SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 2260)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CANETTI, MORANDI e FERMARIELLO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 APRILE 1983

Legge-quadro per la protezione delle zone carsiche e la salvaguardia dell'attività speleologica

ONOREVOLI SENATORI. — Gli studi e le ricerche speleologiche nel nostro Paese hanno da sempre avuto uno sviluppo e un'importanza notevoli anche e soprattutto a causa della notevole diffusione di aree interessate da fenomeni carsici (rappresentano oltre il 25 per cento dell'intero territorio nazionale).

Sebbene già tra il 1300 e il 1400 viaggiatori e studiosi avessero visitato varie grotte, l'inizio dello studio delle cavità naturali si può far iniziare con l'opera del Vallisneri « Lezione accademica intorno all'origine delle Fontane », pubblicata in Venezia nel 1726, che apre praticamente l'era dello studio scientifico delle aree carsiche in Italia.

Al Vallisneri seguono altri studiosi, quali i Santagata, professori dell'ateneo di Bologna nella metà dell'800 e, quindi, Boegan, Issel, Cappellini, Gortani ed altri.

Gli studi carsici in Italia erano talmente importanti che, in tutto il mondo, vennero appunto chiamate « carsiche » le regioni somiglianti a quella, alle spalle di Trieste, che per prima e meglio era stata studiata.

Di pari passo con gli studi, progrediva l'organizzazione della speleologia: nel 1883 nasceva a Trieste il primo gruppo speleologico del mondo e nel 1903 vedeva la luce a Bologna la prima organizzazione speleologica a carattere nazionale, la « Società speleologica italiana ».

Questa vocazione « carsica » deriva dalla notevole espansione che tali fenomeni hanno nel nostro Paese. Praticamente non vi è, infatti, regione italiana che non abbia, al proprio interno, grotte o comunque fenomeni carsici superficiali di grande sviluppo. Le cavità naturali finora compiutamente conosciute sono ben 15.000.

Le cavità naturali hanno rilevante importanza in molte branche della scienza. Basti riflettere che la maggior parte delle pagine della nostra preistoria è scritta proprio in queste grotte, ove sono stati trovati (ed ogni giorno vengono scoperti) abbondanti segni del nostro remoto passato.

Discorso analogo vale per la paleontologia: le grotte, spesso, hanno permesso la

TIPOGRAFIA DEL SENATO (500) — 2-3-4

conservazione e, quindi, la conoscenza di animali estinti da migliaia di anni.

Il particolare ambiente delle grotte, con il suo buio assoluto e la sua costante umidità e temperatura, ha permesso al suo interno l'evolversi di specie animali completamente differenti da ogni altra, in molti casi ancora pochissimo studiate, che rivestono un'importanza fondamentale per la conoscenza dei meccanismi evolutivi.

Molti altri sono ancora i campi in cui le grotte possono essere utili alla ricerca scientifica: è ormai assodato che proprio all'interno di esse si sviluppano i meccanismi di accumulo di minerali quali il piombo e lo zinco, i cui giacimenti si trovano per oltre il 90 per cento in depositi carsici.

Per questi motivi e per altri che si richiamano alla geologia, all'idrogeologia, alla chimica e alla fisica, si sono costruiti, in diverse parti del mondo, veri e propri laboratori sperimentali all'interno delle grotte. Ne esistono pure in Italia, anche se di dimensioni ridotte; citiamo: il laboratorio biologico della grotta di Bossea (Cuneo), il laboratorio geofisico della grotta Gigante (Trieste) e quello chimico-fisico della grotta Novella (Bologna).

Tutti questi interessi scientifici sono già sufficienti a giustificare e sollecitare un intervento legislativo di tutela del patrimonio speleologico e del suo razionale studio ed utilizzo.

Ma non è solo la scienza teorica ad interessarsi delle aree carsiche; anche branche quali la medicina guardano alle grotte con sempre maggiore interesse. Molte sperimentazioni, infatti, condotte in diversi Paesi esteri, hanno evidenziato la possibilità di curare, all'interno delle grotte, alcune specie di affezioni delle vie respiratorie, di malattie reumatiche degenerative, l'ipertensione arteriosa, le nevriti, eccetera.

Se passiamo a considerare altri aspetti, di carattere economico e sociale, ci pare di poter mettere in rilievo il problema dell'approvvigionamento idrico, che sta crescendo di importanza e di gravità in molte regioni del nostro Paese, in particolare quelle carsiche, dove, proprio per le caratteristiche del terreno, tutta l'acqua scompare nel profondo della terra.

Questo non vuol dire però che nelle zone carsiche l'acqua sia assente. Anzi, tali regioni rappresentano una riserva formidabile di acqua potabile: uno studio dell'Unesco evidenzia come già oggi il 30 per cento dell'acqua potabile provenga da riserve carsiche e prevede che attorno al primo trentennio del nuovo secolo tale percentuale salirà addirittura all'80 per cento.

Proprio l'utilizzazione delle grotte come riserva rinnovabile di un bene prezioso quale l'acqua potabile impone l'esigenza della conservazione di un tale patrimonio.

