



AREA TECNICA
Settore Territorio

DOCUMENTO PROGRAMMATICO
INDIRIZZI PER LA FORMAZIONE DEL NUOVO
PIANO PROVINCIALE DELLE CAVE SETTORE
“SABBIA E GHIAIA”

1	Premessa.....	2
2	Inquadramento normativo.....	2
3	Stato di attuazione del piano cave 2008-2018	4
4	Orientamenti iniziali per la pianificazione	5

1 PREMESSA

L'Amministrazione Provinciale di Varese ha stabilito di impegnarsi (a partire dalla programmazione 2019, poi confermata negli anni a seguire) *nella redazione del nuovo Piano Cave, per il solo Settore Ghiaia e Sabbia, con il supporto di incarichi esterni, entro il processo definito dalla normativa regionale, anche tenendo in considerazione l'evoluzione della stessa.* Ciò in ragione della competenza provinciale, per delega regionale, nella proposta di piano provinciale per la programmazione delle attività estrattive di cava (Piano Cave), e nell'ordinario esercizio delle funzioni amministrative inerenti alle attività estrattive (istruttoria delle Autorizzazioni e dei Progetti di Gestione Produttiva, gestione e monitoraggio delle fasi di lavorazione, nonché delle attività di Polizia Mineraria ecc. in capo al Settore Territorio).

L'ultimo Piano Cave Provinciale, approvato con DCR n. VIII/698 del 30/09/2008, aggiornato dal Consiglio Regionale con DCR n. X/1093 del 21/06/2016 (a seguito della procedura di Valutazione Ambientale ex-post), per il Settore ghiaie e sabbie, è scaduto il 25/11/2018; la sua efficacia fu prorogata di tre anni, sino alla scadenza del 25/11/2021, dalla L.R. n.38/2015 ed è ad oggi prorogata dalla L.R. n.20/2021 fino alla pubblicazione nel BURL del corrispondente PAE (nuovo Piano Cave) e comunque per non oltre due anni dalla data di approvazione, da parte della Giunta Regionale delle modalità e delle disposizioni tecnico-amministrative. Per i settori rocce e materiali per cemento, invece, il Piano è vigente sino al 2028 (2031 l'efficacia con la proroga normativa).

Il procedimento di redazione del Piano Cave Provinciale per il Settore sabbia e ghiaia (con relative VAS e VINCA) è stato avviato con Decreto Dirigenziale n. 185 del 22/10/2020 (BURL Serie Avvisi e Concorsi n. 49 del 2 dicembre 2020) dopo che con Decreto Presidenziale n. 172 del 07/10/2020 sono state individuate l'Autorità Procedente e l'Autorità Competente per la Valutazione Ambientale Strategica del Piano Cave Provinciale.

A seguito dell'avvio e della contestuale pubblicazione, finalizzata ad acquisire richieste, esigenze e proposte in via preventiva, i contributi pervenuti hanno confermato la necessità di promuovere una nuova fase pianificatoria e programmatica che permettesse di operare entro uno scenario di medio/lungo periodo (10 anni) e non solo con riferimento alle proroghe di validità disposte dalla legge.

La redazione del Piano Cave, comprese le analisi preliminari su cui si basano i contenuti dei presenti indirizzi, è curata dall'Autorità Procedente e Responsabile del Procedimento Ing. Gabriele Olivari, dirigente di Area Tecnica, con il supporto del Gruppo di lavoro intersettoriale e multidisciplinare (costituito con Decreto Dirigenziale 249/2020 e modificato con Decreto 239/2021) e dei Consulenti esterni RTP SGP srl e Phytosfera Studio Associato.

