CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE

Proposta di legge

"*Disciplina delle attività estrattive: disposizioni in materia di cave. Abrogazione della legge regionale legge regionale 22 novembre 1978, n. 69 (Coltivazione di cave e torbiere)*"

Presentata da:

Domenico ROSSI (Primo firmatario)

Torino, xx ottobre 2015

Relazione

La presente proposta di legge mira a determinare un riordino ed ampliamento della disciplina in tema di cave che consenta, nel territorio piemontese, uno sviluppo dell'attività di coltivazione di cava in sintonia con il rispetto dell'ambiente.

La coltivazione di cave è un'attività a forte valenza produttiva perché alla base della realizzazione di opere pubbliche e più in generale del settore delle costruzioni.
In base alla tipologia di materiale estratto e alla zona geografica in cui la coltivazione avviene possiamo distinguere diverse tipologie di cave.
La stessa attività è connotata anche da un significativo impatto ambientale. Rientra tra le attività antropiche con l'impatto ambientale più elevato soprattutto per il consumo di suolo, le trasformazioni morfologiche e le possibili implicazioni sulla salute dei cittadini. Impatto reso ancora più significativo perché si tratta, nella maggior parte, dei casi di trasformazioni permanenti e dello sfruttamento di un bene comune finito: la terra.
Il settore estrattivo, inoltre, negli ultimi anni è stato oggetto di infiltrazione da parte delle mafie che, intervenendo nella gestione del ciclo del cemento e di quello dei rifiuti, hanno in più occasioni trasformato le cave in discariche abusive anche di materiali pericolosi, inquinando in maniera irreparabile i terreni circostanti con danni al territorio, alla filiera agroalimentare, al turismo, ma, soprattutto, alla salute dei cittadini, come più volte richiamato dalla Direzione Nazionale Antimafia che ha invitato il legislatore a intervenire sul tema del contrasto alle ecomafie.
Dai dati forniti dalle Regioni che effettuano azioni di monitoraggio possiamo definire la dimensione del settore. In Italia, nel 2013, le cave attive erano 5.592 mentre quelle dismesse 16.045, per un consistente quantitativo di materiale estratto: circa 80 milioni di metri cubi di sabbia e ghiaia, 31,6 milioni di calcare e 8,6 milioni di pietre ornamentali (dati 2012).
Le Regioni che risultano ai primi posti per il materiale estratto sono Lazio, Lombardia, Piemonte e Puglia. Tutte superano i 10 milioni di metri cubi di inerti cavati e da sole forniscono circa il 63% del materiale estratto su tutto il territorio nazionale.
Numeri significativi che rimandano a una storia estrattiva fortemente radicata, in particolare in alcune aree. Il settore è nato e si è sviluppato all'interno di una concezione che vedeva, durante il XX secolo, un Paese in forte crescita da un punto di vista infrastrutturale. Inoltre il presupposto culturale di partenza inquadrava le risorse dell'ambiente come completamente a disposizione dell'uomo per uno sfruttamento sostanzialmente illimitato. Una concezione, evidentemente priva di

fondamento alcuno, che ha generato una vera e propria crisi ecologica, non solo per i suoi evidenti risvolti ambientali, ma più in generale per il rapporto che l'uomo ha con la natura e con se stesso.

Oggi è noto, ed ampliamente condiviso, che non è più possibile uno sfruttamento illimitato della natura e tutte le attività dell'uomo devono porsi il problema fondamentale e prioritario della sostenibilità. Ci sono degli equilibri da rispettare pena la messa in pericolo della salute dell'uomo ed effetti controproducenti superiori ai benefici iniziali. Si tratta di acquisizioni che, dal campo filosofico e culturale, si sono trasferite nel campo della politica, della giurisprudenza e dello stesso sistema produttivo. Ecco perché oggi, anche l'Unione Europea indica la strada della bioeconomia e dell'economia circolare come prioritarie per lo sviluppo.

Analoghe considerazioni valgono e devono governare il settore delle attività estrattive: il modello che ha consentito la crescita di tale settore nel XX secolo, dunque, oggi non è più applicabile e occorre perciò trovare una strada che tenga conto delle nuove acquisizioni e, garantendo l'equilibrio tra attività produttiva e rispetto dell'ambiente, programmare con attenzione il consumo al fine di ridurlo il più possibile e favorire il riciclo di materiali inerti.

