

LA FASE DI APPROVAZIONE DEL PIANO REGIONALE CAVE: IL RAGGIUNGIMENTO DI UN TRAGUARDO DI LEGISLATURA

Rossana Bardocci e Silvia Fantini

1. ITER ISTRUTTORIO E DI APPROVAZIONE FINALE

Il Piano regionale cave (PRC) è stata approvato in via definitiva dal Consiglio regionale con deliberazione 47 del 21 luglio 2020, a quasi quattro anni dall'avvio del procedimento da parte della Giunta (agosto 2016).

I tempi per l'adozione (febbraio/luglio 2019) e l'approvazione (luglio 2019/agosto 2020) da parte del Consiglio sono stati comunque relativamente brevi (complice forse la fine della legislatura), se si considera la complessità dell'atto: il PRC è infatti lo strumento di pianificazione territoriale, parte del piano di indirizzo territoriale (PIT), con il quale la Regione persegue "le finalità di tutela, valorizzazione, utilizzo dei materiali di cava in una prospettiva di sviluppo durevole e sostenibile, privilegiando il riuso dei materiali assimilabili".

Si tratta in effetti di un atto per il quale valgono le procedure di adozione e approvazione individuate per la formazione degli strumenti della pianificazione territoriale dalla legge regionale sul governo del territorio (l.r. 65/2014), oltre a conformarsi a quanto previsto dalla normativa in materia di programmazione (l.r. 1/2015) e dalla legge regionale 10 del 12 febbraio 2010 per quanto riguarda il processo di Valutazione ambientale strategica (VAS).

Nello specifico, il procedimento individuato dal titolo II della legge regionale 65/2014 prevede l'adozione del piano, l'entrata in vigore delle misure di salvaguardia, quindi la fase (60 giorni) in cui gli enti pubblici e i cittadini possono esprimere le proprie osservazioni e infine l'approvazione finale dell'atto di pianificazione comprensivo delle controdeduzioni e le eventuali conseguenti revisioni del piano. Ricordiamo anche che ai sensi dell'articolo 8 della legge regionale 35/2015 il PRC ha validità a tempo indeterminato.

Nel 2020 le Commissioni Seconda e Quarta hanno portato a compimento la seconda fase del procedimento, ovvero quella di approvazione del piano.

Nella tabella sottostante viene riportata la tempistica di ogni singola fase del procedimento.

Tempi procedure approvazione Piano regionale cave		
Fasi del procedimento	Data <i>(gg/mm/aaaa)</i>	Giorni
Avvio del procedimento (Giunta regionale)	1° agosto 2016	
Ex art. 48 –informativa svolta in Consiglio regionale su documento preliminare della Giunta regionale	11 ottobre 2016	71
Trasmissione proposta PRC della Giunta e assegnazione alle commissioni referenti 2^ e 4^	28 febbraio 2019	870
Licenziato in commissione	25 luglio 2019	147
Approvazione in aula delibera di adozione PRC	31 luglio 2019	6
Pubblicazione avviso di adozione sul BURT e decorrenza dei 60 giorni per osservazioni	21/8/2019	21
Delibera Giunta regionale con controdeduzioni	3/2/2020	166
Proposta di approvazione finale licenziata in commissione	15/7/2020	163
Approvazione definitiva PRC in aula	21/7/2020	6
Pubblicazione avviso di approvazione sul BURT	19/8/2020	29
Totale		1479

Come previsto dalle procedure vigenti, l'avviso di adozione del piano è stato pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana del 21 agosto 2019. Entro il 20 ottobre 2019 chiunque poteva presentare osservazioni.

A seguito dell'avviso sono pervenute:

- al Consiglio regionale: 171 osservazioni (suddivise in 813 sub-osservazioni) e 14 osservazioni oltre i termini; queste ultime sono state comunque valutate ai fini dell'accoglimento, se utili all'aggiornamento del quadro conoscitivo o per una più precisa definizione dei contenuti del piano;
- al NURV in relazione alla VAS: 32 osservazioni.

Considerando anche le osservazioni pervenute oltre i termini e le osservazioni ai soli fini VAS, il numero totale delle sub-osservazioni riportate nel Registro istruttorio è 950, suddivise secondo un elenco di parole chiave.

La Giunta regionale, con deliberazione 106 del 3 febbraio 2020, ha trasmesso al Consiglio regionale gli esiti dell'istruttoria tecnica effettuata sulle osservazioni presentate sul Piano regionale cave (PRC), adottato con deliberazione del Consiglio regionale 61 del 31 luglio 2019.

