

Nuova legge sulle cave

1. Rapporto esplicativo

Documento per la consultazione

Agosto 2021



Dipartimento
del territorio

Sommario

1. Introduzione	4
2. Contestualizzazione	4
3. Analisi del Dipartimento del territorio	5
3.1 Considerazioni generali	5
3.2 Considerazioni giuridiche	6
3.3 Aspetti tecnici e sorveglianza	7
4. Nuovi costi e oneri per il cantone	8
5. Conclusioni	8

1. Introduzione

A fine 2019 è stata presentata in Gran Consiglio un'iniziativa parlamentare elaborata per l'introduzione di una legge sulle cave che, riconoscendo l'importanza socioeconomica del settore delle cave in Ticino, in particolare per le regioni periferiche interessate, sottolineava la *"mancanza di un approccio cantonale globale finalizzato a una maggiore regolamentazione dell'ambito, senza ostacolare le attività ma, anzi, facilitandole"*. Tale mancanza renderebbe particolarmente difficoltoso lo sfruttamento razionale, sistematico e produttivo della pietra.

L'iniziativa proponeva l'adozione di una nuova legge sulle cave, di cui formulava un progetto elaborato sulla base di un'analisi della situazione giuridica del settore, delle particolarità della relazione contrattuale concernente le cave e di un esame della situazione in altri Cantoni.

In base alla legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, poiché la proponente non siede più in Gran Consiglio e nessun altro parlamentare ha ripreso l'iniziativa, essa è stata stralciata.

Tuttavia, visto che le problematiche sollevate dall'atto parlamentare restano di attualità, il Dipartimento del territorio (DT) ha deciso di promuovere un progetto di legge sulle cave (LCav) con suo regolamento di applicazione (RLCav) basato in parte sulle proposte dell'iniziativa citata e sui successivi approfondimenti nel frattempo effettuati.

2. Contestualizzazione

Al momento della revisione del Piano direttore, nel 2009, il DT ha constatato che la mancanza di regole pianificatorie (tramite Piani regolatori, PR) in numerosi comparti estrattivi ticinesi poneva il settore di fronte a importanti difficoltà. Si pensa in particolare all'insicurezza in materia d'investimenti, dovuta all'impossibilità di ottenere autorizzazioni edilizie e sostegni pubblici e alla difficoltà di accedere a crediti bancari.

Nell'ambito dell'elaborazione della scheda V8 del PD sono state condotte varie indagini in tutti i comparti del Cantone, le quali hanno permesso di conoscere meglio la situazione del settore della pietra dal punto di vista economico, geologico, territoriale e ambientale.

Questi studi hanno messo in luce, in particolare, gli aspetti seguenti:

- il settore si trova globalmente in difficoltà da diversi anni (tendenza alla diminuzione dei posti di lavoro);
- nondimeno, per le valli e le zone periferiche interessate, le attività delle cave rappresentano un indotto non trascurabile e che merita di essere mantenuto;
- le attività di estrazione e di lavorazione generano rilevanti impatti ambientali (principalmente degrado del paesaggio, rumore, polvere, inquinamento del suolo e dell'acqua) e, in alcuni casi, problemi di convivenza con il vicinato;
- la maggior parte dei comparti di cave si trova su fondi di proprietà dei Patriziati. Le concessioni per lo sfruttamento e la lavorazione della pietra, codificate mediante contratti di affitto, sono rilasciate o rinnovate in assenza di chiare regole pianificatorie e ambientali;

- l'assenza di PR in numerosi comparti impedisce il rilascio di licenze edilizie per nuovi fronti estrattivi e per impianti di miglorie delle attività. Questa situazione rende difficoltoso l'accesso a crediti bancari e favorisce la tendenza alla stipulazione di contratti di affitto di breve durata, che generano insicurezza e instabilità, a sfavore di investimenti sul medio-lungo termine.

In questo momento, circa la metà dei comparti di estrazione e lavorazione della pietra è sprovvista di una base pianificatoria definita in un piano di utilizzazione, mentre l'altra metà è riferita a una base pianificatoria consolidata a PR prima dell'entrata in vigore della scheda V8 del PD. Solo in alcuni casi è stata nel frattempo avviata una procedura di adattamento del PR comunale. Soltanto un comparto dispone di un PR in linea con la scheda di PD ed è quello di Maggia-Cevio (Riveo-Visletto-Boschetto). In questo caso il PR è entrato in vigore nel 2016 (vedi allegato).

