio di Stato*, Dir. e Giur. Agr., 1996,326) che afferma che accogliere l'orientamento interpretativo, che nega la necessità della concessione edilizia per l'apertura e la coltivazione di cava, significa concludere che l'attribuzione alle Regioni della competenza in materia abbia comportato la completa perdita per i Comuni del potere di verificare la corrispondenza dell'attività di cava alle prescrizioni dei piani urbanistici posti in essere dagli stessi.

¹⁹ SERTORIO, *Op. cit.*, 12.

a) **Miniere.**

Per le miniere in origine si era delineato l'indirizzo secondo cui i lavori di ricerca e di coltivazione mineraria non trovavano limite nella diversa destinazione urbanistica della zona²⁰.

Successivamente e a seguito in particolare del D.P.R. 24 luglio 1977 n.616, si formò un diverso orientamento secondo cui l'autorità statale nell'emanare provvedimenti concessivi in materia mineraria non può incidere su vincoli di destinazione urbanistica senza una preventiva intesa con l'autorità regionale e locale, intesa che deve essere raggiunta seguendo la procedura dell'articolo 81 del citato provvedimento normativo²¹.

Alla luce di tale indirizzo l'attività mineraria ha sofferto e soffre difficoltà di estrinsecazione a fronte di destinazioni urbanistiche confliggenti e di soluzione non agevole.

Ma prima ancora del potenziale intralcio ed in via generale, ben più grave problema emerge dalla separazione della pianificazione urbanistica rispetto all'attività mineraria.

La pianificazione può infatti ignorare l'esistenza della coltivazione mineraria e prevedere destinazione diversa dall'attività estrattiva per la zona in cui la miniera ricade.

E qui il tema che si apre non è più quello del contrasto di principio tra destinazione urbanistica ed attività mineraria, ma quello più ampio di interferenza dannosa in concreto per la miniera derivante dall'esplicazione di insediamenti urbanistici ammessi dalle prescrizioni di piano.

Poiché, per natura, le miniere insistono generalmente in zone per le quali il piano urbanistico prevede destinazione agricola o agricola mista al residenziale, accade che attività agricole (tra cui la pastorizia o l'allevamento del bestiame) creino diretta, e talora, irrevocabile compromissione del giacimento²².

Allo stato dell'attuale normativa la mancanza di coordinamento tra concessione mineraria e pianificazione urbanistica può solo essere corretto attraverso provvedimenti dell'Autorità mineraria che dettino prescrizioni, specie di polizia mineraria, volti a salvaguardare l'integrità e la purezza del giacimento.

Un'altra via percorribile è quella della intesa obbligatoria tra Stato e Regione nella formazione degli atti inerenti alla pianificazione del territorio.

Tale via sembra essere stata individuata da una rilevante corrente giurisprudenziale²³.

²⁰ In tal senso si pone Cass., 2 dicembre 1977 n. 5246, Giust. Civ., 1987, 461 che ha stabilito che il rilascio della concessione a favore dello scopritore della miniera comporta il mutamento della destinazione del fondo che viene adibito allo sfruttamento minerario. Non è pertanto opponibile al titolare della concessione l'eventuale vincolo del P.R.G.C. che preveda la destinazione agricola del sito.

²¹ SETTORIO, *La normativa della Regione...*, cit., 11. In tale filone si può segnalare la decisione del Consiglio di Stato in data 5 ottobre 1984 n. 571 (Giust. Civ., 1985, I, 935) la quale ha stabilito che l'autorità statale, nell'emanare provvedimenti concessivi in materia mineraria, non può incidere su vincoli paesaggistici e di destinazione urbanistica senza una preventiva intesa con l'autorità regionale e locale, intesa che deve essere raggiunta seguendo la procedura prevista dall'articolo 81 del D.P.R. 24 luglio 1977 n.616.

²² SERTORIO, *Op. cit.*, 12. L'Autore indica come esempio di compromissione del giacimento l'inquinamento delle sorgenti di acque minerali ad opera delle infiltrazioni scaturenti dai siti ammessi dai piani regolatori.

²³ Il Giudice amministrativo (Cons. Stato, 5 novembre 1991 n. 905 Foro Amm., 1991, 2860 e Cons. Stato, 26 ottobre 1985, n.473, Foro Amm., 1985, 1867) ha sottolineato come lo strumento urbanistico non possa incidere in via unilaterale sulla destinazione dei beni appartenenti al demanio o al patrimonio dello Stato. Tra le citate pronunce si inserisce una sentenza della Corte Costituzionale (Corte Cost., 15 novembre 1985 n. 286, Giur. It., 1986, I, 1, 1144 n. GABRIELE) che annulla le deliberazioni della giunta delle Regioni Friuli Venezia Giulia, Veneto e Puglia e della Provincia autonoma di Bolzano nelle parti in cui dispongono che la destinazione urbanistica dei citati beni possa essere mutata senza una preventiva intesa con le autorità statali interessate.

b) Cave

Riguardo alla pianificazione urbanistica, la materia delle cave (e torbiere), sempre agli inizi degli anni settanta, si trovava in posizione maggiormente subordinata rispetto alle miniere nel senso che l'attività estrattiva non poteva trovare esplicazione in quelle zone per le quali le prescrizioni urbanistiche si ponevano in contrasto.