L'ambiente carsico in generale (e quello delle grotte in particolare) è sensibilissimo e molto più vulnerabile di ogni altro, dato che per la sua intrinseca essenza non è autodepurante, come invece, almeno in parte, lo sono gli altri ambienti acquiferi normali. Necessità, perciò, di un'adeguata protezione, ma anche di un'attività di esplorazione e studio.

Le aree carsiche sono, inoltre, di particolare interesse sotto il profilo turistico e ricreativo. Oltre due milioni sono in media i visitatori annui delle molte grotte turistiche sparse su tutto il territorio nazionale. Questo fatto ha notevole rilevanza economica, ma pone un problema non secondario: la sempre migliore qualificazione di operatori addetti al settore, in modo da garantire non solo una corretta informazione, ma anche, possibilmente, una sempre maggiore educazione ecologica.

È in corso un ampio dibattito — anche parlamentare — sui parchi e le riserve naturali. Alcune aree carsiche, per il loro clima, per le bellezze naturali, per la presenza di flora e fauna particolarmente rare, possono costituire zone ideali per l'istituzione di parchi e riserve naturali.

Esistono già, d'altronde, parchi carsici: gran parte del parco nazionale d'Abruzzo, ad esempio e, in Emilia-Romagna, i gessi bolognesi e la vena del gesso romagnola. Non possiamo dimenticare, infine, l'aspetto sportivo.

La speleologia è importante, da questo punto di vista, non soltanto perchè aggrega

giovani, li fa collaborare, vivere insieme, « socializzare », come si dice oggi, ma perchè una « pratica » sportiva speleologica è propedeutica a tutti gli altri studi e ricerche da effettuarsi nelle zone carsiche. Infatti, per poter studiare e quindi eventualmente « sfruttare » un'area carsica, è necessario innanzitutto conoscerla e, quindi, esplorarla: ma per le caratteristiche proprie, solo gli speleologi « allenati » possono dare risposte alle domande che sono avanzate dai campi più disparati.

Per tale motivo, è indispensabile che la pratica di questo sport — che è contemporaneamente veicolo di conoscenze scientifiche — venga promossa e diretta in maniera da essere utile alla comunità nazionale.

Da quanto finora detto, emerge evidente l'interesse nazionale delle aree carsiche e dell'attività in esse svolta. A tutt'oggi, però, la legislazione nazionale è assolutamente carente: non esistendo alcuna norma di legge specifica, si deve di volta in volta fare riferimento a provvedimenti riguardanti altri settori, solo assimilabili alla speleologia per larga approssimazione e sempre di difficile interpretazione.

Esistono alcune norme generali di diritto. Sotto il profilo giuridico si può fare riferimento, estendendole, alle norme che regolano la fruizione del suolo e del sottosuolo, la cui proprietà è attribuita dal nostro codice (articolo 840 del codice civile) al proprietario del suolo.

Ne consegue che automaticamente il proprietario di un suolo estende il suo diritto anche alle eventuali cavità naturali e sotterranee, ancora ignorate o inaccessibili, per il semplice fatto che esistono. Il proprietario è perciò libero di disporne in modo esclusivo.

Le uniche eccezioni previste dalla legge riguardano le norme sulle miniere, cave e torbiere (regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443), sulle acque pubbliche (testo unico 11 dicembre 1933, n. 1775) o sulle cose di interesse storico, archeologico, eccetera (legge 1° giugno 1939, n. 1089), di proprietà dello Stato.

Tutte norme (alcune anche fortemente controverse come tutta la disciplina sulle cave e torbiere), che ben poco possono per la tutela delle grotte: infatti solamente nel caso che nelle cavità naturali — che sono e restano private — si trovino contenuti minerali, acque e reperti di interesse storico, solo queste cose — e non tutta la grotta — appartengono allo Stato.

In linea di massima la ricerca speleologica è libera e può essere esercitata da chiunque, purchè non contrasti con eventuali diritti altrui. Poichè però la visita ad una grotta, a qualunque titolo eseguita, costituisce sempre un accesso all'altrui proprietà, essa non è possibile senza il consenso del proprietario.

Le cavità e le aree dotate di cospicui caratteri di bellezza o di singolarità geologica possono essere protette in base alla legge 29 giugno 1939, n. 1497, i cui limiti operativi sono però ben noti.

Tra gli altri strumenti legislativi cui si può eventualmente far riferimento si ricorda pure la legge sui vincoli per scopi idrogeologici (regio decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 3267) e la legge per la tutela delle acque dall'inquinamento (legge 10 maggio 1976, n. 319), che però possono essere applicate solo in casi particolari.

L'unica legge nazionale direttamente destinata alla tutela di aree carsiche è la legge 1° giugno 1971, n. 442, che istituisce riserve naturali nel Carso triestino e la cui attuazione è demandata alla regione Friuli-Venezia Giulia.