Le Commissioni Seconda e Quarta sono state incaricate di esaminare le controdeduzioni effettuate e le conseguenti proposte di modifica e di procedere all'approvazione definitiva del Piano regionale cave, predisponendo una specifica proposta di deliberazione per l'esame conclusivo in aula.

Le Commissioni Seconda e Quarta hanno effettuato diverse sedute per l'illustrazione delle osservazioni pervenute, delle controdeduzioni della Giunta regionale, per l'esame di ulteriori contributi pervenuti e degli emendamenti proposti da vari consiglieri, che sono stati esaminati e valutati ai fini dell'approvazione finale del piano.

Contestualmente i presidenti delle commissioni hanno anche costituito un gruppo di lavoro tecnico-politico per effettuare una preistruttoria di tutta la documentazione.

Nella seduta congiunta del 15 luglio 2020 le commissioni hanno approvato infine il nuovo Piano regionale cave. Le modifiche effettuate, che comunque non alterano l'impianto generale del piano, rispetto alla proposta contenuta nella delibera 106/2020 della Giunta regionale, riguardano i seguenti elaborati:

- PR02 – DISCIPLINA DEL PIANO;
- PR08 – GIACIMENTI – *Atlante delle tavole di dettaglio per la definizione dei giacimenti;*

e conseguentemente a tutti gli elaborati correlati.

Il Consiglio regionale ha approvato il Piano regionale cave il 21 luglio 2020, apportando alcune modifiche alla Relazione generale di piano e alla Disciplina di piano.

2. I CONTENUTI DEL PIANO REGIONALE CAVE

Quadro conoscitivo

Il quadro conoscitivo del Piano Regionale Cave è costituito da un insieme di informazioni e studi che ha consentito di analizzare le risorse suscettibili di attività estrattive rispetto ai seguenti livelli strutturali: territoriale, paesaggistico, geologico, ambientale ed economico. La ricognizione fa riferimento ai due settori di produzione dei materiali di cava, ovvero per usi industriali e per costruzioni e per usi ornamentali. Risultano censite 644 aree, di cui 491 riguardanti i materiali per usi industriali e per costruzioni e 153 relative ai materiali per usi ornamentali.

Per ciascuna area è stata predisposta una scheda monografica, articolata in più sezioni, contenente i dati identificativi e conoscitivi finalizzati ad inquadrare la risorsa nel contesto territoriale e geomorfologico di riferimento, oltre che ad evidenziarne le relazioni con i principali vincoli di natura paesaggistico-ambientale e con lo stato della pianificazione, sia di settore che comunale.

All'interno del quadro conoscitivo vi è anche la ricognizione (provincia per provincia) delle cave dismesse e di quelle inattive, attuata mediante il

censimento di più di 2.400 siti: tale ricognizione costituisce un supporto per l'elaborazione degli strumenti urbanistici comunali, ai quali spetta il compito di verificare la sussistenza delle condizioni per classificare "dismesso" un sito estrattivo e individuare quelli che necessitano di interventi di recupero e di riqualificazione ambientale.

Obiettivi generali

Il Piano individua tre obiettivi generali, articolati in obiettivi specifici, quali pilastri fondanti delle politiche del settore:

1. approvvigionamento sostenibile e tutela delle risorse minerarie;

- migliorare la conoscenza delle risorse minerarie, in termini di disponibilità, tipologia e localizzazione;
- migliorare la conoscenza della disponibilità di materiale assimilabile proveniente dal riuso degli scarti delle lavorazioni dell'industria e delle costruzioni, in termini di tipologia e relative quantità;
- ridurre la dipendenza dalle importazioni e perseguire l'autosufficienza locale, intesa come ambiti territoriali variabili in funzione delle tipologie di materiale e di impiego;
- garantire la disponibilità delle risorse minerarie con politiche territoriali coerenti e coordinate;
- contenere il prelievo delle risorse non rinnovabili anche attraverso il recupero dei rifiuti speciali non pericolosi nel territorio e provenienti dalle attività di costruzione e demolizione;

2. sostenibilità ambientale, paesaggistica e territoriale;

