

# I SUSSIDI INDIRETTI ALLE ATTIVITÀ ESTRATTIVE DA CAVE

IL SETTORE ESTRATTIVO PUÒ ESSERE UNA FRONTIERA DI INNOVAZIONE PER IL RECUPERO E RIUTILIZZO DI MATERIALI. LE AGEVOLAZIONI IN QUESTO CAMPO SOSTENGONO IL SETTORE DA UN PUNTO DI VISTA ECONOMICO, MA SPESSO NON CONSIDERANO L'IMPATTO AMBIENTALE. IN ITALIA CI SONO FORTI DIFFERENZE TRA LE DIVERSE REGIONI.

In questo articolo si vuole iniziare una riflessione sulle attività estrattive da cava, particolarmente rilevante ai fini dell'efficienza delle risorse e dell'economia circolare riguardante una risorsa non rinnovabile come il suolo e le modalità di gestione dei beni comuni.

In particolare sarà analizzata l'attività estrattiva dal punto di vista delle agevolazioni garantite al settore e che determinano sussidi indiretti classificabili come sussidi ambientalmente dannosi (Sad).

Il settore estrattivo da cave comprende materie prime come la sabbia, l'argilla, le pietre ornamentali e le pietre da costruzione che, nonostante il ridotto valore economico unitario di molte, sono fondamentali per una molteplicità di settori a valle, settori dell'economia nazionale come l'edilizia e le infrastrutture, e settori importanti per il mercato internazionale, come la ceramica e i materiali pregiati. A questi aspetti prettamente economico-produttivi, si affiancano aspetti quali il paesaggio, l'ambiente, la tutela degli ecosistemi, l'uso di risorse esauribili e l'identità culturale dei territori in cui le attività si svolgono (Gisotti e Anicetti, 2008).

In Europa si guarda a questo settore come a una frontiera di innovazione per il recupero e riutilizzo di materiali in modo da ottenere una significativa riduzione del prelievo e una riqualificazione delle aree dismesse come occasione di valorizzazione e fruizione pubblica nell'ottica della sostenibilità dello sviluppo economico (Balletto, 2001). In materia di cave, il Rd 29 luglio 1927, n. 1443, costituisce tuttora la principale fonte dell'ordinamento italiano. Le cave fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato (art. 826 c.c.) e appartengono al proprietario del suolo che ne può disporre o meno la coltivazione (art. 987 c.c. – Miniere, cave e torbiere). In ottemperanza alle indicazioni costituzionali, le competenze relative alle attività estrattive sono state trasferite alle



Regioni e questo ha fatto sì che esistano normative di gestione, sistemi tariffari e politiche ambientali molto eterogenee. La potestà residuale delle Regioni in materia di cave trova un limite nella competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e la Regione può soltanto incrementare i livelli di tutela. Va però sottolineato che non è stata mai emanata una legge-quadro e quindi l'esercizio delle potestà regionali rimane ancora poco chiara.

Sono quindi funzioni delle Regioni la determinazione delle tariffe, i canoni dovuti dai titolari dei permessi e delle concessioni. In questo assetto normativo, risulta evidente come sia stato possibile creare una sostanziale diversità di trattamento tra le varie regioni e come queste differenze possano determinare squilibri all'interno del settore, in particolare per la tutela del territorio e dell'ambiente. Inoltre, considerando l'aspetto autorizzativo statale, è rilevante come risulti predominante il ruolo degli enti pubblici.

L'aspetto rilevante dell'attività estrattiva è l'impatto ambientale sul territorio, diseconomie che l'attività estrattiva può generare come le esternalità negative strettamente connesse alle attività di cava. Impatto che può proseguire anche una volta che l'attività di estrazione vera e propria è terminata (Gisotti e Gennaro, 2013).

L'impatto ambientale può iniziare

a manifestarsi contestualmente all'estrazione del materiale, sia all'indomani della fase produttiva della cava. Gli impatti contestuali possono essere sia temporanei – reversibili – sia permanenti – irreversibili – a seconda del loro perdurare nel tempo, una volta che l'attività estrattiva è terminata. La tipologia di impatto e la sua durata nel tempo dipendono, principalmente, dalla quantità di materiale estratto (mc di materiale), dal territorio interessato e dalla modalità di estrazione. Considerando che l'attività estrattiva comprende anche fasi di trasformazione del materiale estratto, alcuni impatti ambientali si definiscono indiretti e sono strettamente collegati a tali fasi che, normalmente, sono svolte all'interno della cava. In generale è necessario, quindi, non solo prevedere e garantire un buon ripristino delle condizioni ambientali alla fine dell'attività di estrazione, ma anche definire la fase produttiva in maniera tale da ridurre gli impatti derivanti dall'estrazione e trasformazione del materiale. L'identificazione delle varie tipologie di impatti dell'attività estrattiva costituisce il punto di partenza per analizzare gli effetti ambientali delle politiche, regionali e nazionali, che regolano il settore, compresa la pianificazione territoriale nelle aree interessate dall'attività estrattiva. In particolare, tali effetti, ambientalmente negativi, vanno ancora di più considerati nel momento in cui si configurano

situazioni di incentivazione dell'attività stessa.