2 INQUADRAMENTO NORMATIVO

Il quadro normativo di riferimento è stato recentemente oggetto di una importante revisione normativa, la Legge regionale 8 novembre 2021 - n. 20 - *Disciplina della coltivazione sostenibile di sostanze minerali di cava e per la promozione del risparmio di materia prima e dell'utilizzo di materiali riciclati*, nella quale Regione Lombardia disciplina la pianificazione regionale in materia di ricerca e coltivazione delle sostanze minerali di cava, così come definite all'articolo 2 del regio decreto 29 luglio 1927, n.1443 (Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere nel Regno) e l'esercizio della relativa attività nel territorio della regione Lombardia.

Le disposizioni della nuova legge confermano, in linea generale, le competenze delegate ai diversi Enti Territoriali dalla precedente normativa e perseguono, più esplicitamente, la promozione dello sviluppo sostenibile, di cui all'articolo 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Ciò

richiamando, in particolare, la salvaguardia del giacimento coltivabile, il ripristino del suolo e limitazione del consumo di suolo; la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e del paesaggio; la promozione delle energie rinnovabili e dell'economia circolare, nonché l'attuazione dei principi previsti dalla politica europea delle materie prime, in riferimento all'individuazione e alla tutela delle risorse minerarie di cava, alla gestione delle relative attività economiche e alla riduzione del consumo di materie prime anche mediante il riutilizzo e il riciclo dei materiali di recupero (da demolizioni, riciclo ecc.).

In merito alla pianificazione provinciale, la L.R. 20/2021 conferma il ruolo delle Amministrazioni provinciali, specificando, all'Art. 9, che *Il Piano delle attività estrattive (PAE) è elaborato dalle province e dalla Città metropolitana di Milano sulla base dell'atto di indirizzo regionale [...]*.

La legge è stata approvata l'8 novembre 2021 dando così avvio al necessario periodo transitorio nel quale non presenta tutte le norme, gli atti di indirizzo, le modalità e le disposizioni tecniche interamente applicabili alla data di approvazione.

La nuova normativa specifica, all'Art. 28 - *Norme transitorie e finali*, che *La Giunta regionale: entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge predispone e trasmette la proposta di atto di indirizzo al Consiglio regionale [che lo approva entro due mesi dal ricevimento]; entro dodici mesi dall'approvazione dell'atto di indirizzo, determina le modalità e le disposizioni tecnico-amministrative da osservare per la predisposizione dei PAE.*

Il comma 2 del medesimo articolo, specifica che *I piani delle cave approvati secondo quanto previsto dalla l.r. 14/1998 [...] restano efficaci fino alla pubblicazione nel BURL del corrispondente PAE, approvato ai sensi dell'articolo 10, comma 5, e comunque per non oltre due anni dalla data di approvazione [da parte della Giunta Regionale delle modalità e le disposizioni tecnico-amministrative da osservare per la predisposizione dei PAE]*

A riguardo si rileva che le proroghe disposte dalla norma, operando solo ed esclusivamente sulla pianificazione vigente, non fanno venir meno la necessità rilevata dall'Amministrazione Provinciale di avere uno scenario di riferimento, nel medio periodo, per il soddisfacimento dei fabbisogni di inerti omogeneo su tutto il territorio provinciale, e che, alla luce degli adempimenti necessari per l'effettiva attuazione della nuova normativa, il procedimento di redazione del nuovo PAE potrebbe trovare avvio anche dopo 20 mesi dell'entrata in vigore della stessa (vale a dire luglio 2023).

Con riferimento al procedimento in corso la nuova disciplina, al comma 5 del suddetto art. 28, specifica che *i piani delle cave già adottati alla data di approvazione delle modalità e disposizioni tecnico-amministrative [...] sono approvati e disciplinati ai sensi della l.r. 14/1998; questo fermo restando l'obbligo di adeguamento alla nuova normativa che prevede (al comma 6) l'avvio del procedimento di adozione del nuovo Piano delle attività estrattive entro cinque anni dalla data di entrata in vigore.*

In quest'ottica il procedimento per la redazione del nuovo Piano Cave potrà trovare conclusione ai sensi della LR 14/1998, anche se pare evidente l'opportunità di orientarne i contenuti, laddove possibile, agli obiettivi posti dalla nuova legge regionale. In tal senso, le valutazioni condotte dovranno tenere in debita considerazione gli approcci metodologici assunti da Regione Lombardia nella definizione dell'Atto di Indirizzo prima e delle modalità operative poi e condivisi con il Tavolo Tecnico.

