

## **L'ADOZIONE DEL PIANO REGIONALE CAVE DI CUI ALL'ARTICOLO 6 DELLA LEGGE REGIONALE 35/2015**

Rossana Bardocci e Silvia Fantini

### **PREMESSA**

Il Piano regionale cave (PRC) è stata adottato dal Consiglio regionale con deliberazione 61 del 31 luglio 2019.

A quasi tre anni dall'avvio del procedimento (agosto 2016), la Regione Toscana adotta il nuovo strumento pianificatorio delle attività estrattive ponendo le basi per la sua definitiva approvazione nei primi mesi del 2020. Un provvedimento destinato a incidere sulle attività produttive e sullo sviluppo economico così come sulle trasformazioni del territorio e la qualità del paesaggio. L'istruttoria è stata effettuata dalle commissioni Seconda e Quarta che hanno lavorato per circa cinque mesi sulla proposta di piano, di pari passo con la revisione della legge regionale in materia di cave (l.r. 35/2015).

Come ci ricorda la legge regionale 35/2015 (articolo 6) il PRC è 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 molto complesso 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. Ricordiamo che, sulla base dello Statuto regionale, il Consiglio è competente ad approvare gli atti della pianificazione territoriale regionale, tra cui, pertanto, anche il Piano regionale cave.

Di seguito è riportata una breve sintesi degli aspetti più rilevanti del piano, con particolare riferimento al quadro normativo vigente, ai principali obiettivi e contenuti e all'istruttoria effettuata dalle commissioni referenti.

### **1. IL PROCEDIMENTO PER L'APPROVAZIONE DEL PIANO**

Le procedure di approvazione del Piano regionale cave seguono l'iter previsto dal titolo II della legge regionale 65 del 10 novembre 2014 in materia di governo del territorio, 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.

In particolare, la procedura del titolo II della legge regionale 65/2014 prevede due distinti atti: l'atto di adozione e l'atto di approvazione del piano.

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.

<b>Tempi procedure fase di Adozione</b>		
<b>Fasi del procedimento</b>	<b>Data</b> (gg/mm/aaaa)	<b>Giorni</b>
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	31 luglio 2019	6
<b>Totale</b>		<b>1.094</b>

## **2. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO DELLA PIANIFICAZIONE IN MATERIA DI CAVE, PRIMA DELLA LEGGE REGIONALE 35/2015**

Nel 1995, in applicazione dell'articolo 2 della legge regionale 36/1980<sup>1</sup>, la Regione Toscana si è dotata del primo Piano regionale per le attività estrattive, il PRAE, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 200/1995.

Nel 1998 la Toscana ha superato la disciplina transitoria con l'approvazione della legge regionale 3 novembre 1998, n. 78 (Testo Unico in materia di cave, torbiere, miniere, recupero di aree escavate e riutilizzo di residui recuperabili), che ha previsto il Piano regionale delle attività estrattive, di recupero delle aree escavate e di riutilizzo dei materiali recuperabili (PRAER), quale atto di programmazione settoriale con cui la Regione ha stabilito gli indirizzi e gli obiettivi di riferimento per l'attività di pianificazione in materia di cave e torbiere, di recupero delle aree di escavazione dismesse o in abbandono,

<sup>1</sup> Legge regionale 36/1980 (Disciplina transitoria per la coltivazione di cave e torbiere).

nonché di recupero e riciclaggio dei materiali assimilabili, di competenza delle province e dei comuni, ferme restando le competenze in materia attribuite agli enti parco dalla legislazione vigente.

Tale normativa ha ricondotto la programmazione di settore all'interno degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio, dando al Piano regionale il compito di definire il quadro conoscitivo, gli obiettivi e gli indirizzi di riferimento per gli atti di pianificazione delle province (chiamate ad attuare indirizzi e prescrizioni del PRAER attraverso il Piano delle attività estrattive di recupero delle aree escavate e di riutilizzo dei residui recuperabili della provincia, PAERP, quale elemento del Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTC) e dei comuni (chiamati ad adeguare i propri strumenti urbanistici ai contenuti del Piano provinciale).