Impatto sul paesaggio, produzione di polveri, inquinamento acustico, interferenza con le acque sotterranee sono tutti impatti ambientali che configurano gli incentivi all'attività estrattiva come Sad. Infine, è importante sottolineare come tutti gli impatti ambientali dell'attività estrattiva vanno a determinare impatti diretti sulla biodiversità locale; risulta quindi importante effettuare un'analisi *ex ante* della biodiversità nell'ecosistema di riferimento analizzandone tutti gli aspetti e caratteristiche biofisiche. Questo consente di definire le modalità di sfruttamento della cava e, in un secondo momento, il recupero ambientale, ripristinando gli habitat precedentemente rilevati (Melki, 2007).

Nel 2014, in base ai dati Istat, in Italia sono state censite 5.210 cave di cui 4.752 attive, i comuni interessati dalla presenza di almeno un sito estrattivo sono 2.105 (il 26,3% del totale). Una particolare concentrazione di cave si registra in Lombardia (653), Puglia (396), Piemonte (394), Veneto (388) e Toscana (380). Nonostante la contrazione della produzione negli ultimi anni, l'industria estrattiva rimane un settore importante e come tale beneficerebbe dall'essere

inquadrate in una normativa nazionale indirizzata, in linea con le indicazioni dell'Unione europea, verso la sostenibilità ambientale, il riciclo delle materie prime, la sicurezza e salvaguardia territoriale. In particolare, si evidenzia l'opportunità di introdurre una tariffa statale in grado di omogeneizzare il settore a livello nazionale ed evitare distorsioni di mercato. Il sistema tariffario si basa in genere sui mc estratti e sul tipo di materiale, e si pagano i relativi oneri annuali a consuntivo. Ci sono Regioni che si basano sul materiale estratto "netto", cioè l'ammontare utile alla commercializzazione senza considerare gli scarti. In passato alcune Regioni si sono basate sul peso (tonnellate) o sul valore commerciale (euro).

In *tabella 1* riportiamo il sistema tariffario delle singole regioni ripartiti in base al materiale estratto. Nell'ultima colonna è riportato il gettito totale annuo (tariffa × mc estratti) per regione, che risulta pari a oltre 50 milioni di euro. Dalla tabella è possibile rilevare come in alcune regioni non venga applicata alcuna tariffa. L'assenza di un sistema tariffario regionale può essere considerato un sussidio indiretto: da una parte, essa genera un'evidente agevolazione per il proprietario delle attività estrattive, dall'altra determina un mancato gettito

per la Regione. In aggiunta, a fronte di un mancato gettito, la Regione sostiene costi legati alla viabilità dei mezzi pesanti e alla gestione dei rifiuti derivanti dalle attività estrattive.

**Greti Lucaroni**

Economista, AT Sogesid presso il Ministero dell'Ambiente

*Le opinioni e le dichiarazioni espresse nell'articolo sono quelle dell'autrice e non degli enti o delle istituzioni di appartenenza*

**RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

Balletto G., 2001, *Elementi di pianificazione ambientale delle aree interessate dall'attività estrattiva*, Cucec.

Gisotti G., Anicetti G., 2008, *Cave: legislazione statale e legislazione regionale*, Flaccovio editore.

Gisotti G. Gennaro S. 2013, "Attività estrattive e sviluppo sostenibile", *Quarry & Construction*, 599:11-16.

Melki F., 2007, *Guide méthodologique pour l'évaluation des incidences des projets de carrières sur les sites Natura 2000*, Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, France.

Istat, 2017, *Le attività estrattive da cave e miniere*, Report Statistiche Istat, aprile 2017, Roma.

TAB. 1  
TARIFFE

Tariffe regionali per tipologia di materiale estratto da cave e totale gettito annuo.

Fonte: Rapporto Istat 2017; dati Regioni e Ispra 2016.

Regione	Tariffa annua (€/mc)					Totale gettito (migliaia di €)
	Sabbia e ghiaia	Pietre ornamentali	Torba	Calcare	Argilla	
Abruzzo	1,33	10,30	0,00	0,80	0,66	3.244
Basilicata	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
Bolzano P.A.	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	496
Calabria	0,35	1,05	0,30	0,40	0,45	1.137
Campania	1,25	1,67	0,00	1,01	0,95	2.177
Emilia-Romagna	0,70	0,32	1,26	0,60	0,60	3.305
Friuli V. Giulia	0,55	0,65	0,00	0,67	0,20	1.039
Lazio	0,30	2,00	0,30	0,50	0,30	2.758
Liguria	1,30	0,16	0,00	0,24	0,30	206
Lombardia	0,70	5,30	1,65	0,49	0,55	15.034
Marche	0,71	0,80	0,00	1,00	0,42	1.211
Molise	1,00	2,00	0,50	0,30	0,50	1.718
Piemonte	0,51	0,85	0,57	0,57	0,57	3.457
Puglia	0,08	0,11	0,08	0,11	0,07	686
Sardegna	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
Sicilia	0,67	1,79	0,52	0,52	0,45	5.488
Toscana	0,50	1,79	0,30	0,50	0,23	2.346
Trento P.A.	0,67	1,79	0,52	0,52	0,45	1.977
Umbria	0,25	0,45	0,00	0,35	0,35	1.038
Valle d'Aosta	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
Veneto	0,62	0,75	0,31	0,36	0,52	3.158
<b>Totale</b>						<b>50.477</b>