Così come il modello economico, produttivo e di sviluppo di riferimento risulta obsoleto, anche il quadro normativo di riferimento è tale. Alcune direttive europee hanno aiutato a modernizzare minimamente l'impianto ristabilendo, almeno a livello culturale, un equilibrio tra attività imprenditoriale e tutela ambientale. Resta la necessità, a livello nazionale e regionale, di un intervento di riforma.

Sul tema dell'impatto ambientale è intervenuta la Comunità Europea a imporre regole più attente e rigide con le direttive 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, e 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, come modificata dalle direttive 97/11/CE del Consiglio, del 3 marzo 1997, e 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, nonche' riordino e coordinamento delle procedure per la valutazione di impatto ambientale (VIA), per la valutazione ambientale strategica (VAS) e per la prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC). Queste direttive sono state recepite in Italia con il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (*Norme in materia ambientale)* e con la Legge dell'11 agosto 2014, n. 116 *(Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea).*

Un’altra Direttiva Europea importante è la 89/106/CE del 1989, per la quale gli aggregati non sono più distinti in base alla loro provenienza (naturale, artificiale o da riciclaggio) ma secondo le loro prestazioni tecniche con l'obbligo, per le opere pubbliche, che siano garantiti resistenza meccanica, sicurezza in caso di incendio, igiene salute e ambiente, sicurezza per l’impiego, protezione contro il rumore, risparmio energetico e ritenzione del calore. Questa norma è stata recepita in Italia con il D.P.R. 21 aprile 1993, n. 246 (*Regolamento di attuazione della direttiva 89/106/CEE relativa ai prodotti da costruzione)* con il conseguente positivo risvolto di dare maggiore impulso alle aziende specializzate nel riciclaggio di inerti, poiché, in questo quadro sono maggiormente propense ad investire in tecnologia e impiantistica oltre che a condurre controlli di qualità del prodotto e del processo.

Una spinta al ciclo del riutilizzo delle rocce scavate in caso di apertura di cantieri è arrivato, infine, con la Direttiva Europea 98/2008/Cee (la stessa che pone l’obiettivo di riciclare il 70% degli inerti nel 2020) ed il successivo recepimento da parte italiana con il D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 del 2010 (*Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive).*

Un indirizzo chiaro quello tracciato dalla Comunità Europea che non può che stimolare l'elaborazione di tutte le iniziative possibili che incentivino il riutilizzo di inerti. In Italia però la disciplina delle attività estrattive è regolata ancora oggi dal Regio Decreto 29 Luglio 1927 n. 1443 *(Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere nel regno).* Da allora non vi è più stato un intervento normativo nazionale che determinasse criteri unici per tutto il Paese.

Il testo è figlio di un’epoca che vedeva l’Italia in una fase di modernizzazione e di forte sviluppo in prospettiva ed il sistema Paese necessitava di prelievi enormi di materiali destinati alle città e alle infrastrutture. Oggi, come esplicitato in premessa, le condizioni sono cambiate ed anzi, sempre di più occorre mettere tra le priorità la cura del delicato equilibrio idrogeologico di molti territori.

Questo primo atto normativo viene aggiornato solo negli anni settanta quando, con il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 *(Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382),* agli articoli 62 e 82, viene delegata alle Regioni la funzione amministrativa dell’attività estrattiva.

Il decreto in questione chiama in causa anche il Piemonte che regola il settore con la legge regionale 22 novembre 1978, n.69 (*Coltivazione di cave e torbiere),* ancora in vigore, modificata in parte dalla l.r. n. 44 del 2000 e da ultimo dalla l.r. n. 3 del 2015; mentre le cave di prestito, necessarie alla realizzazione delle opere pubbliche, sono regolate dalla legge regionale 3 dicembre 1999, n. 30 (Norme speciali e transitorie in parziale deroga alle norme regionali vigenti per l'esercizio di cave di

prestito finalizzate al reperimento di materiale per la realizzazione di opere pubbliche comprese in accordi Stato – regioni).

La situazione attuale vede la sua più evidente lacuna nella sostanziale assenza di una programmazione delle attività estrattive, nonostante le modifiche apportate dalla L.r. 44/2000 introducessero l'obbligo per la Regione e le Province di procedere in tal senso.

