

LA PIANIFICAZIONE DELLE ATTIVITÀ ESTRATTIVE IN ITALIA

P. Ballestrazzi, N. Ferranti, C. Latino

Associazione Nazionale Ingegneri Minerari - A.N.I.M.

La coltivazione delle sostanze minerali si differenzia dagli altri settori produttivi primari (l'agricoltura, la pesca, la forestazione) poiché i materiali utili non sono rinnovabili e si trovano soltanto dove le vicissitudini geologiche li hanno collocati.

L'importanza delle materie prime minerarie è nota a tutti; con riferimento agli ultimi dati statistici del comparto produttivo "cave", pubblicato dall'A.N.I.M. nel 1997 si ha la situazione illustrata dalla Tabella 1.

L'industria estrattiva dei minerali di 2° categoria in Italia è rappresentata da circa 5.400 unità produttive; la produzione annuale è di oltre 393.000.0000 di tonnellate e l'occupazione diretta di almeno 22.000 addetti, con un indotto di ca. 80.000 unità.

L'industria estrattiva come attività di ricerca e coltivazione di materiali di cava e di miniera, è quindi importante sia sotto il profilo economico, sia perché permette la fruizione di materie prime minerarie indispensabili per soddisfare i bisogni fondamentali della collettività, essendo connotata da un interesse pubblico.

Tabella 1 - Statistica nazionale cave

REGIONI	CAVE n°	ADDETTI n°	PRODUZIONE ton (x1000)	ABITANTI N°(X1000) - 1994	ANNO DI RIFERIMENTO
Abruzzo	203	601	8.654	1.263	1994
Basilicata	85	264	6.826	611	1988
Calabria	131	489	5.692	2.080	1997
Campania	113	616	16.081	5.708	1997
Emilia Romagna	266	800	24.180	3.924	1992
Friuli Venezia Giulia	99	334	12.575	1.193	1996
Lazio	383	1.853	39.154	5.185	1995
Liguria	95	381	6.484	1.663	1997
Lombardia	459	1.904	41.498	8.901	1996
Marche	166	448	12.374	1.438	1997
Molise	51	108	224	332	1997
Piemonte	559	1.371	29.641	4.307	1997
Puglia	599	3.063	49.660	4.066	1991
Sardegna	509	2.882	34.788	1.657	1992
Sicilia	362	1.460	20.451	5.025	1996
Toscana	503	2.426	23.931	3.528	1993
Trentino Alto Adige	280	1.565	6.398	903	1997
Umbria	153	701	11.770	819	1993
Valle D'Aosta	46	127	437	118	1997
Veneto	320	1.080	40.336	4.415	1996
TOTALI	5.382	22.473	391.154	57.136	

(Elaborazione ANIM, 1997)

D'altra parte l'esercizio di attività estrattive ha posto e pone anche alcune problematiche legate alle alterazioni o impatti sull'ambiente e sul territorio, spesso sfociate in una opinione pubblica decisamente negativa condizionata dai cattivi esempi di realizzazione.

La contrapposizione tra interessi economici e sociali diversi (da una parte l'interesse pubblico alla produzione di beni fondamentali per l'economia Nazionale, dall'altra la protezione e tutela dell'ambiente e del territorio) ha trovato almeno in linea di principio nei Piani (Regionali e Provinciali) delle attività estrattive, introdotti già alla fine degli anni '70 nelle prime Leggi Regionali di settore, una possibile soluzione.

Nell'ambito della Pianificazione territoriale in senso lato, quella estrattiva si è trovata a confrontarsi con altri tipi di Pianificazione ed in particolare quella paesistica ed urbanistica che presentano obiettivi e contenuti diversi e spesso confliggenti.

Tutte le Regioni, ad eccezione del Molise e della Calabria, hanno varato delle Leggi che prevedono la redazione di Piani estrattivi per i minerali di 2° categoria.

Ad oggi, a distanza di più di 20 anni dalle prime previsioni normative, non sono stati resi operativi e nemmeno predisposti da molte Regioni italiane questi strumenti di Pianificazione.

Nel quadro riepilogativo (Tabella 2) è riportato lo stato di operatività dei Piani estrattivi in Italia.

I gravi ritardi derivano non solo dalle obiettive difficoltà di conciliare esigenze contrapposte ma anche e soprattutto dalla mancanza di chiarezza nella definizione di un modello territoriale e di sviluppo socio-economico da parte delle singole Regioni.

Ci si vuole soffermare nella descrizione di alcuni aspetti che assumono particolare criticità per il funzionamento e l'efficacia di tali strumenti di Pianificazione.