Con il trasferimento della materia delle cave dallo Stato alle Regioni la disciplina di queste, autonoma rispetto a quella urbanistica, ha consentito l'intervento di una normativa regionale di settore.

Sul presupposto che la pianificazione urbanistica abbia ad oggetto la totalità del territorio del Comune, si è sostenuto in dottrina che, pur in presenza di una disciplina di settore, quale è quella che regola l'attività di cava, il potere dell'autorità competente in materia urbanistica non risulta escluso ma vincolato nella determinazione del contenuto²⁴.

La citata dottrina sottolinea come le cave, in quanto beni immobili, rientrino a pieno titolo nella disciplina urbanistica: tali beni, in conseguenza della loro particolare natura, subiscono dunque la disciplina di due distinte materie che, interferendo tra loro, si limitano reciprocamente.

Restano da determinare le modalità operative con cui la disciplina estrattiva e quella urbanistica ricevono reciproca limitazione, nonché il grado di intensità con cui tale limitazione opera.

Multiforme è stato l'atteggiarsi al riguardo delle varie leggi regionali.

Le Regioni hanno generalmente seguito la via di utilizzare lo strumento della pianificazione estrattiva al fine di individuare le zone estrattive, predisponendo meccanismi diversi per far recepire la pianificazione estrattiva in quella urbanistica comunale²⁵.

Alcune normative Regionali di settore prevedono, a tale riguardo, che le indicazioni della pianificazione estrattiva regionale siano automaticamente recepite nella pianificazione Comunale²⁶.

Altre prevedono che, qualora il giacimento di cava ricada in un'area per la quale il Piano Regolatore Generale Comunale preveda una destinazione difforme, l'Organo competente rilascia l'autorizzazione e questa costituisce atto di avvio del procedimento di variante di piano²⁷.

In senso più restrittivo si pongono, di contro, altre normative di settore che dispongono che la coltivazione di cave sia ammessa nel territorio regionale soltanto nelle zone previste dagli strumenti urbanistici, con la conseguenza dell'inammissibilità dall'attività di coltivazione in aree diverse²⁸.

²⁴ FRANCIOSI, *Op. cit.*, 107 e ss.. Riguardo all'orientamento giurisprudenziale in materia, è possibile affermare come in via generale si sia consolidato il principio secondo cui i Piani Regolatori possono imporre limiti e divieti alla coltivazione di cava a fini della tutela paesaggistica, ambientale e (anche) urbanistica.

In tal senso si è pronunciata la giurisprudenza degli anni ottanta e sembra orientata anche la giurisprudenza degli anni novanta soprattutto con riferimento all'attività estrattiva da cave non ancora oggetto di coltivazione (T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 15 gennaio 1998 n.72, Comuni d'Italia, 1998, 1803; Cass. pen., 4 luglio 1995 n.9237, Riv. Trim. Dir. Pen. Economia, 1995, 1407).

²⁵ SERTORIO, *Op. cit.*, 13.

²⁶ SERTORIO, *La pianificazione e l'attività estrattiva*, Boll. Ass. Min. Subalp., 1991, 765 e ss.. Con riferimento ai meccanismi volti ad abbreviare i tempi di adeguamento dei piani regolatori comunali, il citato Autore (*Attività estrattiva e pianificazione: l'esempio significativo della Regione Autonoma Valle d'Aosta*, Boll. Ass. Min. Subalp., 1988, 143.) rileva come la normativa regionale della Valle d'Aosta preveda la sostituzione diretta della pianificazione estrattiva regionale rispetto a quella comunale.

²⁷ In tal senso si è orientata anche la Regione Piemonte: l'articolo 3 della Legge regionale Piemonte 22 novembre 1978 n. 69 dispone infatti che, qualora il giacimento di cava ricada in area per la quale il Piano Regolatore Generale Comunale preveda una destinazione difforme, l'Organo competente rilascia l'autorizzazione e questa costituisce atto di avvio di procedimento di variante di piano. Riguardo a tale normativa è stato sottolineato (SERTORIO, *La legge regionale...*, cit., 12 e 13) come la scelta del legislatore regionale sia stata dettata dalla considerazione che i giacimenti sono là ove geologicamente si trovano e dalla scelta di non perdere il recupero di importanti risorse estrattive di pubblico interesse a causa di deviazioni valutative da parte dei piani regolatori comunali.