Questa situazione rappresenta un ostacolo nello sviluppo delle attività del settore della pietra e nell'attuazione di metodi di sfruttamento più sostenibili, in particolare a livello ambientale.

Con la scheda V8 del PD, entrata in vigore nel 2016, il Consiglio di Stato ha stabilito un quadro pianificatorio d'ordine superiore che determina, in modo particolarmente dettagliato, gli elementi tecnici per l'allestimento dei PR. La scheda fornisce, oltre agli indirizzi pianificatori dei vari comparti del Cantone in funzione delle loro caratteristiche, indicazioni precise sui contenuti dei piani di utilizzazione, con particolare attenzione per le questioni ambientali. A livello pianificatorio, la scheda V8 ammette l'ampiamiento dei comparti estrattivi esistenti (quelli con prospettive a lungo e medio termine) ma non permette l'apertura di nuovi comparti (*"un'entrata in materia su questo punto sarà possibile una volta che saranno consolidate le pianificazioni delle utilizzazioni dei comparti estrattivi esistenti consolidati in scheda"*).

Conformemente a quanto previsto dal PD, i PR devono essere adottati entro tre anni (per il piano di indirizzo), rispettivamente cinque anni (per l'adozione dal Consiglio comunale) dall'entrata in vigore della scheda V8.

La situazione descritta in precedenza dimostra che questo obiettivo è lontano da essere raggiunto. Diversi Comuni interessati si trovano pertanto nella situazione di doversi dotare al più presto dei piani di utilizzazione aggiornati per dare un futuro alle attività estrattive e di lavorazione della pietra sul loro territorio.

3. Analisi del Dipartimento del territorio

3.1 Considerazioni generali

Il DT riconosce l'importanza e il valore economico, sociale e culturale del settore della pietra in Ticino e intende dedicargli il dovuto interesse.

Sulla base delle problematiche esposte nella scheda V8 del PD, delle analisi effettuate con i lavori preparatori di quest'ultima, del confronto con la situazione in altri Cantoni e della situazione sul territorio ticinese, il DT asserisce la necessità di completare il disciplinamento normativo nell'ambito delle cave.

Benché la scheda citata fornisca già indicazioni dettagliate per l'elaborazione dei piani di utilizzazione, si riconosce che le criticità alle quali il settore è confrontato potrebbero essere affrontate mediante un atto normativo proprio, come esiste già in vari Cantoni, con cui disciplinare aspetti oggi poco soddisfacenti. Si pensa in particolare alle disparità nelle modalità di gestione dei fondi interessati dalle cave e nei loro metodi di sfruttamento, all'incertezza degli investimenti in relazione all'obbligo di messa a concorso delle concessioni di estrazione ai sensi della legge organica patriziale (LOP), ai rilevanti impatti ambientali, ai conflitti con le zone residenziali e con gli elementi naturali, alla gestione degli scarti di cava, ai pericoli geologici e alle condizioni territoriali dei comparti al termine del periodo di sfruttamento della pietra.

Visto quanto sopra, il DT propone un disegno di LCav e RLCav sulla base delle seguenti motivazioni:

- dotarsi di una base legale che chiarisca in modo completo e preciso le competenze e le procedure in ambito di autorizzazioni di sfruttamento e di sorveglianza delle attività;
- fornire maggior garanzie e sicurezza per gli investimenti nel settore;
- favorire una migliore protezione dei diritti dei lavoratori del settore (rispetto del contratto collettivo di lavoro);
- favorire una migliore protezione dell'ambiente, durante e alla conclusione dello sfruttamento delle cave;
- permettere un migliore monitoraggio e tutela delle attività di estrazione e lavorazione della pietra;
- sostenere finanziariamente i Comuni nel processo di adattamento dei loro piani regolatori.