Il Piano Cave in fase di elaborazione dovrà tenere in attenta considerazione le finalità espresse dalla nuova norma, ed in particolare la necessità di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e del paesaggio, nonché della salvaguardia del giacimento coltivabile, del ripristino del suolo e della limitazione del consumo di suolo. In quest'ottica, anche in ragione del recente adeguamento al procedimento di VAS, non prevedere una pianificazione "da zero" ma, a partire dall'analisi dello stato di attuazione del piano cave 2008-2018 e da un'attenta analisi di carattere programmatico, definire lo scenario di soddisfacimento delle esigenze di mercato a maggiore sostenibilità, ovvero privilegiando l'offerta degli ambiti già esistenti e concentrando, quindi, le diverse valutazioni sugli stessi e un loro adeguato intorno.

3 STATO DI ATTUAZIONE DEL PIANO CAVE 2008-2018

Secondo quanto disposto dalla normativa regionale di settore, sia la previgente L.R. 14/1998 che la recente L.R. 20/2021, le aree attualmente interessate da attività di cava costituiscono il punto di partenza per l'individuazione degli Ambiti Territoriali Estrattivi della nuova pianificazione.

Pertanto, si è proceduto ad analizzare lo stato di attuazione del Piano Cave 2008-2018 con specifico riferimento all'effettiva attività svolta nonché alla verifica dell'esistenza di volumi residui all'interno degli ambiti estrattivi, sia come volumi già previsti dal Piano Cave, sia come volumi già autorizzati ma ancora da estrarre.

Per il Settore Ghiaia e Sabbia, il Piano Cave 2008-2018 ha individuato otto Ambiti Territoriali Estrattivi (ATE) in cui sono presenti complessivamente dieci Cave; sette ATE sono attualmente in attività a seguito dell'approvazione dei Piani di Gestione Produttiva degli ATE e delle conseguenti Autorizzazioni all'attività estrattiva mediante Piani Attuativi delle cave. Per l'ATEg4, si specifica che, allo stato attuale, è stato approvato il solo Piano di Gestione Produttiva (PAU atto n. 1559 del 08.09.2021) ed è stata presentata l'istanza di autorizzazione della prima fase di coltivazione e recupero.

Inoltre, il Piano Cave 2008-2018, a seguito della revisione operata nel 2016 a valle del processo di VAS, ha confermato quattro Cave di Recupero per il Settore Ghiaia e Sabbia e la cava di recupero Rp2 del settore merceologico Pietrischi (considerata nelle analisi in quanto il materiale estratto trova impiego come inerte succedaneo delle ghiaie e sabbie).

Per quel che concerne gli ATE, il consuntivo tra volumi programmati dal Piano cave vigente, volumi autorizzati con i Progetti Attuativi e volumi effettivamente estratti dalla data di approvazione dei PGP con aggiornamento al gennaio 2021, è esposto nella tabella a seguire ed evidenzia come, alla scala provinciale, negli ultimi 10 anni (nonostante il Piano Cave sia entrato in vigore nel 2008 le prime autorizzazioni risalgono al 2011) sia stato estratto meno della metà di quanto programmato nel decennio (il 46% dei volumi programmati negli ATE e il 52% di quanto autorizzato nelle cave di recupero, compresa Rp2). Guardando ai volumi residui autorizzati e programmati si rileva la disponibilità di complessivi 8,5 milioni di metri cubi già autorizzati e di ulteriori 6 milioni autorizzabili, per un totale di circa 14.8 milioni.