²⁸ Questo è il particolare regime dei suoli introdotto nella Regione Toscana (Legge Regionale 30 aprile 1980 n. 36).

3. Attività estrattiva e vincolo idrogeologico

La disciplina istitutiva (R.D. 30 dicembre 1923 n. 3267) prevede la possibilità di sottoporre a vincolo idrogeologico i terreni di qualsiasi natura e destinazione che, per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con le norme negli articoli 7, 8 e 9 possono, con danno pubblico subire denudazioni²⁹, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque; pertanto al vincolo stesso possono essere sottoposti terreni di qualsiasi natura e destinazione purchè sussista il fine precipuo di pubblico interesse di evitare le denudazioni, la perdita di stabilità o il turbamento del regime delle acque.³⁰

La giurisprudenza in materia ha progressivamente ampliato la sfera di incidenza del vincolo idrogeologico, ribadendo la necessità del relativo provvedimento autorizzatorio con riferimento ad ogni ad ogni attività di trasformazione del territorio che comportasse danno all'assetto idrogeologico dei luoghi.

Secondo il citato indirizzo interpretativo, sono stati ricompresi nelle attività di utilizzazione del suolo vincolato che necessitano di specifica autorizzazione anche l'attività estrattiva di cava e i lavori di sfruttamento minerario³¹

Venendo in rilievo la tutela della stabilità del territorio e della sicurezza, anche a questo proposito il costante insegnamento giurisprudenziale è nel senso di riconoscere la priorità del bene oggetto del vincolo in parola, stabilendo che non può attuarsi attività estrattiva, se non previa autorizzazione ai fini del vincolo idrogeologico contenente la prescrizione dettata.

L'Organo, nella specie la Regione³², preposto alla tutela di tale aspetto territoriale dovrà accertare (e valutare) se dall'intervento estrattivo (asportazione del giacimento e quindi di parte del suolo) possa derivare danno a fini idrogeologici del sito.

a) Miniere.

Con riferimento ai lavori di sfruttamento minerario in zona sottoposta a vincolo idrogeologico, è ormai consolidato in giurisprudenza l'orientamento secondo cui l'interesse (pubblico) alla conservazione dell'area vincolata prevale sull'interesse (pubblico) all'utilizzazione della miniera³³.

²⁹ Attenta dottrina (ABRAMI, *Esercizio della selvicoltura e dissodamento del terreno forestale*, Dir. e Giur. Agr., 1994, 47), ha rilevato come il vincolo imposto ai sensi della citata legge 30 dicembre 1923 n.3267 consegue alla necessità di difendere il suolo preservandolo da trasformazioni che possono determinare perdita di stabilità o turbamento del regime delle acque, mentre il vincolo imposto *ex lege* (articolo 146 D. L.gs. 29 ottobre 1991 n.490, T.U. sui beni culturali) concerne invece il bosco considerato nel suo insieme e per le utilità che può fornire alla collettività. La diversità dei fini perseguiti dalle citate disposizioni legislative e la conseguente diversità di discipline applicabili impongono pertanto all'interprete di valutare attentamente la collocazione territoriale del bosco o della foresta al fine di determinare l'esatta natura del vincolo che su tali beni può gravare.

³⁰ SERTORIO, *Attività estrattiva e minerali estratti: alterità di disciplina*, Notiz. Giur. Reg., 2000, n.2/3, 10. Con riferimento alla natura del vincolo in oggetto, la Suprema Corte (Cass., 17 giugno 1996 n.5520, Mass., 1996) ha affermato che l'imposizione del vincolo idrogeologico concreta un limite del diritto di proprietà (privata) posto dalla P.A. a tutela del pubblico interesse.

³¹ CERUTI, *Note in tema di coordinamento tra interessi ambientali e produttivi*, Riv. Giur. Ambiente, 1998, 947. Con riferimento all'attività di cava il citato Autore segnala la pronuncia del Consiglio di Stato in data 5 febbraio 1982 n.64 (Cons. Stato, 1982, I, 145) e, con riferimento allo sfruttamento di miniera, la pronuncia del Consiglio di Stato in data 29 novembre 1988 n. 1288 (Riv. Amm., 1989, 293). Di fondamentale importanza ai fini sopra indicati è inoltre una pronuncia della Corte Costituzionale (Corte Costituzionale, 15 luglio 1985 n. 201, Foro It., 1988, I, 64) che afferma che l'autorizzazione di cui alla citata legge 30 dicembre 1923 n.1497 "occorre per qualsiasi trasformazione del suolo".

³² Oggi la competenza al rilascio dell'autorizzazione in oggetto è la Regione o l'ente delegato da quest'ultima, in virtù del trasferimento di competenze operato dall'articolo 69 D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616.

