



All'attenzione di:

III Commissione permanente  
del Consiglio Regionale del Piemonte

Roberto Cota  
Presidente Regione Piemonte

Gianluca Vignale  
Assessore Attività Estrattive  
Regione Piemonte

**Oggetto:** osservazioni sul Disegno di Legge Regionale n. 364 *“Misure urgenti di semplificazione delle norme regionali sulle attività estrattive. Modifiche alle leggi regionali in materia di cave e torbiere”*.

In merito al Disegno di Legge Regionale n. 364 *“Misure urgenti di semplificazione delle norme regionali sulle attività estrattive. Modifiche alle leggi regionali in materia di cave e torbiere”*, presentato dalla Giunta Regionale, le scriventi associazioni, nel pubblico interesse, presentano memoria scritta con le loro osservazioni di merito; chiedono inoltre la possibilità di essere auditi dalla III Commissione permanente del Consiglio regionale.

## **PREMESSA**

Il settore delle attività estrattive interessa fortemente il paesaggio e la qualità dei territori in cui le attività si svolgono e sollecita ragionamenti che riguardano il rapporto con una risorsa non rinnovabile come il suolo e la gestione dei beni comuni.

Ad oggi il quadro normativo nazionale è fermo al Regio Decreto del 1927 e l'attività estrattiva in Piemonte è regolamentata dalle LLRR 69/1978 e 44/2000 (e s.m.), norma, quest'ultima, che prevede l'adozione di piani delle attività estrattive a livello provinciale, i PDAE.

Sia la normativa nazionale che quella regionale sono state formulate in una prospettiva di sviluppo che immaginava la domanda di inerti in crescita costante, le risorse abbondanti e le criticità ambientali scarse.

Questo cieco approccio “*sviluppista*” non ha peraltro consentito di affrontare, con una attenta pianificazione e una conversione all’efficienza (recupero), la crisi economica e il conseguente crollo della domanda .

La pianificazione territoriale nel settore delle attività estrattive è in Piemonte praticamente disattesa giacché la maggior parte delle Province non ha adottato i PDAE. E' assente, inoltre un piano regionale di recupero ambientale delle cave dismesse o abbandonate.

L'assenza di una pianificazione provinciale è particolarmente grave perché, di fatto, viene demandato a chi concede l'autorizzazione a cavare (prevalentemente i Comuni, soggetti sovente privi di strutture e competenze idonee) una eccessiva discrezionalità decisionale in quanto assenti qualsiasi riferimenti su “*quanto*”, “*dove*” e “*come*” cavare.

Le normative oggi in vigore dovrebbero essere inoltre riformate tenendo conto dell'innovazione tecnologica che, anche nel settore dell'edilizia, permette di porre un freno alle nuove escavazioni, favorendo il riutilizzo dei materiali e creando nuove imprese e lavoro in un ambito strategico della green economy.

Non sussistono più ragioni credibili per non ridurre in maniera significativa il prelievo da cave attraverso il recupero e il riutilizzo degli inerti provenienti dall'edilizia ma semmai l’urgenza di procedere in tale direzione attraverso regole chiare, ferme e una giusta tassazione.

Occorre cioè ridefinire l’incidenza sul territorio di tali attività, riducendone l’impatto relevantissimo, anche sotto il profilo paesaggistico, e restituendo alla comunità, e non al mercato, la ponderazione della misura.

Questa profonda innovazione nel settore è già perseguita con successo in altri Paesi europei dove la quantità dei materiali estratti è stata ridotta attraverso una politica di riutilizzo di inerti (e anche rifiuti) provenienti dal settore edile.

In Italia viene riutilizzato o riciclato solo il 10% circa di materiale a fronte del 95% circa del Paesi Bassi o della Danimarca; la scelta italiana di non riutilizzare e riciclare comporta, paradossalmente, la necessità di maggiori volumi a discarica (e dunque favorendo l'incremento di escavazioni).

Per invertire questa tendenza sono necessarie leggi che favoriscano l’utilizzo consistente di inerti provenienti da operazioni di recupero (e l’obbligo per tutte le opere pubbliche). In particolare è necessaria la revisione dei canoni di concessione, irrisori rispetto al margine di profitto conseguito in questi anni dalle imprese di settore.

Se ad esempio in Regione Piemonte fossero applicati i canoni in vigore in Gran Bretagna (la tariffa più alta in Europa) le entrate regionali per la sola estrazione di sabbia e ghiaia si attesterebbero intorno ai 33,5 milioni di euro a fronte dei 5 milioni di euro di oggi (imparagonabile).