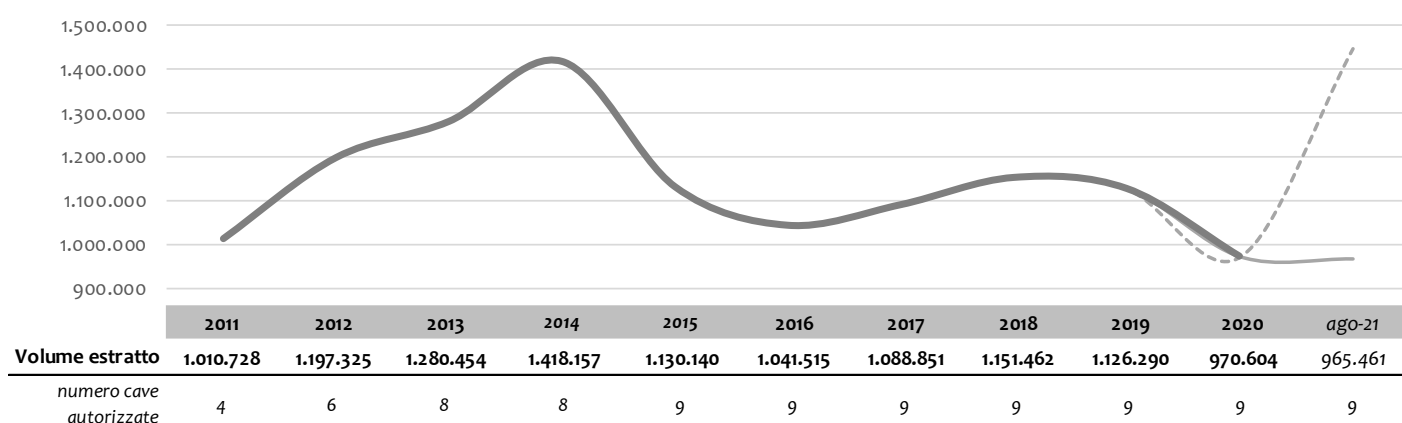
L'analisi delle "riserve" già indicate nel Piano Cave 2008-2018 (ovvero di volumi interni alle aree estrattive che eccedono la programmazione) rileva, inoltre, la disponibilità di circa 12 milioni di metri cubi che, se inseriti nella nuova programmazione potranno concorrere al soddisfacimento del fabbisogno futuro.

Bacini di produzione	Volumi programmati (2008-18)	Volumi autorizzati	Volumi estratti (01/2021)	Estratto su programmato	Estratto su autorizzato	Residuo Autorizzato	Residuo programmato	Riserve in area estrattiva	Residuo in area estrattiva
Ticino	11.357.000	9.540.500	6.452.636	56,82%	67,63%	3.087.864	4.904.364	2.230.000	7.134.364
Olona sud - Bozzente	9.200.000	6.289.500	3.868.910	42,05%	61,51%	2.420.590	5.331.090	5.300.000	10.631.090
Seprio	2.000.000	691.000	178.897	8,94%	25,89%	512.103	1.821.103	700.000	2.521.103
Olona nord - Bevera	2.300.000	2.128.000	915.083	39,79%	43,00%	1.212.917	1.384.917	4.050.000	5.434.917
Totale Ambiti Territoriali Estrattivi	24.857.000	18.649.000	11.415.526	45,92%	61,21%	7.233.474	13.441.474	12.280.000	25.721.474
Cave di recupero	2.817.000	2.717.000	1.476.778	52,42%	54,35%	1.240.222	1.340.222	0	1.340.222
Totale Piano Cave	27.674.000	21.366.000	12.892.304	46,59%	60,34%	8.473.696	14.781.696	12.280.000	27.061.696

L'analisi di massima dello stato di attuazione del Piano Cave è, quindi, utile a confermare quanto detto, ovvero che la nuova pianificazione potrà concentrarsi sull'analisi delle risorse interne (o in ampliamento) agli ATE vigenti. Una lettura territoriale dei dati rileva però alcune specificità, ed in particolare la presenza di bacini a maggiore produzione (e quindi a più prossima sofferenza, in termini di risorse disponibili autorizzate) e, di contro, bacini con un'ampia presenza di riserve residue, già autorizzate o autorizzabili.

