

PROGETTO DI LEGGE REGIONALE
NUOVE NORME PER L'ESTRAZIONE DI MATERIALI IN AREE DEL DEMANIO IDRICO
REGIONALE

RELAZIONE

Nel corso di quasi un quarto di secolo da quando è in vigore, la disciplina regionale delle attività estrattive prevista dalla Legge regionale 18 luglio 1991 n. 17 è stata più volte modificata per adattarla ai cambiamenti in atto, soprattutto quelli istituzionali. Ora ha sicuramente bisogno di una rivisitazione organica che la riordini e soprattutto la metta al passo con i cambiamenti e le esigenze manifestatesi nel corso degli anni nel settore delle escavazioni ed in quelli ad esso attinenti, tra i quali quello dell'edilizia pubblica e della tutela ambientale. In particolare, nell'ambito più specifico delle estrazioni di materiali litoidi e terrosi nelle aree del demanio idrico regionale, si avverte da più parti l'esigenza di nuove norme che, pur tenendo fermo il principio per cui tale attività su queste aree è consentita solo ed esclusivamente per interventi finalizzati alla tutela idrica e ambientale, semplifichino e rendano più agevoli gli interventi stessi anche adeguando la loro disciplina alle normative più recenti in materia di appalti pubblici e di garanzia della legalità.

Questo progetto di legge vuole appunto andare nell'ottica della semplificazione e agevolazione in questo specifico settore proponendo, attraverso l'articolo 1 del progetto di legge, la riformulazione dell'articolo 2 della L. R. 17/1991 con l'inserimento sia di norme che affermano definitivamente prassi già in vigore, sia di ulteriori nuovi strumenti che consentano l'agevolazione e la riduzione dei costi nelle attività estrattive sul demanio idrico regionale.

Dapprima infatti si vuole definitivamente chiarire e quindi normare il meccanismo di compensazione, che fino ad ora è stato concesso per via di apposite previsioni in delibere di giunta regionale, per cui, a chi ottiene l'assegnazione dell'appalto per interventi di difesa e sistemazione idraulica finalizzati al buon regime delle acque, alla rinaturalizzazione e riqualificazione ambientale dei corsi d'acqua, e ad esigenze di approvvigionamento e risparmio idrico, sia corrisposta, al posto dell'importo in denaro, una compensazione in materiale escavato (articolo 1 comma 4). Si tratta di una previsione che consente all'amministrazione regionale di strutturare gli interventi in modo tale da finanziare i medesimi tramite la valorizzazione dei materiali di scavo risultanti dai lavori, stipulando un contratto di appalto tale per cui la controprestazione è costituita da una forma di permuta avente ad oggetto il materiale litoide o terroso estratto nel corso dei lavori quale corrispettivo e la possibilità di commercializzazione dello stesso. Questa norma è prevista in leggi di altre regioni ed ha superato diversi giudizi di legittimità costituzionale anche con recenti pronunce (sentenza n. 38/2015 Corte Costituzionale).

Ma il presente progetto di legge vuole andare oltre l'affermazione di una prassi consolidata, vuole introdurre anche un nuovo strumento che agevoli le attività estrattive

finalizzate alla tutela idrica e ambientale con benefici sia per le pubbliche amministrazioni che per gli attuatori privati. Pertanto si propone un ulteriore meccanismo di compensazione con il materiale ricavato dalle escavazioni al posto dell'importo in denaro anche nel caso di realizzazioni di opere pubbliche che intendono costruire enti locali o altri enti pubblici del territorio regionale. Per consentire questo gli enti interessati alle opere dovranno stipulare con la Regione apposite convenzioni e dovranno bandire, comunque nei limiti di quanto consente la normativa nazionale sugli appalti pubblici di cui al D.Lgs n. 163/2006, gare di appalto a doppio oggetto che prevedano sia l'assegnazione dei lavori per l'opera pubblica sia di quelli per gli interventi di tutela idrica e ambientale sulle aree del demanio idrico regionale e che consentiranno l'estrazione dei materiali litoidi e terrosi (articolo 1 comma 6). Si tratta di una soluzione innovativa che sarebbe idonea a far diminuire i costi per la collettività, non solo con la possibilità per le amministrazioni di realizzare opere a costo zero ma anche ottenere finanziamenti per opere ulteriori rispetto a quelle connesse all'oggetto in questione.