A seguito di tale previsione, la Regione con deliberazione di Consiglio 27 del 27 febbraio 2007 ha approvato il PRAER, che tuttavia non si sostituisce al precedente Piano regionale, restando quest'ultimo vigente per i territori privi di Piano provinciale.

Successivamente all'approvazione del PRAER infatti, le Province di Arezzo, Siena, Grosseto, Pisa e Livorno hanno approvato il Piano provinciale; le Province di Firenze, Massa Carrara e Pistoia hanno avviato il procedimento di formazione del piano senza tuttavia averlo ancora approvato, mentre le restanti Province di Lucca e Prato non hanno provveduto all'elaborazione dello strumento.

L'articolo 57 della legge regionale 35/2015 prevede che, fino all'entrata in vigore del PRC, gli strumenti vigenti in Toscana sono:

- il PRAER di cui all'articolo 3 della legge regionale 78/1998 quale atto di indirizzo;
- i PAERP di cui all'articolo 7 della legge regionale 78/1998 per le Province di Arezzo, Siena, Grosseto, Livorno e Pisa;
- il PRAE di cui alla legge regionale 36/1980 (modificato fino al 2008) per le Province di Massa Carrara, Lucca, Pistoia, Prato e Firenze che non hanno provveduto all'approvazione del PAERP.

### **3. LA LEGGE REGIONALE 35/2015 E IL PIANO REGIONALE CAVE**

La legge regionale 35/2015 ha delineato, rispetto al passato, un nuovo sistema pianificatorio all'interno del quale la Regione assume un ruolo maggiore. La legge ridisegna infatti il sistema di governance regionale prevedendo il Piano regionale cave (PRC), al cui interno vengono assorbite molte delle funzioni di pianificazione prima svolte dalle province attraverso i piani provinciali.

Il piano, i cui contenuti sono definiti dall'articolo 7 della legge regionale 35/2015, è chiamato in particolare ad elaborare una stima dei fabbisogni su scala

regionale delle varie tipologie di materiali, ad individuare i giacimenti potenzialmente scavabili, ad individuare i comprensori estrattivi ed i relativi obiettivi di produzione sostenibile. Il piano ha inoltre il compito di definire i criteri rivolti ai comuni per la localizzazione delle aree a destinazione estrattiva (ADE) e dettare indirizzi per l'attività estrattiva da svolgersi nelle aree contigue del Parco delle Alpi Apuane.

Il piano riveste una duplice natura: da un lato strumento di pianificazione territoriale, in quanto parte del Piano di indirizzo territoriale (PIT), dall'altro strumento di programmazione, in quanto piano settoriale che dà attuazione alle priorità del Programma regionale di sviluppo (PRS).

Una disciplina specifica riguarda l'ambito territoriale Apuo-Versiliese: la disciplina delle aree contigue in cui si svolgono le attività di cava è demandata al Piano del Parco regionale delle Alpi Apuane. Il PRC per le aree contigue di cava definisce soltanto gli obiettivi di produzione sostenibile e gli indirizzi per l'esercizio dell'attività estrattiva.

Altra questione è quella inerente gli agri marmiferi dei comuni di Massa e di Carrara: le attività estrattive devono essere disciplinate da appositi regolamenti dei comuni stessi e la coltivazione degli agri marmiferi, in quanto appartenenti al patrimonio indisponibile comunale, è disposta con atto di concessione a titolo oneroso e temporaneo.

#### **4. 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.

## **5. 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 94 comprensori che coinvolgono 140 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 66 comprensori, il secondo è composto da 28 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.