Lo stato di attuazione e la presenza di considerevoli riserve residue è certamente frutto di un decennio di produzione caratterizzato, come noto, da crisi economica (prima) e sanitaria (poi) e, per la Provincia di Varese, dal percorso attuativo del Piano Cave approvato nel 2008 (che prevede, per ciascun ATE, l'espletamento della procedura di VIA, l'approvazione del Piano di Gestione Produttiva e, infine, l'ottenimento dell'autorizzazione con relativi permessi).

La lettura delle dinamiche annuali di produzione di seguito riportate si ritiene esemplifici correttamente la prima "ripresa" di produzione legata al progressivo aumento del numero di cave autorizzate, l'"assestamento" sui volumi di produzione post-crisi del 2015-2016, la nuova (timida) ripresa avviata nel 2017 poi interrotta (nel 2020) dalla crisi Covid. Inoltre, per l'anno 2021 sono state fornite, dalle ditte titolari delle autorizzazioni, le stime dei volumi estratti sino al mese di agosto che prefigurano una nuova ripresa della produzione.



4 ORIENTAMENTI INIZIALI PER LA PIANIFICAZIONE

Le considerazioni di cui sopra portano, innanzitutto, a confermare la volontà dell'Amministrazione Provinciale di portare a compimento il procedimento di redazione del Nuovo Piano Cave in attuazione alla L.r. 14/98, così come ammesso dalla fase transitoria della nuova normativa. Ciò, come detto, in ragione del fatto che la proroga di efficacia del Piano Cave 2008-2018 non fa venir meno la necessità di avere uno scenario di riferimento, nel medio periodo, per il soddisfacimento dei fabbisogni di inerti omogeneo su tutto il territorio provinciale; urgenza confermata dai contributi pervenuti in sede di avvio del procedimento dai portatori di interessi.

Ciò detto il nuovo Piano Cave, al fine di integrare quanto più possibile, gli obiettivi posti dal nuovo quadro normativo, dovrà promuovere lo sviluppo sostenibile, correlando le opportunità di sviluppo socio-economico nel soddisfare i fabbisogni effettivi di mercato, con la previsione di adeguate modalità di tutela del territorio e dell'ambiente, e con il rispetto del patrimonio delle aree agricole, di quelle

destinate al verde e di tutto il patrimonio naturale non rinnovabile, a partire dal riconoscimento della temporaneità dell'attività estrattiva (L.r. 20/2021, art.2).

In tal senso, la corretta pianificazione dell'utilizzo delle risorse estrattive, alla luce di quanto emerso dall'analisi dello stato di attuazione del Piano Cave 2008-2018, potrà essere indirizzata prioritariamente alla conferma (ed all'eventuale ampliamento) degli Ambiti Territoriali Estrattivi (ATE) già in attività (in coerenza con quanto previsto dai criteri regionali per la redazione dei Piani Cave e per il governo degli impatti paesaggistici dell'attività estrattiva).

In quest'ottica, la stesura della proposta di Piano Cave troverà fondamento su analisi che, a partire dalle valutazioni del quadro conoscitivo del Piano Cave 2008-2018 e della recente VAS ex-post, approfondiranno, nello specifico:

- la situazione geologica e idrogeologica del territorio interessato per il settore Ghiaia e Sabbia;
- le caratteristiche dei giacimenti, intesi come risorsa naturale non rinnovabile da tutelare;
- le aree attualmente interessate dall'attività di cava, il loro stato fatto e i vincoli insistenti sul sito e nell'intorno;
- l'andamento economico congiunturale e strutturale, nonché gli scenari previsionali per stimare il fabbisogno, in questo particolare e difficile periodo caratterizzato da una lunga crisi economica, prima, e dall'emergenza Covid 19, poi.