Per quanto concerne la questione dell'obbligo del concorso pubblico per l'aggiudicazione dei contratti di affitto da parte di enti pubblici, nel caso in cui il Parlamento non volesse una nuova legge sulle cave ma desirasse affrontare solamente questo aspetto, potrebbe farlo mediante una modifica della legge organica patriziale. Tale opzione rappresenterebbe tuttavia una soluzione limitata all'unico tema sopracitato e non permetterebbe di risolvere le altre problematiche del settore enumerate in precedenza.

3.2 Considerazioni giuridiche

Autorizzazione cantonale d'esercizio

Una legge specifica sulle cave permetterebbe di introdurre un'autorizzazione cantonale d'esercizio per le cave, in analogia con quanto avviene con l'Ordinanza sulla prevenzione e lo smaltimento dei rifiuti (OPSR) nel caso delle discariche (art. 40 OPSR).

Si tratterebbe di un'autorizzazione tecnica, separata dalla licenza edilizia (e aggiuntiva), non pubblicata e non soggetta a rimedi giuridici nei confronti di terzi, vertente non sulle condizioni per autorizzare l'opera (specifiche della LE), ma sulle condizioni di dettaglio da osservare durante l'esercizio e relative alla gestione delle cave.

Rapporto con la Legge organica patriziale

Il disegno di LCav prevede che l'obbligo di pubblico concorso per l'aggiudicazione della concessione per lo sfruttamento delle cave ai sensi dell'art. 12 LOP può essere derogato dal Consiglio di Stato (conformemente all'art. 13 LOP) quando ciò è necessario per permettere la riorganizzazione di un comparto esistente in caso di attuazione di una nuova pianificazione delle utilizzazioni. Questa disposizione, di natura eccezionale, è prevista per evitare di ostacolare – o prolungare nel tempo – il necessario riordino dei comparti attivi. Onde collegare l'applicazione della deroga della LOP al caso particolare delle cave, si propone di precisare l'art. 13 cpv. 2 LOP come segue: “sono riservate le norme di leggi speciali, in particolare la legge sulle cave”.

Sostegno finanziario alle pianificazioni comunali

L'impegno dei Comuni legato all'adattamento dei Piani regolatori viene riconosciuto come di valenza regionale/cantonale ai sensi della Legge sullo sviluppo territoriale. Secondo l'art. 18 della LCav, dunque, i Comuni, in base all'art. 89, lett. b della Lst, potranno beneficiare di contributi cantonali fino al 50% delle spese sostenute.

Sanzioni e norme penali

In confronto intercantonale e in considerazione del tipo di attività, il progetto propone un importo massimo di CHF 50'000.-.

3.3 Aspetti tecnici e sorveglianza

Programma di gestione dell'attività estrattiva e lavorativa

Vista la necessità di disporre di una chiara e completa descrizione dell'attività estrattiva per poter apprezzarne le ripercussioni sull'ambiente e sui terzi, e anche in considerazione della prassi in altri Cantoni, il progetto propone la formulazione di un programma di gestione dell'attività estrattiva e lavorativa (PG) in linea con le disposizioni della scheda V8 del PD.

Sorveglianza

Il progetto permette una tutela efficace degli interessi pubblici in termini di monitoraggio delle attività del settore e di possibilità d'intervento in caso di mancato rispetto della legge. Il testo favorisce inoltre la corretta assunzione degli oneri di sistemazione finale dei comparti al termine dello sfruttamento e ne fornisce le relative garanzie.

Questa impostazione comporta un impegno cantonale maggiore nella gestione del settore delle cave, ma presenta il vantaggio di rafforzare la tutela degli interessi pubblici in gioco.

Aspetti formali

Il progetto di legge include alcune precisazioni formali relative alla definizione del termine cava (che va intesa con esclusione dell'estrazione di materiale sciolto) in coerenza con quella presente nel PD, alla nozione di comparto, alle competenze di applicazione della legge, ai contenuti del programma di gestione dell'attività estrattiva e lavorativa, ai doveri e diritti dei gestori e dei proprietari delle cave e ai ruoli degli enti pubblici, nonché alle disposizioni di diritto transitorio.

Si precisa che lo strumento dell'autorizzazione d'esercizio per lo sfruttamento e la gestione della cava (art. 5 LCav) si riferisce all'impianto fisico destinato all'estrazione e alla lavorazione della pietra naturale (art. 1, lett. a) RLCav).