Le scriventi associazioni ritengono ovviamente necessaria – e sollecitano - una gradualità degli incrementi dei canoni di concessione in osservanza ai seguenti criteri:

- ⌚ i canoni sul materiale estratto devono indurre un costo produttivo dell’inerte (per tipologia) maggiore di quello da recupero
- ⌚ i canoni per le attività di cavazione in aree protette devono essere maggiori di almeno il 30% rispetto alle restanti aree per scoraggiare la proposta di cave laddove vale il principio della

tutela

Con il DDL 364, viceversa, la Regione Piemonte abbassa ulteriormente i già irrisori oneri di concessione senza nemmeno introdurre alcuna diversificazione tra tipologie estrattive e materiali. E' una scelta miope volta esclusivamente alla riduzione dei costi fissi di impresa "*semplificizzando*" pericolosamente le procedure di autorizzazione (la semplificazione amministrativa è altra cosa). Una direzione assolutamente priva del "pubblico" orizzonte.

Prima di entrare nel dettaglio queste associazioni ricordano che in Piemonte le attività estrattive sono per volume e numero tra le più rilevanti in Italia (più di 470 cave a cui vanno aggiunte le oltre 310 cave dismesse o abbandonate) così come elevato è il giro d'affari legato al ciclo del cemento (vedasi il rapporto Cave 2011 Legambiente ).

Cavazione, discariche e cemento sono i settori più infiltrati dalle ecomafie, così come denunciato da Legambiente e da Libera e come confermano le numerose indagini delle Forze dell'Ordine.

Il ciclo illegale del cemento in Piemonte è caratterizzato da una forte presenza di interessi mafiosi, confermata da importanti inchieste e operazioni messe in atto dalla Magistratura; una su tutte l'inchiesta Minotauro che ha fatto emergere il radicamento della 'ndrangheta calabrese in ampie parti del territorio piemontese.

In Piemonte, solo nel 2012, le Forze dell'Ordine hanno accertato nel ciclo del cemento 199 infrazioni, sono state denunciate 260 persone e sono stati effettuati 15 sequestri.

In ragione della rilevanza di tali problemi stupisce che nel DDL 364 non siano state valutate e introdotte norme e regole cogenti che privilegino le imprese virtuose ed escludano dal rilascio di provvedimenti autorizzativi per quegli imprenditori o aziende che hanno più volte violato disposizioni ambientali, tributarie, o tenuto rapporti economici con associazioni criminali (ndrangheta, camorra, sacra corona unita, ecc.).

Anche il problema del controllo e della vigilanza non è affrontato nella disegno di legge come sarebbe necessario ed auspicabile. La "*semplificazione*", la perdita di ruolo delle Province, la eccessiva delega di compiti ad un ente, qual è il Comune, oberato di incarichi e privo di risorse e competenze ridurrà la già scarsa capacità di verifica del rispetto dei disciplinari di concessione e/o degli abusivismi. Si ritiene infatti che, proprio per favorire l'imprenditoria sana, le attività di controllo vadano intensificate, magari istituendo appositi uffici a livello provinciale costituiti da personale altamente qualificato e specializzato e che a tali uffici vengano assegnate delle risorse economiche, derivanti da una quota parte delle tariffe di escavazione, finalizzate al continuo aggiornamento professionale del personale ed all'acquisto di mezzi e tecnologie necessarie all'espletamento delle suddette attività.

Infine, per le motivazioni e preoccupazioni sopra descritte, ci pare auspicabile e doveroso che nella discussione della proposta di legge venga chiesto il parere del Corpo Forestale dello Stato e dell'Unione delle Province.

## OSSERVAZIONI

**L'articolo 1** comma 4 prevede che non siano soggetti ad autorizzazione gli interventi finalizzati a sistemazioni agrarie o fondiari nonché al miglioramento agrario o messa in sicurezza che comportino una determinata volumetria. Visto che in pratica, nella stragrande maggioranza dei

casi queste attività non sono altro che un'elusione normativa, a nostro parere anche le operazioni previste dal comma 4 dovrebbero essere soggette ad autorizzazione.

Il comma 5 prevede una procedura semplificata di autorizzazione per gli interventi finalizzati a sistemazioni agrarie e fondiari e al miglioramento agrario o messa in sicurezza idrogeologica. Riteniamo pericoloso semplificare tali richieste di autorizzazione che andrebbero invece valutate con attenzione e a cui servirebbero regole ferree e chiare per evitare il proliferarsi di piccole cave su tutto il territorio.