Alla luce di quanto fino ad ora descritto, si rende necessario mettere la Regione Piemonte nella condizione di essere all'avanguardia nel settore estrattivo dei minerali di seconda categoria. Le finalità della legge, infatti, prevedono di dare priorità alla programmazione delle attività estrattive, in equilibrio tra attività produttive, rispetto ambientale e norme urbanistiche; alla riduzione massima del consumo di suolo contestualmente all'aumento del riciclo degli inerti; alla previsione di una serie di strumenti che tendono a limitare gli effetti negativi sull'ambiente e i comportamenti illeciti.

La Proposta di legge quindi ridisciplina interamente la materia, abrogando la vigente legge regionale 22 novembre 1978, n. 69 (Coltivazione di cave e torbiere) e consta di 43 articoli allocati in quattro titoli, a loro volta articolati in capi.

Nel **TITOLO I** sono individuati l'oggetto e la finalità; in particolare si prevede la pianificazione del territorio della regione per l'esercizio delle attività di coltivazione di cave, nonché la tutela e la salvaguardia dei giacimenti mediante regole di coltivazione che siano compatibili con l'ambiente; inoltre si stabilisce l'impiego integrale e adeguato delle risorse di cava in funzione delle loro caratteristiche. Per tale ragione la proposta determina gli ambiti di applicazione della rinnovata normativa, vale a dire: ogni attività che comporti estrazione di minerale ovvero gli interventi nelle aree protette oppure gli interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica e di rinaturazione che comportano estrazione di minerale oggetto di commercializzazione (art. 1).

La finalità, oltre la pianificazione dell'attività estrattiva, include anche la riduzione del consumo di suolo mediante un riuso di sfridi e materiali di risulta delle cave ovvero aggregati provenienti da attività di costruzione e demolizione nonché quella di migliorare la sicurezza degli addetti ai lavori (art. 2).

Il **TITOLO II** è dedicato alla programmazione e pianificazione e comprende gli articoli da 3 a 10; la pianificazione si avvale dello strumento del Piano regionale delle attività estrattive (PRAE) che tiene conto della normativa volta alla tutela delle risorse naturali e del quadro di governo territoriale, paesaggistico e ambientale (art. 4). A tal fine è fissata nell'articolo 5 la procedura per l'approvazione del PRAE che prevede la convocazione della Conferenza di copianificazione. La prima convocazione della Conferenza di copianificazione e valutazione è finalizzata all'acquisizione dei contributi e delle osservazioni sul Documento Programmatico di Piano e sul

Documento di specificazione dei contenuti del rapporto ambientale per la valutazione ambientale strategica (VAS); la seconda convocazione è volta all'acquisizione dei contributi e delle osservazioni sul PRAE e sul relativo rapporto ambientale. Per tale ragione sono individuati, quali soggetti da invitare alla Conferenza di copianificazione, l'autorità e i soggetti competenti in materia ambientale ai fini della VAS, tra cui l'Autorità di Bacino del fiume Po, le province, la Città metropolitana, le associazioni rappresentative degli enti locali, nonché, se eventualmente interessati, gli enti di gestione delle aree protette ovvero le amministrazioni statali. Oltre alla VAS, la presente Proposta pone attenzione alla valutazione di impatto ambientale (VIA) la cui disciplina è contenuta negli articoli 11 e 35.

Il PRAE ha valore di piano settoriale a valenza territoriale, ambientale e idrica (art. 7) e si basa sulla suddivisione del territorio regionale in Ambiti territoriali Ottimali, i cui confini sono individuati con riferimento ai confini amministrativi delle province di riferimento (art. 3). Il PRAE ha durata decennale ed è adottato dalla Giunta regionale ed approvato dal Consiglio regionale, sulla base della citata procedura di cui all'articolo 5. Stessa procedura è applicata alle varianti di revisione generale del PRAE, invece per le varianti strutturali al PRAE la disciplina è contenuta nell'articolo 6, che comunque prevede l'adozione da parte della Giunta e conseguente approvazione da parte del Consiglio regionale.