## **6. 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.

## **7. 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.

## **8. L'ITER SEGUITO E L'ISTRUTTORIA IN COMMISSIONE**

Per quanto attiene l'iter seguito per l'adozione del PRC, la Giunta regionale ha avviato il procedimento per l'approvazione del PRC con la deliberazione 811 del 1° agosto 2016. Ha quindi svolto l'informativa al Consiglio regionale nella seduta dell'11 ottobre 2016. Il Consiglio ha approvato due risoluzioni collegate all'informativa, la 84 e la 85.

Nella seduta congiunta delle commissioni consiliari Seconda e Quarta del 21 settembre 2017 è stata effettuata la comunicazione sullo stato del lavoro svolto da parte della Giunta regionale sul Piano cave, in attuazione delle risoluzioni approvate dal Consiglio.

La proposta di deliberazione 449 per l'adozione del Piano regionale cave, d'iniziativa della Giunta regionale (proponente Assessore Ceccarelli), è stata assegnata alle commissioni Seconda e Quarta per l'espressione del parere referente congiunto in data 28 febbraio 2019.

Il 17 aprile 2019 sono state effettuate le consultazioni con i vari soggetti interessati al fine di acquisire osservazioni o proposte sui contenuti del piano.

A seguito delle consultazioni sono pervenuti contributi scritti (circa 25) da parte di Comuni, associazioni ambientaliste, associazioni delle categorie economiche, associazioni sindacali, singole aziende, ordini professionali. L'ufficio legislativo ha formulato alcune osservazioni sulla disciplina di piano, al fine della predisposizione di un testo il più chiaro possibile.

Per meglio portare avanti l'istruttoria di tutte le osservazioni pervenute, è stato costituito un gruppo di lavoro tecnico-politico, al quale hanno partecipato i presidenti delle due commissioni ed i funzionari di Giunta e Consiglio. Il gruppo di lavoro si è riunito numerose volte nell'arco di due mesi.

Come esito della pre-istruttoria del gruppo di lavoro, nella seduta congiunta del 18 giugno 2019 è stata predisposta e trasmessa ai commissari una bozza della disciplina di piano del PRC con le modifiche proposte e la sintesi delle varie osservazioni pervenute.

Successivamente, nella seduta congiunta del 17 luglio 2019, è stato distribuito un aggiornamento della documentazione già consegnata in considerazione di ulteriori osservazioni pervenute.

Nella seduta congiunta del 25 luglio, le commissioni hanno espresso parere favorevole a maggioranza sul PRC, a seguito di un'istruttoria che ha portato a modificare i seguenti documenti relativi al quadro progettuale del piano stesso:

- PR02 - Disciplina del piano
- PR08 - Giacimenti- Atlante delle tavole di dettaglio per la definizione dei giacimenti
- PR15 - Indirizzi e misure di mitigazione per le criticità ambientali

Complessivamente sono stati presentati e votati 42 emendamenti, dei quali tre approvati, due presentati dai consiglieri di minoranza e uno di maggioranza. Il Piano regionale cave è stato poi definitivamente adottato nella seduta consiliare del 31 luglio 2019.

Nella stessa seduta consiliare del 31 luglio 2019 sono stati approvati due atti di indirizzo collegati alla deliberazione di adozione. L'ordine del giorno 792 impegna la Giunta regionale a valutare l'opportunità, in accordo con le amministrazioni locali, di elaborare una disciplina tecnica contenente un disciplinare in merito alle definizioni di "blocco", "informi", "lastre ed affini", l'ordine del giorno 808 impegna la Giunta a individuare forme sostenibili affinché le aziende del comparto aderiscano ai più significativi ed avanzati standard italiani e internazionali di certificazione ambientale e di etica sociale.



## **9. DOPO L'ADOZIONE**

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.

Sono circa 171 le osservazioni pervenute nei termini, 14 oltre i termini. Molte delle osservazioni sono in effetti relative a più aspetti o documenti del piano, per cui il numero è sicuramente molto più elevato se considerato per sub osservazioni. E' comunque ancora in corso l'istruttoria da parte degli uffici della Giunta regionale.