Per quanto riguarda il piano preliminare di sistemazione finale come da art. 5, cpv. 2, lett. h) LCav, esso va inteso quale piano d'indirizzo.

La possibilità di esonero dall'obbligo di concorso pubblico ai sensi della LOP (vedi art. 13, cpv. 2 LCav) si riferisce, in particolare, a situazioni motivate dalla necessità di riordino di un comparto esistente a seguito di una nuova pianificazione delle utilizzazioni.

4. Nuovi costi e oneri per il Cantone

L'adozione di una nuova LCav sulla base del presente progetto comporta un onere supplementare a carico del Dipartimento del territorio. Già oggi il DT si occupa di esaminare i nuovi PR, le domande di costruzione e laddove necessario l'esame di impatto ambientale (EIA). La verifica delle procedure legate alla quindicina di cave censite nella scheda PD V8 rappresenterebbe comunque un impegno importante, anche se limitato nel tempo (sino all'adozione dei PR e al rilascio delle licenze edilizie). La gestione delle procedure di rilascio delle autorizzazioni d'esercizio (capitolo 2 del progetto) e i doveri e sorveglianza dello Stato (capitolo 6) rappresentano invece dei nuovi compiti che attualmente non sono attribuiti ad alcun Servizio. Sebbene sia molto difficile stimare con precisione il maggiore impegno, si valuta a 1 unità la necessità di personale aggiuntivo. Questa unità sarà chiamata, in una prima fase a coordinare le procedure pianificatorie ed edilizie, se del caso facendosi parte attiva nei confronti dei Comuni al fine di ottemperare ai compiti contenuti nella scheda V8. In un secondo momento invece la stessa unità sarà impiegata per gestire tutti gli aspetti legati al rilascio delle autorizzazioni di esercizio e alla sorveglianza. Si tratta di attività sia d'ufficio sia da svolgere in esterno, in particolare per lo svolgimento dei controlli, l'organizzazione di sopralluoghi, ecc. In tal senso l'impegno in termini di tempo e il carattere multidisciplinare dell'attività non devono essere sottovalutati.

In generale, è prevedibile che nei primi anni che seguirebbero l'entrata in vigore della LCav l'impegno sia maggiore (elaborazione e avvio di un nuovo sistema di gestione del tema) e che, col tempo, il carico di lavoro diventi meno importante.

I contributi cantonali alle pianificazioni comunali saranno elargiti attingendo ai crediti di attuazione del Piano direttore cantonale.

5. Conclusioni

Il Dipartimento del territorio, vista l'importanza del settore delle cave per l'economia delle regioni periferiche interessate e i rilevanti impatti territoriali e ambientali che esso genera, è convinto dell'opportunità di una regolamentazione specifica e che il disegno di legge sulle cave e suo regolamento di applicazione rispondono in modo appropriato, completo ed equilibrato alle necessità dei vari portatori d'interesse.

Allegato:

Tabella riassuntiva dello stato di pianificazione locale dei comparti delle cave in Ticino.

Allegato:

Tabella riassuntiva dello stato di pianificazione locale dei comparti delle cave in Ticino.

Comparti	Pianificazione locale		
	In vigore	PR o variante in preparazione	Inesistente
Arbedo-Castione	+		
Biasca			x
Brione Verzasca			x
Cerentino			x
Lavizzara-Peccia	+		
Lodrino, Balma	+	x	
Maggia e Cevio (Riveo-Visletto-Boschetto)	++		
Mendrisio-Arzo	+		
Onsernone-Vergeletto			x
Personico	+		
Riviera-Cresciano	+		
Riviera-Iragna, Mairano			x
Riviera-Iragna, Monda			x
Serravalle-Malvaglia	+		

+ : PR antecedenti e non conformi alla scheda V8 del PD.

++: PR conformi alla scheda V8 del PD.



Per ulteriori informazioni

Dipartimento del territorio
Sezione dello sviluppo territoriale
Via Franco Zorzi 13,
6501 Bellinzona

tel. +41 91 814 25 91
e-mail dt-sst@ti.ch
www.ti.ch/sst