Il PRAE ha valore anche di strumento sovraordinato rispetto alla pianificazione urbanistica locale relativamente alle individuazioni e perimetrazioni dei poli estrattivi, inoltre le previsioni di destinazione contenute nel PRAE, dal momento della sua adozione, sono immediatamente efficaci e sostitutive di quelle eventualmente difformi contenute negli strumenti urbanistici comunali (artt. 5 e 7).

Elementi di novità rispetto alla vigente legge regionale si trovano nell'ambito del titolo II, ove si valorizza sia il patrimonio minerario dismesso (art. 8), sia la banca dati delle attività estrattive (art. 9). Quest'ultima, già istituita dalla Regione, diviene strumento di conoscenza per la pianificazione estrattiva perché racchiude i dati di rilievo inerenti il giacimento di cava, inoltre ha anche funzione di Catasto regionale previsto dal Piano per l'Assetto idrogeologico del fiume Po.

La Proposta di legge individua nella Commissione tecnica regionale per le attività estrattive, la sede permanente di confronto e di partecipazione alle scelte regionali da parte di enti, categorie ed associazioni interessate (art.10). Tale Commissione, che dura in carica 5 anni, è presieduta dall'assessore regionale competente per materia ed è composta da esperti nelle discipline geologiche minerarie, agrario-forestali, economico-giuridiche, ecologiche e di pianificazione urbanistico-territoriale.

Il **TITOLO III** è dedicato ai minerali solidi di seconda categoria e comprende gli articoli da 11 a 21.

Per l'esercizio dell'attività di coltivazione di cava si prevede il regime dell'autorizzazione (art. 11) ovvero della concessione (art. 20) e quest'ultima è residuale rispetto alla prima, perché attiene all'eventuale ipotesi in cui la cava rientri nel patrimonio indisponibile della Regione. In merito all'autorizzazione questa ha natura personale, ma in caso di trasferimento del diritto sul giacimento è previsto il subingresso nella coltivazione della cava, in tale ipotesi l'avente causa deve chiedere all'organo preposto all'autorizzazione, di subentrare nella titolarità della medesima.

Riguardo alla competenza al rilascio dell'autorizzazione, la Proposta di legge innova rispetto alla precedente l.r. 69/1978 che prevedeva la competenza del comune, poiché tale competenza è ora trasferita alla Città metropolitana e alle province, con esclusione delle cave situate in aree protette a gestione regionale e nelle relative aree contigue o in zone naturali di salvaguardia di cui alla legge regionale 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità) e di quelle finalizzate al reperimento di materiale necessario alla realizzazione di opere pubbliche comprese in accordi Stato-Regioni, per le quali la competenza è della Regione (art. 11). Le modalità di rilascio dell'autorizzazione sono oggetto di maggior dettaglio e saranno rinvenibili nel regolamento della Giunta regionale (art. 40), invece per relativa convenzione (art. 13) è predisposta sulla base di un modello adottato con atto della Giunta. Le amministrazioni competenti provvedono sulle istanze di richiesta di autorizzazione, previa valutazione delle conclusioni della Conferenza di servizi di cui all'articolo 35, dopo aver acquisito i pareri dei comuni interessati dal progetto di coltivazione (art. 11). Inoltre in fase di autorizzazione per i progetti sottoposti a VIA sulla base della normativa nazionale e regionale di riferimento, si precisa che il provvedimento contenente il giudizio di compatibilità ambientale assorbe o coordina tutte le autorizzazioni necessarie alla realizzazione dell'intervento in cava.

Nel titolo III sono individuate alcune ipotesi che ostano al rilascio di una seconda o comunque successiva autorizzazione, in particolare se il richiedente, già titolare, nel territorio della Regione Piemonte, di un'autorizzazione sia incorso in un caso di decadenza (art. 26) ovvero in altro procedimento sanzionatorio non ancora concluso oppure non risulti in regola con il versamento dell'onere per il diritto di escavazione (art. 30) o sia stato condannato in via definitiva per uno dei reati previsti dal codice penale, libro secondo, titolo VI bis - Dei delitti contro l'ambiente, introdotti dalla legge 68/2015.

Altro elemento che si ritiene qualificante è l'attenzione rivolta all'ambiente di cui sono espressione gli articoli 14 e 15 relativi, il primo al recupero dei siti ed ai materiali utilizzabili per il riempimento dei vuoti di cave, il secondo al riassetto e riqualificazione ambientale dei siti estrattivi dismessi.