Ulteriore vantaggio per le politiche regionali in materia di tutela delle acque e dell'ambiente che si prevede nel progetto di legge è che gli importi che la Regione introiterebbe con l'applicazione di entrambi i due meccanismi di compensazione sopra descritti saranno destinati a interventi di difesa e sistemazione idraulica, ambientale e della costa (articolo 1 comma 7).

Tutta la disciplina parte comunque dalla riaffermazione del principio generale per cui sulle aree del demanio idrico regionale l'estrazione dei materiali litoidi e terrosi è vietata (articolo 1 comma 1). Le deroghe sono consentite esclusivamente per interventi di difesa e sistemazione idraulica finalizzati al buon regime delle acque, alla rinaturalizzazione e riqualificazione ambientale dei corsi d'acqua, e ad esigenze di approvvigionamento e risparmio idrico (articolo 1 comma 2). Ai fini della corretta applicazione di tale regola, sono previste specifiche disposizioni relative in particolare alla programmazione degli stessi in conformità al quadro normativo vigente in materia di lavori pubblici (articolo 1 comma 3).

La seconda parte del progetto di legge, articolo 2, guarda invece ad un aggiornamento delle norme sulla trasparenza e legalità in materia rendendole più chiare e severe di quelle vigenti.

Già però nell'art. 1 si propone al comma 5 di aggiudicare i lavori di scavo consentiti solo con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa non prevedendo più anche il criterio del massimo ribasso che come è risaputo è quello che si presta maggiormente a celare irregolarità e infiltrazioni criminali.

Il miglioramento della trasparenza e della legalità nell'aggiudicazione dei lavori di scavo sul demanio idrico regionale passa quindi dalla specifica che il rilascio dell'autorizzazione è subordinato alla verifica anche delle condizioni e dei requisiti statale e regionale in materia di prevenzione delle criminalità organizzata e da eventuali protocolli di legalità sottoscritti dalle amministrazioni (articolo 2 commi 1 e 3). Inoltre è precisato che l'autorizzazione all'attività estrattiva è strettamente personale ed è trasferibile ad altro soggetto solo previo assenso dell'autorità competente, la quale deve provvedere alla verifica delle condizioni e dei requisiti di legalità in riferimento anche al soggetto subentrante (articolo 2 comma 2).

Articolo 1

(Sostituzione dell'art. 2 della L.R. 17/1991)

Sostituire l'articolo 2 della legge regionale 18 luglio 1991 n. 17, Disciplina delle attività estrattive, con il seguente:

Articolo 2

(Estrazione di materiale in aree del demanio idrico)

“1. Nelle aree del demanio idrico, la cui gestione spetta alla Regione ai sensi dell'art. 86 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della Legge 15 marzo 1997, n. 59*), è vietata l'estrazione di materiali litoidi e terrosi, salvo quanto previsto dal presente articolo.

2. L'estrazione di materiali nelle aree di cui al comma 1 è consentita esclusivamente nell'ambito della realizzazione di interventi di difesa e sistemazione idraulica finalizzati al buon regime delle acque, alla rinaturalizzazione e riqualificazione ambientale dei corsi d'acqua, e ad esigenze di approvvigionamento e risparmio idrico.

3. Gli interventi ammessi ai sensi del comma 2 sono programmati dalla Regione in coerenza con la pianificazione di bacino distrettuale, e sono realizzati nel rispetto della disciplina in materia di lavori pubblici di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione della direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*) e alla relativa normativa di esecuzione ed attuazione. L'estrazione del materiale è effettuata nei limiti delle quantità e delle tipologie stabilite nei documenti progettuali e contrattuali degli interventi.