³³ CERUTI, *Op. cit.*, 949.

Non solo, si è ritenuto in giurisprudenza che l'Autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione idrogeologica è tenuta a considerare solo l'interesse pubblico alla difesa del suolo con esclusione di qualsivoglia interesse divergente o contrapposto come l'interesse (dello Stato) allo sfruttamento della miniera³⁴.

Tale opinione trova il principale punto di riferimento in una pronuncia della Corte Costituzionale³⁵, intervenuta sulla materia in oggetto verso la metà degli anni ottanta.

In tale pronuncia la Corte Costituzionale ribadisce inoltre che l'autorizzazione inerente al vincolo idrogeologico non incide sulla legittimità della concessione mineraria ma solo sulla liceità dell'utilizzazione della miniera³⁶.

Tale affermazione pur essendo dettata dalla considerazione che la potestà amministrativa attribuita alle Regioni in materia di autorizzazione idrogeologica non possa comportare una limitazione delle attribuzioni (allora) facenti capo allo Stato, non impediva alla valutazione regionale di sovrapporsi a quella statale comportando eventualmente una completa preclusione dell'utilizzazione della miniera³⁷.

L'esigenza di un intervento legislativo volto a raccordare le diverse competenze, già auspicato nella citata pronuncia, ha trovato soluzione nel D. Lgs. 31 marzo 1998 n. 112 che, in attuazione della Legge 15 marzo 1997 n. 59, ha delegato alle Regioni le funzioni degli uffici centrali e periferici dello Stato relative ai permessi di ricerca e alle concessioni di coltivazione dei minerali di prima categoria.

Attualmente il problema ha subito un netto ridimensionamento in quanto, proprio in virtù del citato intervento legislativo, non si pongono più questioni di rapporti tra Stato e Regioni ma al più tra organi della medesima Regione.

In proposito è importante rilevare come la delega delle competenze in materia di concessioni minerarie non abbia comunque portato ad assicurare il coordinamento e la composizione dei contrapposti interessi pubblici (alla integrità del suolo e allo sfruttamento minerario della zona)³⁸.

b) Cave.

Con riferimento alla materia delle cave si richiama quanto detto a proposito dell'attività mineraria.

E' d'uopo aggiungere che, essendo, da tempo, la Regione Autorità competente al rilascio sia dell'autorizzazione alla coltivazione di cava che dell'autorizzazione relativa al vincolo idrogeologico, si è assistito ad un'evoluzione legislativa regionale volta a conferire a una medesima Autorità le competenze al rilascio delle citate autorizzazioni, anche a mezzo di un unico titolo³⁹.

³⁴ Nel senso sopra indicato si è espresso il Giudice amministrativo (Cons. Stato, 29 novembre 1988 n. 1288, Cons. Stato, 1988, I, 1492) che ha affermato la primarietà dell'interesse (pubblico) alla conservazione del sito rispetto all'interesse (pubblico) allo sfruttamento del giacimento minerario. Più di recente il T.A.R. Lombardia, Brescia, 13 ottobre 1997 n.889 (Trib. Amm. Reg., 1997, I, 1349) ha ribadito che l'interesse inerente al vincolo idrogeologico deve essere considerato in via esclusiva dall'autorità preposta al rilascio della relativa autorizzazione.

³⁵ Corte Costituzionale 15 luglio 1985 n. 201, Foro It., 1988, I, 63.

³⁶ MELI, *Attività estrattiva, tutela idrogeologica e conflitti di amministrazione*, Foro It., 1988, I, 65 e ss.. L'orientamento della Corte Costituzionale sopra riportato è stato fatto proprio da numerose pronunce del Giudice amministrativo più o meno risalenti nel tempo tra cui si possono citare T.A.R. Piemonte, 10 marzo 1986 n. 113, Trib. amm. reg., 1986, I, 1712 e Cons. Stato, 14 febbraio 1996 n. 211, Foro Amm., 1996, 602.

³⁷ MELI, *Op. cit.*, 66.

³⁸ CERUTI, *Op. cit.*, 951.

³⁹ In tal senso si è ad esempio orientata la Regione Veneto.

L'introduzione di tale procedimento semplificato permette una reale comparazione dei contrastanti interessi con conseguente possibilità di composizione degli stessi⁴⁰.

Invero anche con riferimento alle cave (e alle torbiere) è possibile individuare accanto all'interesse del privato, titolare del diritto allo sfruttamento del bene, un interesse di natura pubblica.

Tale interesse si presenta intrinsecamente connaturato a quello di natura privatistica ed è individuato, dalla dottrina tradizionale, nell'interesse al massimo sfruttamento delle risorse minerarie della nazione⁴¹ da cui scaturisce l'obbligo per il titolare del diritto fondiario di sfruttare il bene destinandolo all'attività estrattiva.