La materia è stata delegata alle regioni, le quali possono legiferare nel merito. Diverse regioni si sono avvalse di questo diritto. La situazione è però ancora abbastanza incerta, perchè non tutte hanno adottato strumenti legislativi e perchè, avendo emanato norme in assenza di una legge-quadro, i provvedimenti approvati denunciano notevoli disparità gli uni dagli altri. Esistono notevoli differenze tra regioni che hanno varato leggi specifiche e altre che dispongono invece di provvedimenti parziali, limitati a singoli aspetti e problemi; altre ancora hanno emanato leggi di carattere più generale, nelle quali sono contenuti riferimenti ai fenomeni carsici e speleologici.

Stante così la situazione, ci pare necessario dotare il nostro Paese, al pari di altri in Europa, di una legge-quadro, che diventi punto di riferimento per la legislazione regionale.

È questo lo scopo del disegno di legge che sottoponiamo alla vostra attenzione.

In esso vengono anzitutto riconosciuti l'interesse pubblico e la rilevanza nazionale dei fenomeni carsici che debbono essere, quindi, protetti, nella loro globalità, pur se con gradazioni diverse da caso a caso (lasciando perciò larghissima autonomia alle regioni).

Il disegno di legge si propone inoltre di incentivare la ricerca scientifica, di regolare e controllare la valorizzazione e lo sfruttamento turistico delle cavità naturali. Sancisce, infine, la libertà della ricerca e dell'attività scientifica in campo speleologico e protegge, favorendolo, l'associazionismo speleologico.

Lo scopo principale delle norme qui indicate è quello di individuare una serie di princìpi entro i quali le singole regioni potranno operare, coordinare e uniformare gli interventi e renderli operanti.

Il nostro disegno di legge prevede anche un intervento diretto delle regioni per la formazione di operatori del settore (guida speleologica e guida turistica speleologica). Siamo a conoscenza che, nel disegno di legge-quadro sul turismo, recentemente approvato in questo ramo del Parlamento, il problema è contemplato. Si tratterà di valutare i modi per correlare, in caso di approvazione di questo disegno di legge, le due normative.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Le aree del territorio nazionale il cui sottosuolo risulti di origine prevalentemente carbonatica o gassosa sono definite « zone carsiche » e, come tali, soggette a programmati interventi di protezione.

Art. 2.

Spetta alle singole regioni individuare la presenza e la consistenza delle zone carsiche, istituendo un « catasto regionale delle zone carsiche e delle cavità ipogee », sezione autonoma del « catasto nazionale delle zone carsiche e delle cavità ipogee », tenuto dalla Società speleologica italiana.

Art. 3.

Le regioni provvedono ad aggiornare annualmente le conoscenze sullo stato e l'evoluzione delle zone carsiche, utilizzando eventualmente l'opera di apposite « commissioni per la protezione dei fenomeni carsici », delle quali potranno essere chiamati a far parte esperti designati dalle associazioni speleologiche e naturalistiche di maggior rilevanza.

Art. 4.

Sulla base delle risultanze di cui al precedente articolo, le regioni provvedono ad emanare normative volte alla conservazione dei fenomeni carsici, superficiali e profondi, ed alla protezione del relativo sistema idrogeologico.

Art. 5.

L'attività speleologica a fini operativi e addestrativi è libera e non soggetta a vincoli di natura amministrativa.

Art. 6.

Le regioni autorizzano l'esercizio dell'attività di « guida speleologica » sulla base di corsi di qualificazione, per i quali potranno essere utilizzati, per la parte tecnica, esperti designati dalle associazioni speleologiche, dalla Società speleologica italiana e da organismi speleologici regionali.

Art. 7.

Le regioni favoriscono, nel quadro di programmati interventi regionali, l'attività di enti, associazioni e gruppi speleologici, reinvestendo nell'attività speleologica una parte dei proventi conseguiti attraverso l'attività turistica legata a visite a cavità ipogee.

Art. 8.

La fruizione di ambienti ipogei di particolare rilevanza, quali grotte, caverne, abissi, a fini economici ed economico-turistici, è vincolata ad apposita concessione regionale.

Art. 9.

Le concessioni di cui all'articolo precedente sono emesse, sentito il parere della commissione di cui all'articolo 3, sulla base di un dettagliato piano di interventi sull'ambiente ipogeo, che tenga conto delle seguenti condizioni di utilizzo:

a) studio dettagliato delle condizioni originarie dell'ambiente ipogeo;

b) installazione di acconce strumentazioni atte a controllare l'evoluzione dell'ambiente ipogeo;

c) presenza, tra il personale addetto alla gestione della cavità, di almeno un esperto responsabile dei controlli di cui alla lettera *b*);

d) stesura di una relazione annuale sulla situazione della cavità.

Art. 10.

Le regioni autorizzano, attraverso proprie norme, l'esercizio dell'attività di « guida turistica speleologica » sulla base di corsi di qualificazione ed esami tenuti da apposita commissione, della quale possono essere chiamati a far parte esperti designati dalla Società speleologica italiana e dalle associazioni naturalistiche maggiormente rappresentative.