Tabella 2 - Riepilogo operatività dei Piani estrattivi

REGIONI	LEGGE DI RIFERIMENTO	ENTE DI PIANIFICAZIONE / PROGRAMMAZIONE	ENTE DI APPROVAZIONE
Abruzzo	L.R. 54/83	R	CR
Basilicata	L.R. 12/79		
Calabria			
Campania	L.R. 54/85 - L.R. 17/95	R	CR
Emilia Romagna	L.R. 17/91	P	CR
		C	GR
Friuli Venezia	L.R. 35/86 - L.R. 25/92	R (PRAE)	GR
Lazio	L.R. 27/93	C (Piano stralcio)	CR
		R	CR
Liguria	L.R. 63/93 - L.R. 21/2001	R	CR
Lombardia	L.R. 14/98	P	CR
Marche	L.R. 71/97 - L.R. 33/99	P	CP
		R (PRAE)	CR
Molise			
Piemonte	L.R. 69/78 - L.R. 44/2000	R/P	
Puglia	L.R. 37/85	R (PRAE)	CR
Sardegna	L.R. 30/89	R (PRAE)	CR
Sicilia	L.R. 127/80 - L.R. 19/95	R (PRAE)	GR
Toscana	L.R. 36/80 - L.R. 78/98	R	GR
		P	GR
		P	GP
Trentino Alto Adige			
Trento	L.R. 6/80 - D37 L.R. 42/93		
Bolzano	L.R. 32/76	P	GP
Umbria	L.R. 2/00	R (PRAE)	CR
Valle D'Aosta	L.R. 67/89 - L.R. 15/96	R	CR
Veneto	L.R. 5/80 - L.R. 44/82	R	CR
		P	GR
		P	CP

Legenda: PRAE = PIANO REGIONALE ATTIVITA' ESTRATTIVE
R = REGIONE P = PROVINCIA C = COMUNE
GP = GIUNTA PROVINCIALE CR = CONSIGLIO REGIONALE
GR = GIUNTA REGIONALE CP = CONSIGLIO PROVINCIALE

A) Rapporto tra pianificazione e cave esistenti

Una delle scelte fondamentali di Piano è la definizione di una politica chiara nei confronti delle cave esistenti in quanto:

- se da una parte esse sono distribuite sul territorio in funzione di singole iniziative di imprenditori in assenza di alcun coordinamento amministrativo e alcun riferimento pianificatorio
- dall'altra rispondono in qualche modo alla esigenza di avere facile ed economica risorsa per il soddisfacimento dell'attuale domanda, ad una sufficiente distribuzione territoriale rispetto alle utenze ed ad una consolidata supportabilità ambientale da parte della collettività.

L'importanza data al pregresso rispetto all'attivazione di nuovi siti, la definizione della tempistica assegnata alle cave esistenti per una loro delocalizzazione, le quote di produzione assegnate ai recuperi delle cave dismesse, sono tra gli elementi che caratterizzano la politica di Pianificazione Regionale.

A tal riguardo si segnalano scelte di campo ben definite come quella di alcune Regioni che assegnano come obiettivi strategici per il settore in ordine di priorità:

1. Gli ampliamenti delle attività esistenti;
2. Il recupero delle cave dismesse;
3. L'attivazione di cave nuove.

B) La valutazione dei fabbisogni

L'obiettivo principale di un piano delle attività estrattive è la garanzia dell'approvvigionamento di un quantitativo di materie prime minerali sufficienti e necessarie a soddisfare per un certo lasso di tempo (*tempo di valenza del Piano*) i fabbisogni di un certo ambito amministrativo (*Regione, Provincia, Comune*).

Quasi tutte le Leggi Regionali individuano nella valutazione o individuazione dei fabbisogni il primo passo del processo pianificatorio.

A tal riguardo le procedure adottate sono alquanto differenziate ed evidenziano un'obiettiva difficoltà di definizione.

I criteri possibili sono diversi:

1. Esame storico delle produzioni;
2. Analisi previsionale indiretta collegata alla domanda di opere civili, infrastrutturali, al settore edilizio, al consumo di materiali industriali;
3. Dati previsionali delle imprese estrattive.

Nel primo criterio si fa riferimento alle statistiche di settore originariamente raccolte dal Ministero delle Attività Produttive (Direzione Generale Energia e Risorse Minerarie). Tuttavia, i dati statistici ufficiali sono ancora oggi lacunosi.