Ed è proprio sotto questo profilo che sorgono i problemi di compatibilità dell'interesse alla coltivazione del giacimento con i limiti introdotti dalla legislazione vincolistica e dalla pianificazione o programmazione urbanistica, che l'unificazione dei procedimenti tende a superare.

4. Attività estrattiva e vincolo paesaggistico

La protezione dell'ambiente e del territorio trova base costituzionale nell'articolo 9 della Costituzione che enuncia il principio della tutela del paesaggio.

I vincoli di natura ambientale, posti in forza della Legge 29 giugno 1939 n. 1497 e dalla Legge 8 agosto 1985 n.431⁴², accedono a porzioni di territorio e sono tesi a conservare le condizioni geofisiche o morfologiche del territorio, a significare che il vincolo si pone istituzionalmente come impedimento ad iniziative di trasformazione del territorio⁴³.

Secondo la giurisprudenza, la nozione di paesaggio, alla luce delle citate disposizioni normative, è infatti "connessa alla salvaguardia della fisionomia, visivamente apprezzabile, degli immobili tutelati come bellezze naturali, ovvero della forma del territorio di cui le aree protette costituiscono componente essenziale dal punto di vista estetico- culturale"⁴⁴.

L'Organo preposto al rilascio dell'autorizzazione ambientale⁴⁵ (muovendosi nella stessa linea conduttrice esaminata a riguardo di quello preposto al vincolo idrogeologico) accerta e valuta se dall'intervento nella zona soggetta a vincolo possa derivare danno alla bellezza naturale del sito⁴⁶.

⁴⁰ CERUTI, *Op. cit.*, 951. L'Autore sottolinea come l'intento di semplificazione perseguito con l'attribuzione ad una medesima autorità della competenza al rilascio dell'autorizzazione alla coltivazione di cava e dell'autorizzazione idrogeologica non debba però condurre ad un'istruttoria carente sotto il profilo della valutazione degli aspetti di tutela del suolo.

⁴¹ FRANCIOSI, *Op. cit.*, 153. Ravvisa nell'esercizio dell'attività di cava un interesse di natura pubblica non scindibile da quello privatistico Cons. Stato, 12 febbraio 1980 n. 159 (Le Regioni, 1980, 744).

⁴² Le disposizioni previste dalla Legge 29 giugno 1939 n. 1497 e 8 agosto 1985 n. 43, con riferimento alla materia in oggetto, sono state inserite nel Testo Unico sui beni culturali di cui al D. Lgs. 29 ottobre 1999 n. 431. Si è puntualizzato in dottrina (FIDANI, *Beni paesaggistici e ambientali*, in *Le nuove leggi amministrative*, commenti a prima lettura coordinati da Vittorio Italia: Testo Unico sui beni culturali, Milano, GIUFFRÈ, 2000, 488) che dall'interpretazione del titolo II del Testo Unico emerge come la tutela dei beni oggetto di protezione paesistica non sia più limitata alla protezione della fisionomia esteriore degli stessi, ma riguardi, più in generale, la salvaguardia dei valori naturalistici e ambientali.

⁴³ SERTORIO, *Attività estrattiva e minerali...*, cit., 11. ALIBRANDI FERRI, *I beni naturali ed ambientali*, Milano, GIUFFRÈ, 1985, 71.

⁴⁴ Tale definizione del paesaggio è rinvenibile in una pronuncia del Tribunale Superiore delle Acque (Trib. Sup. Acque, 2 febbraio 1995 n. 13, Foro Amm., 1995 1184) il quale afferma inoltre che non tutti gli interventi sul territorio sono idonei a giustificare il diniego dell'autorizzazione all'intervento in un'area protetta ma solo quelli che, alterando l'aspetto esteriore del sito, ne pregiudichino il valore paesaggistico. Nel medesimo senso si esprime Trib. Sup. Acque, 2 febbraio 1995 n. 13, Rass. Giur. Energia Elettrica, 1996, 227.

⁴⁵ Oggi la competenza al rilascio dell'autorizzazione in oggetto è la Regione o l'ente delegato da quest'ultima, in virtù del trasferimento di competenze operato dall'articolo 69 D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616. Diverse leggi regionali prevedono la subdelega alle Province e/o ai Comuni delle funzioni amministrative riguardanti la protezione delle

E' ormai da ritenersi consolidato al riguardo l'insegnamento giurisprudenziale secondo cui sono da ritenere illegittimi i lavori minerari ove non sono preceduti dall'autorizzazione prescritta ai fini della tutela di tali beni.⁴⁷

Tuttavia sotto il profilo degli accertamenti e delle valutazioni cui è chiamata l'Autorità preposta alla tutela del vincolo in parola, va osservato che la primarietà dell'interesse paesaggistico sugli interessi economici (anche se con connotazione pubblicistica) non significa soccombenza aprioristica di quest'ultimo rispetto al primo⁴⁸.