Il comma 8 esclude dal pagamento del diritto di escavazione gli interventi descritti al comma 4. Non sussiste alcuna ratio che giustifichi una differenza nei canoni o l'esclusione dal pagamento del diritto; tale differenziazione rischia solo di incrementare il ricorso a modalità di escavazione in cui non è necessaria nemmeno l'autorizzazione; tale esclusione, al massimo, dovrebbe essere acconsentita solo ed esclusivamente quando risulta evidente e dimostrabile l'esclusivo scopo agronomico.

**L'articolo 2** demanda ai Comuni la quasi totalità delle funzioni relative all'esercizio di funzioni in materia di cave e torbiere, facendo venir meno qualsiasi intento pianificatorio e mettendo in seria difficoltà le amministrazioni comunali, spesso di piccoli Comuni già in difficoltà di risorse e competenze. Inoltre, ai Comuni vengono demandate la quasi totalità delle funzioni, senza però, inspiegabilmente, dar loro la possibilità di estinguere o revocare la concessione.

**L'articolo 3** inserisce nella normativa regionale l'istituto della "proroga" per le attività estrattive che non hanno ultimato i lavori nei termini temporali inizialmente previsti. Così facendo si premia chi ha dimostrato di non essere affidabile, cioè chi non ha ultimato i lavori come previsto dal progetto e dall'autorizzazione rilasciata.

Vengono inoltre aumentati i tempi di concessione da 10 a 15 anni con la possibilità di rinnovo da parte del Comune di altri 5 anni. Si concede così un bene comune ad un privato per ben 20 anni.

Tali termini sono eccessivi e privi di pubblica giustificazione. La proporzione della durata in riferimento alla capacità tecnica e produttiva su un lungo periodo è condizionata essenzialmente dal mercato. Meglio autorizzazioni di durata più contenuta (mantenere al massimo i 10 anni) al fine di non mettere a rischio le operazioni di ripristino.

Il rinnovo dell'autorizzazione può inoltre essere concesso solo se almeno i 3/5 delle aree già cavate sono stati ripristinati.

Gli ampliamenti dovrebbero inoltre essere esclusi dalle procedure di rinnovo poiché con questa modalità si attuano strategie per l'ottenimento di autorizzazioni per nuovi lotti da cavare. In subordine si può immaginare che gli ampliamenti ammessi con tale procedura siano minimali, piccoli correttivi, inferiori a 1/15 della superficie e/o della volumetria interessata dalla precedente autorizzazione.

**L'articolo 4** delega alla struttura regionale competente in materia di attività estrattive i provvedimenti per le cave in aree protette a gestione regionale, nelle relative aree contigue o nelle zone di salvaguardia. Invece di limitarsi a "sentire" il parere dell'ente gestore e degli enti locali interessati come previsto nella proposta di legge, sarebbe opportuno inserire la dicitura "previo parere vincolante".

**L'articolo 5** prevede l'esclusione per le attività di estrazione dall'osservanza delle norme a tutela delle acque (acque meteoriche di dilavamento e di lavaggio). Tale esclusione non è condivisibile in quanto tali attività aumentano la vulnerabilità delle risorse idriche sotterranee; inoltre l'osservanza di tali norme risulterebbe necessaria per una corretta gestione delle aree estrattive al fine di evitare l'insorgere di eventuali dissesti morfologici.

**L'articolo 7** prevede un ulteriore sconto rispetto ai canoni di concessione già eccessivamente bassi (e ancora ribassati nelle modifiche proposte) nel caso di progetti di recupero legati alla fruizione turistica, ricreativa e culturale. Il comma 2 prevede infatti che “gli oneri sostenuti per la realizzazione degli interventi di cui al presente comma sono considerati a scomputo delle tariffe del diritto di escavazione relativamente agli importi dovuti agli enti locali”. Gli oneri previsti per le attività di estrazioni sono il risarcimento al territorio per la presenza di un'attività che rappresenta una ferita ed un consumo di suolo irreversibile, la cui attività può durare anche 2 decenni e per cui il ripristino deve continuare ad essere un atto dovuto. Inoltre sono da privilegiare i progetti di rinaturalizzazione del territorio.

E' inoltre francamente incomprensibile che i progetti di riuso ambientale e fruitivo siano affidati alla struttura regionale competente in materia di attività estrattive (con possibilità di promozione varianti e convoca della Conferenza dei Servizi) e non alle struttura “*Sostenibilità e Recupero Ambientale , Bonifiche*”. Queste associazioni ovviamente chiedono che tale competenza sia affidata a chi si occupa dei recuperi ambientali e che la materia non sia solo oggetto di programmi ma inserita nella pianificazione territoriale specifica (DPAE) o generale (PTP).