L'A.N.I.M. continua da più di 15 anni a raccogliere e pubblicare dati statistici sul settore utilizzando diversificate fonti di acquisizione; si è potuto verificare così che i valori riportati nelle statistiche delle produzioni italiane sono mediamente carenti e sottostimati per almeno il 30%.

È da rilevare peraltro come alcune Regioni hanno optato per la vigilanza centrale sul settore, e previsto negli strumenti normativi delle perizie giurate annuali effettuate dalle direzioni dei lavori sull'avanzamento della coltivazione e quindi anche sulle produzioni; in queste realtà amministrative i dati raccolti iniziano finalmente ad avvicinarsi sempre più ai dati reali, e possono essere presi come riferimento anche per la Pianificazione Regionale nel presupposto che nel settore specifico domanda ed offerta coincidono.

Questo non è sempre vero, perché ci sono Regioni fortemente esportatrici ed altre che invece non riescono a soddisfare i fabbisogni interni.

Il secondo criterio peraltro seguito da molte Regioni, tenta di estrapolare i dati dei fabbisogni Regionali mediante indici correlati ai settori utilizzatori dei materiali di cava come quello dell'edilizia pubblica e privata, delle grandi opere infrastrutturali degli utilizzatori industriali.

Tale criterio qualora utilizzato da solo ai fini del P.R.A.E. può dare errori significativi, per l'impossibilità di fare previsioni attendibili nell'arco di validità del Piano, perché non sempre si realizzano le grandi opere pubbliche programmate, perché lasciano scoperte una quantità rilevante di opere minori non quantizzabili, il cui insieme è più significativo delle grandi opere sopra richiamate.

Il terzo criterio si affida ai dati previsionali delle imprese estrattive raccolti sia dalle associazioni di categoria, sia sulla scorta del rilascio delle autorizzazioni negli ultimi 10/20 anni: anche questo può essere affetto da errori, di solito di sovrastima, ma in generale abbastanza attendibile.

Poiché le metodologie indicate sono tutte affette da possibili lacune, si potrebbe sostenere che la determinazione esatta dei fabbisogni sia impossibile, per questo noi riteniamo sia più realistico parlare (come qualche Regione peraltro ha fatto) di “*trend evolutivi*” della produzione nella convinzione che:

- Le indicazioni per la programmazione devono tener conto di eventuali scostamenti in corso di gestione;
- Ogni Piano deve avere carattere dinamico;
- Devono essere previste in maniera semplice le possibilità di revisione del Piano.

C) Il concetto di giacimento e la suddivisione in classi diverse di prodotto

Dalla risorsa alla riserva

Il raggiungimento degli obiettivi di Piano, impone prima di tutto la conoscenza dei “*giacimenti*” di materie prime minerali.

Spesso le Leggi Regionali non tengono sufficientemente conto di questo, confondendo corpi geologici (*risorse*) con giacimenti minerali (*riserve*).

Per passare dai primi ai secondi è infatti necessario effettuare una serie di valutazioni tecnico-economiche che tengono conto della effettiva coltivabilità di un litotipo (accessibilità, distanze, rapporto di scopertura, infrastrutture, mercato, etc.)

Molte amministrazioni mancando di studi di dettaglio e di conoscenze puntuali, continuano ad utilizzare nell’attività di pianificazione carte degli affioramenti geologici invece che carte dei giacimenti con evidenti possibilità di insuccessi per la impraticabilità economica di iniziative collocate nelle aree così scelte (ad es. per inaccessibilità dei luoghi, mancanza di mercato, insufficienza qualitativa e quantitativa del minerale, ecc.)

Suddivisione in classi di prodotti

E’ auspicabile che i criteri di pianificazione siano differenziati per classi di materiali distinti tra loro in relazione alla diversità di valore economico, alla differente reperibilità e facilità di sostituzione.

Molte Regioni hanno individuato nei loro piani almeno due o tre classi a cui applicare differenti valenze di piano e, se necessario, diversa *esentabilità* dalla vincolistica in atto:

- 1) Le pietre ornamentali;
- 2) I minerali industriali;
- 3) I litoidi ed aggregati comuni.

D) Selezione delle aree suscettibili di attività estrattiva

La composizione di interessi diversi

Il raggiungimento dell’equilibrio tra risorse estrattive e tutela ambientale in senso lato, si esplica nella selezione delle aree suscettibili di attività estrattiva.

La sintesi di esigenze sicuramente confliggenti non è facile come dimostrano le lentezze ed i ritardi con cui sono approvati i documenti di pianificazione estrattiva, ed il gran numero di Regioni italiane che ancora oggi (a più di 20 anni dalle prime leggi di settore che prevedevano tali piani) non sono riuscite a predisporre od anche ad approvare tale fondamentale strumento di programmazione.