Il nostro sistema giuridico, con particolare riferimento alle bellezze naturali, impone che l'Amministrazione confronti i due interessi in gioco e ricerchi innanzi tutto i contemperamenti e la coesistenza attraverso prescrizioni atte ad eliminare o ad attutire i riflessi negativi che possono derivare dall'attività estrattiva sul circostante territorio vincolato. Solo ove ciò non sia possibile, l'Amministrazione deve negare l'autorizzazione all'attività estrattiva.

In tal senso si sono espresse, in linea generale, dottrina e giurisprudenza sottolineando come il provvedimento negativo che non fornisca tali indicazioni si porrebbe in contrasto con i presupposti stessi del controllo autorizzatorio, dovendo fungere non da presidio di una istituzionale non modificabilità dei luoghi, ma da strumento di conciliazione delle varie esigenze economico-sociali con le necessità di tutela paesistica⁴⁹.

a) Miniere.

Con riferimento all'attività mineraria occorre sottolineare come l'articolo 156 del D. Lgs. 29 ottobre 1999 n. 490 (Testo Unico sui beni culturali) abbia trascritto l'articolo 82 comma 10 della legge 24 luglio 1977 n. 616. Ne deriva che, secondo la citata disposizione, la competenza al rilascio dell'autorizzazione in oggetto è sia regionale che statale.

E' possibile dunque l'instaurazione di due distinti procedimenti (uno statale e uno regionale) paralleli e autonomi fra loro⁵⁰. A norma dell'articolo 156 del citato T.U. in caso di difformità di giudizio prevale il provvedimento ministeriale.

b) Cave.

Con riferimento alla coltivazione di cava una particolare attenzione è stata dedicata dalla giurisprudenza all'ipotesi di coltivazione di cava in attività prima dell'entrata in vigore della Legge 8 agosto 1985 n. 431 in quanto la citata legge non prevede norme transitorie per l'ipotesi di vincoli paesaggistici sopravvenuti (per effetto della legge stessa o di atti amministrativi) al legittimo esercizio dell'attività di cava.

bellezze naturali (LINZOLA, *Beni paesaggistici e ambientali*, in *Le nuove leggi amministrative*, commenti a prima lettura coordinati da Vittorio Italia: Testo Unico sui beni culturali, Milano, GIUFFRÈ, 2000, 535 e ss.).

⁴⁶ L'Autorità competente al rilascio dell'autorizzazione ambientale valuta se l'intervento progettato venga ad incidere fisicamente ed esteticamente sui beni soggetti a vincolo: si tratta di un'attività di discrezionalità tecnica (LINZOLA, *Op. cit.*, 532). In tal senso Cons. Stato, 10 settembre 1997 n. 468, Cons. Stato, 1999, I, 746.

⁴⁷ SERTORIO, *La legge regionale...*, cit., 31.

⁴⁸ In tale linea si pone T.A.R. Veneto, 5 settembre 1995 n.1162 (Foro Amm., 1996, 1010): Il Giudice amministrativo afferma che la sussistenza di un vincolo posto a tutela del paesaggio non significa assoluta preclusione dell'attività estrattiva: l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica deve tendere al contemperamento degli interessi pubblici e privati coinvolti attraverso la fissazione di opportune cautele e modalità di svolgimento della citata attività. Si può inoltre affermare come secondo una consolidata giurisprudenza, il giudizio di compatibilità degli interventi progettati con l'interesse pubblico debba essere adeguatamente motivato sia in caso di diniego che in caso di rilascio dell'autorizzazione (T.A.R. Veneto, 12 agosto 1998 n.1414, Riv. Giur. Ambiente, 1999, 364).

⁴⁹ SERTORIO, *Op. cit.*, 32 e 33.

⁵⁰ LINZOLA, *Op. cit.*, 551 e 552.

Si è chiesto al riguardo se in tale caso occorresse o meno l'autorizzazione ex articolo 7 della Legge 29 giugno 1939 n. 1497.

E' così emerso un orientamento secondo il quale laddove l'attività di coltivazione non abbia raggiunto un'apprezzabile consistenza l'operatore debba richiedere la citata autorizzazione⁵¹.

Da ultimo occorre prendere in considerazione il particolare regime giuridico previsto, esclusivamente in materia di attività di coltivazione di cava, con riguardo alle prescrizioni poste a tutela degli ambienti naturali protetti e al ripristino ambientale.

Relativamente al primo argomento viene in considerazione l'articolo 11 della Legge 29 giugno 1939 n. 1497⁵² in forza del quale l'Autorità preposta alla tutela dei beni ambientali può prescrivere le distanze, le misure e le varianti ai progetti in corso di esecuzione onde limitare la valenza negativa che l'intervento estrattivo spiega sul bene oggetto di tutela.