4. Nei casi di cui al comma 2, l'atto di programmazione dell'intervento può prevedere che la realizzazione dei lavori da parte dell'appaltatore sia compensata in tutto o in parte con l'utilizzazione del materiale estratto, così come stimato dall'Amministrazione sulla base dei canoni demaniali vigenti. Negli elaborati progettuali è indicata la stima del valore commerciale del materiale da estrarre ed è effettuata la comparazione rispetto all'importo dei lavori. Eventuali ulteriori lavori compresi nell'intervento di difesa e sistemazione idraulica, diversi da quelli che comportano l'estrazione dei materiali, devono essere realizzati nello stesso bacino idrografico di pertinenza del corso d'acqua, individuato dagli strumenti di pianificazione di bacino.

5. Ai fini dell'aggiudicazione dei lavori, la migliore offerta è selezionata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto all'importo dei lavori posto a base di gara, nel rispetto del D.Lgs n. 163 del 2006.

6. La Regione può stipulare con enti locali o altri enti pubblici del suo territorio convenzioni per cui la realizzazione di opere pubbliche che tali enti intendono costruire sia compensata in tutto o in parte con l'utilizzazione del materiale estratto con interventi ammessi dal comma 2. La gara per l'assegnazione dell'appalto dell'opera pubblica, quando consentito dal D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, dovrà anche prevedere l'assegnazione dei lavori ammessi dal comma 2 nel rispetto delle disposizioni di cui al comma 3. Nella convenzione tra Regione ed ente locale dovranno essere indicati l'opera pubblica, il luogo dei lavori di escavazione, la stima del valore commerciale del materiale

da estrarre, da valutarsi sulla base dei canoni demaniali vigenti, e l'importo corrispondente al materiale escavato che l'ente appaltante dovrà corrispondere alla Regione.

7. L'importo introitato dalla Regione sia nel caso di cui al comma 5 quando il valore del materiale estratto superi quello dei lavori, sia nel caso di convenzioni per la realizzazione di opere pubbliche di cui al comma 6, è destinato a interventi di difesa e sistemazione idraulica, ambientale e della costa.

8. Dei quantitativi di materiali estratti ai sensi del presente articolo è data comunicazione, dalla competente struttura regionale, entro il 31 dicembre di ogni anno al fine della contabilizzazione nell'ambito della pianificazione del settore estrattivo. La Regione definisce i criteri per la stima del valore del materiale da estrarre entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge”.

Articolo 2

Norme per migliorare trasparenza e legalità

1. Il rilascio dell'autorizzazione per l'estrazione di materiale nelle aree del demanio di cui all'art 2 comma 1 della L.R. 17/1991, è subordinato alla verifica dei requisiti di ordine generale richiesti dalla normativa vigente per l'instaurazione di rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione, e in particolare alle verifiche previste in materia di documentazione antimafia dal D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (*Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136*), dalla normativa regionale in materia di prevenzione contro la criminalità organizzata e da eventuali protocolli di legalità sottoscritti dalle Amministrazioni.

2. L'autorizzazione all'attività estrattiva è strettamente personale, ed è trasferibile ad altro soggetto solo previo assenso dell'Autorità competente, che provvede alla verifica delle condizioni e dei requisiti di legalità di cui al comma 1 del presente articolo. La violazione del presente comma comporta la decadenza dall'autorizzazione.

3. In attuazione dell'art. 9 della L.R. 26 novembre 2010, n. 11 (Disposizioni per la promozione della legalità e della semplificazione nel settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata) e dell'art. 5 della L.R. 9 maggio 2011, n. 3 (Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile), la Regione stipula convenzioni con le Amministrazioni preposte a funzioni di vigilanza e controllo al fine di individuare le modalità per la tracciabilità del materiale derivante dalle attività estrattive e creare un percorso di filiera teso a prevenire l'infiltrazione di forme di criminalità. Con atto della Giunta regionale è data attuazione al sistema di tracciabilità dei materiali.