Le scelte di Piano devono risolvere le possibili conflittualità ricercando da una parte tutte le alternative di ubicazione possibili per un dato minerale fino all'individuazione di quella a minimo impatto, dall'altro fronte operando nella gerarchizzazione degli ambiti di tutela fino alla individuazione dei vincoli superabili per i prefissati obiettivi di Piano.

In gran parte dei casi le leggi prevedono che i piani cave abbiano valenza analoga ai piani territoriali di coordinamento (provinciali o regionali) ma che ad essi debbano “ conformarsi ” o di essi debbano “ tener conto ”; in altri casi sono costretti ad uniformarsi ai piani paesistici che qualche Regione ha messo a monte di qualsiasi pianificazione di settore. Nell'uno e nell'altro caso la pianificazione dell'attività estrattiva:

- arriva dopo;
- ha valenza gerarchica inferiore;
- è costretta ad operare nelle aree lasciate libere dagli altri piani con l'impossibilità di raggiungere gli obiettivi di produzione prefissati,

Né le cose vanno meglio nel confronto con i Piani Regolatori dei Comuni, i quali in molte normative regionali avrebbero l'obbligo di adeguamento (più o meno automatico) alle previsioni dei piani cave.

L'esperienza dice che qualora non adeguatamente coinvolti in fase di partecipazione alla stesura dei piani, gli enti minori (Comuni) spesso rendono impossibile l'attuazione delle previsioni, anche se di livello amministrativo superiore.

Rapporto tra aree suscettibili di attività estrattiva e fabbisogni

Nella operatività dei piani è fondamentale definire il rapporto tra le produzioni ottenibili nelle aree selezionate ed il fabbisogno stimato.

Tale rapporto deve essere sempre ben superiore ad uno altrimenti le previsioni di Piano possono risultare inattuabili, infatti:

- Anche negli studi più accurati rimane sempre una certa aleatorietà nella stima dei fabbisogni;
- Imprevisti geologici e cambiamenti qualitativi del materiale possono modificare sul campo le riserve attese
- Si può verificare una indisponibilità delle aree per motivi diversi (tentativi speculativi dei proprietari, o indisponibilità generica per gli scopi estrattivi).

Tale problematica potrebbe essere in gran parte risolta introducendo il principio della concessione al posto della autorizzazione con una modifica dell'art. 45 della legge mineraria (R.D. 1443/27).

Criteri di priorità

Diverse Leggi Regionali assegnano ai Piani anche il compito di definire una scala di priorità nella attivazione delle iniziative minerarie.

Le nuove previsioni di piano dovrebbero calarsi gradualmente nell'esistente altrimenti rischierebbero di creare una grande turbativa nella commercializzazione con riflessi anche ambientali; non bisogna dimenticare che intorno ad una attività estrattiva c'è tutto un sistema di viabilità e trasporti ad essa collegato, di cui bisogna tener conto anche quando si danno indicazioni di delocalizzazione di una attività esistente per questioni ambientali.

Tranne casi particolari, anche ai fini della salvaguardia territoriale è preferibile privilegiare la prosecuzione ed i buoni recuperi delle cave esistenti prima di attivare nuove attività o nuovi poli estrattivi.

Norme attuative ed indirizzi per la coltivazione ed il recupero

Elemento centrale delle norme è la definizione delle caratteristiche e contenuti del progetto di coltivazione e recupero: è attraverso di esso che il proponente dimostra di perseguire sia una razionale coltivazione che la ricomposizione ambientale dei luoghi dopo il momento estrattivo.

Tra le altre tematiche di un certo rilievo che di solito le norme attuative contemplano, si segnalano i rapporti con la pianificazione urbanistica e la legislazione di VIA.

E' questa una tematica fondamentale direttamente responsabile della efficacia e della operatività del Piano.

Per quanto riguarda i rapporti con l'urbanistica, regolati diversamente da Regione a Regione, sarebbe utile ribadire il concetto che il Piano Cave non modifica la destinazione urbanistica delle aree dettata dal PRG, in quanto disciplina le stesse con una "destinazione temporanea" limitata nel tempo e funzionale al raggiungimento degli obiettivi di piano.

Si eviterebbero in questo modo le annose lungaggini e le complessità delle approvazioni delle varianti di PRG prima per inserire una zona come estrattiva, poi per farla ritornare all'uso di solito agricolo originario.