Tali prescrizioni possono essere adottate non solo quando l'attività estrattiva si realizza nell'ambito di una zona vincolata, ma anche quando si svolge in prossimità di questa⁵³.

L'articolo 151 secondo comma del D. Lgs. 29 ottobre 1999 n. 490 (Testo Unico sui beni culturali) prevede, con riferimento all'attività amministrativa di cui sopra, l'esercizio di un potere concorrente del Ministero dell'Ambiente.

Come in precedenza anticipato, l'Autorità competente al rilascio dell'autorizzazione ambientale può prevedere indicazioni e disposizioni relative al ripristino ambientale della cava anche in difformità del progetto di recupero ambientale della zona che deve corredare la domanda di autorizzazione.

Tali prescrizioni potranno dunque comportare diversa sistemazione del sito scavato e imporre eventualmente la risistemazione del materiale vegetale sovrastante il giacimento minerario: il minerale estratto di contro resta fuori del campo di operatività del provvedimento amministrativo⁵⁴.

5. Attività estrattiva e parchi

a) Miniere

Con riferimento all'attività mineraria, la Legge Quadro sulle aree protette 6 dicembre 1991 n. 394 all'articolo 11 vieta espressamente l'apertura e l'esercizio di cave e di miniere, nonché l'asportazione di minerali all'interno dei parchi nazionali e delle riserve naturali statali.

Sul tema non esistono, allo stato attuale, prese di posizione da parte della dottrina.

Donde acquista particolare significato e valore una recente pronuncia del Consiglio di Stato in tema di attività di ricerca e di coltivazione mineraria in zone soggette al regime speciale e differenziale del Parco⁵⁵.

Più precisamente, la citata pronuncia ha preso in esame i provvedimenti con cui l'Ente Parco ha negato l'autorizzazione in ordine all'attività di ricerca di idrocarburi nel perimetro del Parco nazionale del Pollino.

Il Giudice amministrativo, in armonia con una precedente decisione⁵⁶, ha ritenuto che la normativa di salvaguardia⁵⁷, inerente alla località in oggetto, non vieti in modo assoluto la ricerca di idrocarburi entro i confini del Parco.

⁵¹ In tal senso Cass., 16 aprile 1966, Cass. Pen., 1997, 1481.

⁵² Tale disposizione è stata trasfusa nell'articolo 155 del D. Lgs. 29 ottobre 1999 n. 490.

⁵³ LINZOLA, *Op. cit.*, 549.

⁵⁴ SERTORIO, *Attività estrattiva e minerali...*, cit., 11 e 12.

⁵⁵ Cons. Stato, Sez. VI, 8 ottobre 2001, ENI S.p.A. contro Ente Parco Nazionale del Pollino, (inedita).

⁵⁶ Cons. Stato 14 maggio 1999 n. 637, Riv. Giur. Ambiente, 2000, 748.

⁵⁷ Legge quadro 6 dicembre 1991 n.394 e D.P.R. 15 novembre 1993 istitutivo del Parco nazionale del Pollino.

Il citato Giudice ha infatti considerato che sebbene l'attività di ricerca degli idrocarburi non rientrasse fra quelle individuate dalla normativa di salvaguardia come autorizzabili, non poteva neanche essere annoverata tra le attività espressamente vietate. Pertanto, in assenza di specifiche misure di natura regolamentare, l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione sarebbe tenuta a verificare la compatibilità dell'attività progettata con gli interessi tutelati e a vagliare eventuali soluzioni atte a contemperare gli opposti interessi.

b) Cave

La legislazione regionale aveva già anticipato, con riferimento all'apertura di nuove cave site nei parchi e nelle riserve naturali regionali, disposizione analoga a quella sopra indicata dalla Legge 6 dicembre 1991 n. 394, non potendo la regione prevedere limitazioni all'attività di miniera.

A seguito della riforma costituzionale operata dalla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, le Regioni ora possono porre i citati divieti anche con riferimento alle miniere situate nei parchi e nelle riserve naturali regionali.

6. Pianificazione estrattiva, pianificazione paesaggistica e V.I.A.

L'esigenza pianificatoria del territorio ha trovato un primo sbocco rilevante nei piani regolatori comunali.

La pianificazione comunale si è dimostrata per altro inadeguata a conseguire la finalità del coordinamento e della collaborazione fra l'autorità competente in materia urbanistica e quella preposta alla cura dell'attività estrattiva sia per la mancanza di mezzi tecnici adeguati per rilevare l'esistenza e le caratteristiche dei giacimenti nel territorio, sia per la carenza di un'ottica che vada oltre i limiti del territorio comunale.