**L'articolo 8** ridefinisce le sanzioni previste per gli illeciti relativi alle attività estrattive. Riteniamo positivo l'aumento delle sanzioni attualmente previste e regolamentate nell'art. 21 della l.r. 69/78, così come è positivo il carattere proporzionale della sanzione relativamente al valore commerciale del materiale abusivamente estratto. La caratteristica della proporzionalità viene però a mancare nel caso di attività di coltivazione di cave o torbiere in difformità dall'autorizzazione o concessione rilasciata. In questo caso la sanzione non risulta efficace, lasciando ampio spazio alle illegalità. Si sottolinea infatti che la difformità delle quote di scavo autorizzate è una delle “tecniche” più diffuse che consente di richiedere il ripristino delle stesse con rifiuti. Meccanismo che garantisce a fronte di una minima sanzione pecuniaria un duplice guadagno: vendita del materiale estratto abusivamente e introiti derivanti dal conferimento di rifiuti.

**L'articolo 9** legittima di fatto una norma (la l.r. 30/99) che doveva essere “speciale e transitoria”. Ribadiamo la necessità di rivedere in modo organico l'intera normativa regionale sulle escavazioni, ormai obsoleta e inadeguata. Non sono necessarie modifiche o cristallizzazioni di leggi in deroga, ma una nuova normativa che sia al passo con i tempi e che si ponga l'obiettivo di diminuire le nuove escavazioni. Con la stessa logica rimaniamo perplessi dai successivi articoli che modificano la legge 30/99 (**articoli, 10, 11, 12, 13, 14**)

**L'articolo 18** ridefinisce al ribasso le tariffe del diritto di estrazione per tutte le categorie di materiali con le conseguenze che abbiamo già descritto in premessa. Per chiarezza vengono riportate in tabella le tariffe applicate oggi e quelle che verrebbero applicate con le modifiche proposte.

	<b>Tariffe applicate oggi (euro/metro cubo)</b>	<b>Tariffe proposte (euro/metro cubo)</b>
Sabbie e ghiaie	0,49	0,4
Pietre ornamentali	0,81	0,7
Argille, calcari per cemento, ecc.	0,54	0,45
Minerali di I categoria	0,54	0,45
Altri minerali di cava	0,54	0,45

Analizzando quanto avviene negli altri Paesi dell'Europa deduciamo che l'aumento dei canoni di concessione ha conseguenze dirette sulla riduzione del prelievo di materiale vergine e con l'aumento del materiale riciclato o riutilizzato. Diminuisce inoltre il materiale conferito in discarica e i relativi costi economici e ambientali.

E' inspiegabile, se non in subordine agli interessi di impresa, la scelta della Giunta Regionale, alle porte del 2014, di andare in direzione opposta a quella del resto dell'Europa e dell'innovazione tecnologica.

Occorrerebbe inoltre differenziare gli importi anche per area estrattiva. In un'area protetta occorrerebbe introdurre una maggiorazione del + 30% in più al fine di contrastare le richieste di sfruttamento di aree tutelate.

Le tariffe di escavazione piemontesi sono tra le più basse anche se paragonate alle vicine regioni del nord, infatti anche la limitrofa Regione Lombardia ha dal 2011 iniziato un processo di incremento delle medesime, che attualmente risultano il doppio di quelle piemontesi.

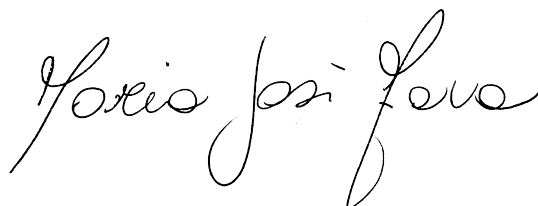
## CONCLUSIONI

Sulla base delle osservazioni sopra descritte, le scriventi associazioni chiedono che le modifiche proposte vengano ritirate, prendendo in considerazione una revisione della normativa vigente che tenga maggior conto delle considerazioni riportate in premessa.

A disposizione per qualsiasi chiarimento in merito, porgiamo distinti saluti.

Fabio Dovana  
Presidente Legambiente Piemonte e Valle d'Aosta

Maria José Fava  
Referente Libera Piemonte



Legambiente Piemonte e Valle d'Aosta Onlus - Via Maria Ausiliatrice 45 – 10152 Torino  
Tel. 011.221585 [info@legambientepiemonte.it](mailto:info@legambientepiemonte.it) – [www.legambientepiemonte.it](http://www.legambientepiemonte.it)

Libera Piemonte - Corso Trapani 91/b – 10142 Torino  
Tel. 011 3841081 [info@liberapiemonte.it](mailto:info@liberapiemonte.it) – [www.liberapiemonte.it](http://www.liberapiemonte.it)