Al fine di garantire la massima compatibilità ambientale e paesaggistica delle scelte di piano, dovrà essere posta particolare attenzione alla programmazione dell'assetto finale degli ATE e all'integrazione nel contesto naturalistico delle aree di progressivo recupero, nonché alla valorizzazione della risorsa, prediligendo gli utilizzi più nobili degli inerti e il recupero di risorse alternative.

Gli elementi sopra elencati costituiscono orientamenti utili alla definizione degli indirizzi che l'amministrazione provinciale intende porsi nella redazione del Piano Cave:

- porre in essere azioni concrete atte a mantenere in equilibrio il territorio, proteggendo e valorizzando quanto più possibile le risorse ambientali esistenti;
- soddisfare il fabbisogno di inerti a carattere provinciale definito sulla base dell'analisi degli aspetti socio-economici e territoriali, secondo le modalità previste dalle indicazioni normative e tenendo conto delle analisi di dettaglio dello stato di fatto del Piano Cave vigente, di quelle della recente procedura di Valutazione Ambientale Strategica ex-post del 2016 e di ulteriori valutazioni delle dinamiche macroeconomiche attese;
- promuovere, per quanto possibile, il soddisfacimento del fabbisogno di inerti mediante il ricorso a fonti alternative, nonché a materiali riciclati (nel rispetto delle indicazioni quantitative dettate dalle prescrizioni di legge), a partire da un'analisi delle criticità nel loro utilizzo in termini qualitativi;
- minimizzare gli impatti ambientali massimizzando, nel contempo, la necessaria tutela della risorsa ai fini estrattivi, attraverso una razionalizzazione dell'attività di escavazione;
- perseguire l'effettivo recupero progressivo delle aree già cavate, nonché la loro restituzione al territorio promuovendo le buone pratiche e l'attenzione alla tutela del contesto territoriale di riferimento;
- soddisfare le esigenze del mercato evitando, per quanto possibile, la previsione di nuovi ambiti estrattivi, in particolare, indirizzano le scelte di piano verso:
 - la conferma dei giacimenti già individuati e degli ATE esistenti, anche in un'ottica di tutela della risorsa futura; ciò senza escludere eventuali limitati ampliamenti dei giacimenti stessi sia per verifiche di vincoli e correzioni, sia per garantire il soddisfacimento dei fabbisogni di bacino, sia nell'ottica di salvaguardare la risorsa nel lungo periodo;

- la programmazione dei volumi di piano prioritariamente mediante l'attivazione delle riserve residue già previste nel Piano Cave all'interno degli ATE e/o dei giacimenti vigenti, in aggiunta ai volumi residui già oggetto di autorizzazione negli stessi, nel rispetto di una corretta proporzione tra bacini di utenza e di produzione;
- la conferma della modalità di escavazione sopra falda, prevedendo il ricorso all'escavazione in falda solo nell'evidenza di non poter soddisfare appieno i fabbisogni dei bacini di utenza, ciò al fine di evitare l'insorgenza di fattori di rischio potenziale per la tutela della risorsa idrica;
- la conferma dell'esclusiva finalità ambientale delle Cave di recupero il cui contributo ai fini del soddisfacimento dei fabbisogni potrà essere verificato solo in sede di monitoraggio: la prosecuzione dell'attività estrattiva deve, infatti, avere il solo scopo di consentire il recupero ambientale di aree degradate non altrimenti recuperabili, escludendo impatti negativi sull'ambiente (o riducendone quanto più possibile nel tempo la durata) e attuandosi secondo modalità e tempistiche stabilite nei rispettivi progetti di recupero ambientale.

La pianificazione, così indirizzata, potrà portare alla definizione di una proposta di piano, nella garanzia di soddisfacimento dei fabbisogni di mercato, utile alla programmazione aziendale per un periodo economicamente sostenibile dalle imprese.