Per questo alcune leggi regionali hanno previsto una specifica pianificazione estrattiva regionale che abbia a monte gli strumenti di accertamento e valutazione ed a valle l'effetto (esplicitato dalla maggioranza delle leggi regionali di settore) dell'automatico recepimento delle indicazioni di P.R.A.E. da parte dei Piani Regolatori Comunali.

Ad altri fini, e più precisamente a tutela delle bellezze naturali, viene anche in rilievo la pianificazione paesaggistica che trae origine dalla Legge 29 giugno 1939 n.1497 e dalla Legge 8 agosto 1985 n.431.

Come è stato ancora di recente precisato dalla Corte Costituzionale l'articolo 1 bis della legge 431 del 1985 impone alle Regioni l'obbligo di sottoporre a specifica normativa di uso e di valorizzazione ambientale i territori di particolare interesse paesistico elencati nel comma 5 dell'articolo 82 del D.P.R. n.616 del 1977.

Per la formulazione di tale normativa le stesse regioni hanno la possibilità di scegliere tra due strumenti che vengono indicati dalla legge nei "piani paesistici" e nei "piani urbanistico - territoriali".

Tali piani vengono ad operare con le tecniche proprie e gli effetti propri degli strumenti di pianificazione urbanistica, ancorchè teleologicamente orientati verso l'obiettivo preminente della protezione dei valori estetico - culturali.

E così adottando tale strumento, che gode della forza espansiva intrinseca alla pianificazione urbanistica, la Regione può estendere il proprio intervento pianificatorio sino ad investire aree territoriali non comprese nella disciplina della legge n. 431 del 1985 introducendo di conseguenza nuovi limiti all'attività estrattiva.

Per questo, la pianificazione estrattiva si presenta come l'anello necessario per attuare il cennato coordinamento tra accertamento e valutazione delle risorse estrattive e tutela dei valori ambientali.

La pianificazione regionale delle attività estrattive, invero, consente previamente di esaminare e valutare, con proiezione sul territorio regionale, l'allocazione delle dette attività in quelle zone del territorio regionale che per un verso consentano, a causa delle intrinseche caratteristiche geologiche, la produzione del materiale di cava nell'interesse pubblico e che per altro verso rispondono alle esigenze irrinunciabili di tutela del territorio.

Tale pianificazione ha causa nell'esigenza di programmare i necessari rifornimenti di materiali (nella gran parte destinato ad opere pubbliche) attraverso la razionalizzazione delle scelte pianificatorie sul territorio regionale, onde contemperare tali esigenze con quelle essenziali di tutela del territorio stesso. Il tutto ispirato al principio unitario della pianificazione del territorio regionale, sul duplice parametro oggettivo dei fabbisogni di materiale e della individuazione dei giacimenti che tali aree contengono, per armonizzare tali necessità oggettive con la primaria attenzione da porsi nell'ottica difensiva del bene ambientale.

Viene, inoltre, colto quell'altro particolare carattere del fenomeno estrattivo consistente nel continuo divenire della coltivazione e della temporaneità della stessa, dettando una programmazione e una disciplina di base che considerino tutto il periodo di durata delle coltivazioni di cava con particolare attenzione al momento finale di esaurimento del giacimento, ove emerge la tematica fondamentale ed essenziale della destinazione finale dell'area interessata dalla coltivazione.

La portata della pianificazione non si limita così all'individuazione delle aree di possibile sfruttamento compatibilmente con la primaria salvaguardia dei valori ambientali, ma si amplia con l'inserimento di una normativa specifica tecnica che viene a formare parte integrante dei piani così che già in fase pianificatoria si fissano i parametri tecnici ed ambientali a valere per il futuro e le indicazioni, sia in positivo sia in negativo, su cui si potranno sviluppare le singole attività.

E' questo un ulteriore traguardo nell'evoluzione pianificatoria in materia⁵⁸. Solo per completezza di disamina occorre, infine, brevemente ricordare come un recente intervento legislativo ha sottoposto alla procedura di valutazione di impatto ambientale le coltivazioni di cava.

Il D.P.R. 2 settembre 1999 n. 348 ha poi esteso tale procedura alle attività minerarie per la ricerca, la coltivazione e il trattamento minerallurgico dei minerali di prima categoria. Solo in linea propositiva si tiene a rilevare come la V.I.A. sarebbe più opportunamente esperibile in sede di pianificazione estrattiva e quindi preventiva rispetto ai singoli interventi estrattivi. Ne risulterebbe così semplificata la successiva fase che avrebbe ad oggetto la sola "verifica" in relazione alle singole autorizzazioni di coltivazione di cava.

⁵⁸ SERTORIO, Atti del Convegno Internazionale (*Le pietre ornamentali della montagna Europea*), Luserna San Giovanni 10 – 12 giugno 2001, in corso di pubblicazione.