Una specifica disciplina è prevista per l'attività di coltivazione di cava per la realizzazione di opere pubbliche contenuta negli articoli da 16 a 19.
Infine il **TITOLO IV** contiene in dettaglio le disposizioni relative alle autorizzazioni e concessioni ed alla risistemazione ambientale e comprende gli articoli da 22 a 42.
In particolare si segnala che l'autorizzazione o concessione dell'attività estrattiva ha una durata massima di 10 anni ovvero di 15 anni se trattasi di cave di pietre ornamentali e tale termine può essere oggetto di proroga al fine di completare il progetto di cava (art. 22). Tale durata è ridotta nelle ipotesi di rinuncia, decadenza e revoca (artt. 25, 26). Per lo svolgimento della coltivazione di cava, gli esercenti devono ottemperare sia ad oneri economici, sia ad oneri informativi (artt. 31 e 33).
Il rilascio dell'autorizzazione e della concessione avviene avvalendosi del modulo della conferenza di servizi (artt. 35 e 20).
L'impianto sanzionatorio contenuto nella l.r. 69/1978 è confermato (artt. 36 e 37), invece sono ampliate le ipotesi di decadenza, in quanto decade sia colui che non ottempera al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria irrogata sia colui che è stato condannato in via definitiva per uno dei reati ambientali di cui alla legge 68/2015.

In tema di vigilanza la nuova normativa prevede che questa sia esercitata dall'amministrazione competente al rilascio dei provvedimenti di autorizzazione o concessione attraverso la costituzione di Nuclei ispettivi. Siffatti nuclei sono composti da tre membri, individuati tra il personale in servizio presso la Regione, la Città metropolitana o le province; i medesimi, in caso di necessità, possono avvalersi anche dell'assistenza della pubblica autorità e dell'Agenzia regionale per protezione dell'ambiente del Piemonte. Per rendere omogenea l'attività ispettiva su tutto il territorio regionale la Regione promuove protocolli di collaborazione tra gli organi di controllo e di vigilanza (art. 36).

All'amministrazione preposta al rilascio dell'autorizzazione o concessione spetta l'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie ai sensi della legge 24 novembre 1981 n. 689 (*Modifiche al sistema penale*). Le fattispecie soggette a tali sanzioni attengono alle ipotesi di coltivazione di cava in assenza di autorizzazione o di concessione ovvero di inosservanza delle prescrizioni impartite in tali atti. Tra le fattispecie soggette a sanzioni rientra anche l'inosservanza agli obblighi informativi (art. 37).
Anche le funzioni di polizia mineraria spettano all'amministrazione competente ai rilascio dei titoli per l'attività estrattiva (art. 38).
All'articolo 39 si specifica che le nuove disposizioni di legge si applicano anche alle torbiere.

La Giunta regionale ha la competenza all'adozione di un regolamento che contenga la normativa di dettaglio necessaria per l'attuazione della presente legge (art. 40) Nello specifico, spetterà all'organo esecutivo indicare i requisiti essenziali per l'ammissibilità delle domande ed i contenuti dell'autorizzazione o della concessione; le prescrizioni e gli obblighi posti a carico dei titolari delle autorizzazioni e delle concessioni; le disposizioni relative alla figura e alla formazione del direttore dei lavori; i criteri e le modalità della decadenza nei casi di reiterazione delle violazioni della presente legge; la disciplina del subingresso.

Con l'articolo 41 si disciplinano i rapporti transitori, in particolare le autorizzazioni di cava in corso alla data di entrata in vigore dalla presente legge, nonché le convenzioni a esse collegate, mantengono la propria validità sino alla loro naturale scadenza secondo le prescrizioni indicate nei rispettivi atti di autorizzazione. Inoltre nelle more dell'adozione del citato regolamento si applica la disciplina relativa alle domande di autorizzazione di cui all'articolo 5 della vigente l.r. 69/78. Quest'ultima, a parte specifiche norme che in via transitoria rimangono in vigore, è oggetto di abrogazione da parte dell'articolo 42, che abroga anche le disposizioni di legge che sono intervenute a modificare la l.r. 69/78.