E' auspicabile affrontare in ambito di Piano le tematiche legate alle procedure di VIA o di verifica (D.P.R. 12/4/96), in maniera da rendere automatica (o semplificata) la verifica di compatibilità ambientale dei singoli progetti formulati nelle aree di piano.

Alcune norme regionali già prevedono la formazione di piani cave attraverso procedure di verifica di compatibilità ambientale (Emilia Romagna, Basilicata, Val d'Aosta e Friuli-Venezia-Giulia).

Queste norme regionali hanno del resto anticipato il recepimento anche in Italia della direttiva comunitaria in merito alla VAS (Valutazione Ambientale Strategica), la quale impone la valutazione preventiva della sostenibilità ambientale degli effetti derivanti da piani e programmi di valenza territoriale; un esempio di tale applicazione è il Piano delle attività estrattive della provincia di Cremona, in corso di osservazione da parte degli enti minori e dalle parti sociali.

E) Semplificazione delle procedure e tempi certi nell'iter di approvazione dei progetti

I piani dovrebbero costituire l'occasione per semplificare successivamente alla loro approvazione, i tempi di approvazione dei progetti oggi purtroppo smisuratamente dilatati (dell'ordine anche di qualche anno).

Una buona occasione per lo snellimento burocratico potrebbe essere l'utilizzo dello *Sportello Unico* per le attività produttive già utilizzato da diverse amministrazioni tra cui il Comune di Roma.

F) Incentivazione dell'innovazione e della qualità

Nell'ambito del piano dovrebbero trovare luogo delle forme di incentivi affinché le aziende perseguano l'innovazione e la qualità dalla progettazione alla gestione del cantiere, alle sistemazioni ambientali.

Il piano dovrebbe riservare corsie preferenziali, esenzioni da vincoli, regimi speciali, per quelle aziende che dispongono di certificazioni di qualità ambientali secondo standards internazionali, come ISO 14001 ed EMAS.

Sarebbe auspicabile che su coordinamento regionale o provinciale si aprissero dei cantieri pilota o dimostrativi ove sperimentare soluzioni diversificate per i diversi aspetti produttivi e di recupero, monitorandole nel tempo e mettendo a disposizione i dati per tutti gli interessati.

G) Banca dati informatizzata

Un moderno piano estrattivo non può fare a meno di una banca dati informatizzata in modo da avere in ogni momento dati corretti, aggiornati, facilmente elaborabili, a disposizione di coloro che a livello operativo o decisionale li dovessero utilizzare.

La banca dati può essere utilizzata in tutte le fasi dalla pianificazione alla gestione amministrativa del comparto ed in particolare:

- Nella pianificazione: distribuzione territoriale delle attività esistenti e loro caratteristiche economico-produttive, sistema della viabilità e delle infrastrutture, carte tematiche di base, carte di sintesi di compatibilità e di coltivabilità.
- Nella partecipazione: mettendo in rete (on line) a disposizione dei cittadini e dei soggetti portatori di interesse, tutte le informazioni del piano affinché ognuno possa esprimere le proprie osservazioni o indicazioni.
- Nella gestione:
 - inserendo tutti i dati statistici delle produzioni annue;
 - lo stato di avanzamento lavori rispetto ai progetti autorizzati;
 - i dati infortunistici.

Conclusioni

Il soddisfacimento dei fabbisogni di minerali di cava nel rispetto dell'ambiente e del territorio mediante la pianificazione secondo noi è sicuramente possibile purché sia basato su un approccio razionale, sulla metodologia scientifica, sulla pari dignità degli interessi in gioco, sulla esperienza amministrativa degli enti che hanno già approvato tali strumenti, sulla necessaria concertazione tra tutte le forze sociali interessate.

Note bibliografiche

P. Ballestrazzi, P. Berry, S. Fabbri – *Pianificazione, Progettazione e Gestione delle Attività Estrattive* – Guida all'industria estrattiva ed al riciclaggio – Ediz. PEI – 1999.

M. Sertorio – “*Introduzione*” – EUROCAVE – 1992.

M. Pinzari – *La Pianificazione delle attività estrattive* – EUROCAVE – 1992.

P. Ballestrazzi, P. Berry, S. Fabbri – *Problematiche attuali al fine della razionalizzazione del settore estrattivo* – Atti del Convegno “Attività estrattiva e salvaguardia dell'ambiente” CNR – Napoli 1999.

P. Berry – *I Piani Regionali per l'attività estrattiva* – Atti del Convegno “La Pianificazione dell'attività estrattiva” - Venezia 1995.