- promuovere il riuso dei materiali riutilizzabili e assimilabili ai materiali di cava in relazione alla stima dei fabbisogni dei materiali da estrarre, tenendo conto della stima dei materiali riutilizzabili e assimilabili;
- localizzare le attività estrattive secondo criteri di sostenibilità ambientale, paesaggistica e territoriale, privilegiando i siti già autorizzati, i siti estrattivi dismessi e le aree degradate;
- promuovere la gestione sostenibile delle attività estrattive, nel rispetto degli equilibri ambientali, paesaggistici e territoriali, anche attraverso un'efficace risistemazione dei luoghi dopo la cessazione delle attività estrattive;
- promuovere il recupero di aree di escavazione dismesse, in abbandono o non recuperate, per le quali non esistono garanzie per l'effettivo recupero;

3. sostenibilità economica e sociale;

- valorizzare e sostenere le filiere produttive locali;
- valorizzazione dei materiali da estrazione;

- promuovere la responsabilità ambientale e sociale delle imprese operanti nel settore estrattivo;
- promuovere il coordinamento delle attività estrattive ai fini di assicurare la sicurezza.

Il Piano individua i giacimenti ed i giacimenti potenziali: i primi, costituenti invariante strutturale, sono aree vocate ad attività estrattiva, all'interno delle quali i comuni possono individuare le aree a destinazione estrattiva; i secondi, che non costituiscono invariante strutturale, sono aree all'interno delle quali potrebbe svilupparsi l'attività estrattiva a seguito di un maggiore approfondimento di indagine da sviluppare a livello della pianificazione locale.

Per la perimetrazione dei giacimenti si è fatto ricorso ad un'analisi multicriteriale, con la quale sono state valutate diverse componenti, ambientali, territoriali e paesaggistiche, capaci di incidere sull'attività estrattiva. I criteri individuati sono stati classificati in escludenti e condizionanti: alla prima categoria appartengono ad esempio le disposizioni dedotte da leggi statali, regionali, da piani nazionali e regionali che non consentono l'esercizio delle attività estrattive; alla seconda categoria appartengono tutti gli altri fattori che possono condizionare lo svolgimento delle attività estrattive fino al punto di prevederne l'esclusione.

Il Piano individua anche i comprensori, ovvero giacimenti con uniformità di materiale e prossimità geografica, e gli obiettivi di produzione sostenibile, ripartiti in funzione dei fabbisogni su ogni comprensorio.

In totale sono stati individuati 98 comprensori che coinvolgono 139 comuni della Toscana e sono distinguibili nelle due macrocategorie in base alle tipologie di materiali: quelli caratterizzati da prodotti destinati ad usi industriali e per costruzioni e opere civili, e quelli caratterizzati da prodotti per usi ornamentali. All'interno dei questi ultimi sono ricompresi i comprensori dei marmi delle Alpi Apuane così come individuati dal Piano paesaggistico regionale PIT-PPR.

Il primo gruppo è composto da 68 comprensori, il secondo è composto da 30 comprensori, dei quali 11 nei territori dei comuni ricadenti nell'area apuo-versiliese.

I Comprensori, insieme all'individuazione dei giacimenti ed agli obiettivi di produzione sostenibile, hanno effetto prescrittivo in materia di pianificazione territoriale.

L'esercizio dell'attività estrattiva

I comuni attraverso l'adeguamento degli atti di governo del territorio comunale garantiscono che le destinazioni urbanistiche non compromettano lo sfruttamento del giacimento individuato dal PRC.

L'esercizio dell'attività estrattiva è affrontato nel PRC anche attraverso la definizione di criteri ed indirizzi rivolti alla pianificazione comunale con l'obiettivo di ridurre o mitigare gli impatti connessi all'attività di cava, ma anche

attraverso indirizzi di tipo gestionale da attuarsi in contesti ambientali di anomalia geochimica o a fronte di tecniche di lavorazione particolarmente complesse.

Monitoraggio

Oltre al monitoraggio previsto per gli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica dalle norme per il governo del territorio (articolo 15 l.r. 65/2014), la Regione effettua il monitoraggio della ripartizione delle quote di produzione sostenibile, il monitoraggio annuale dell'andamento delle attività estrattive e, su base quinquennale, verifica la rispondenza delle volumetrie estratte rispetto al fabbisogno e agli obiettivi di produzione sostenibile, al fine di valutare lo stato di attuazione del piano e l'opportunità di azioni di adeguamento tramite modifiche al PRC. In fase di prima applicazione del PRC tale verifica viene eseguita entro tre anni.

Si ricorda che il riferimento temporale degli obiettivi di produzione sostenibile del piano è di venti anni.