LA CASA DEI COMUNI anci LOMBARDIA

UNIONE PROVINCE LOMBARDE

Osservazioni al documento

"Strategia Regionale per la gestione sostenibile delle materie prime"

Milano, 13 settembre 2017

Prot. N. 5685/17

Premesso

- che la Direzione Generale Ambiente, ed in particolare la Unità Organizzativa Attività estrattive e la Struttura Cave Miniere, ha elaborato la proposta di Regione Lombardia "Strategia Regionale per la gestione sostenibile delle materie prime" con nota circolare n. 184/16 prot. 3382/16 del 25 ottobre 2016 ANCI LOMBARDIA ha invitato le Amministrazioni comunali a far pervenire le proprie osservazioni;
- che alcuni Comuni hanno fatto pervenire osservazioni dettagliate;
- che in data 18/01/2017 si è riunito il dipartimento Ambiente con all'Oggetto l'argomento di cui sopra;
- Che in data 5/04/2017 si è tenuto un incontro congiunto ANCI-UPL per dibattere l'argomento in oggetto;
- Che in data 3/08/2017 il dipartimento competente di ANCI ha accolto le modifiche proposte da UPL.

Considerato che le Amministrazioni Comunali sono da sempre estremamente attente alle problematiche ambientali, riconoscendo l'importanza della tutela dell' ambiente e del territorio, e che operano tutte le scelte migliori per perseguirne la tutela .

Formuliamo congiuntamente le seguenti osservazioni in merito al documento "Strategia Regionale per la Gestione sostenibile delle materie prime".

1) Il Documento, come la legislazione regionale vigente, non apporta alcuna diversificazione normativa stringente tra il settore inerti (ghiaia/sabbia/argille) e il settore delle pietre ornamentali.

I due settori sono nettamente differenti sia in termini di gestione dell'attività estrattiva che di mercato e sarebbe assolutamente necessario normare i settori in maniera diversa riconoscendo loro le diverse peculiarità.

2) Nel Documento vi è una contraddizione molto evidente con la legislazione regionale vigente in tema di consumo di suolo.

Regione Lombardia con la Legge Regionale 31/2014 ha inteso promuovere la riqualificazione degli spazi già urbanizzati per ridurre il consumo di suolo agricolo e non ancora edificato. Con la semplificazione autorizzativa e con la liberalizzazione proposta nel Documento in oggetto si produrrebbe certamente elevato consumo di suolo.

Da un lato con la legge regionale 31/2014 si impedisce il consumo di suolo agricolo nell'ambito degli strumenti urbanistici locali (PGT) e dall'altro, invece, lo si consente attraverso l'attività estrattiva.

3) Questione fiscale/urbanistica: questo Documento non supera la contraddizione fiscale che riguarda l'attività estrattiva.

Il Documento sancisce senza ombra di dubbio la natura industriale dell'attività estrattiva ma non chiarisce quale sia, per la legislazione regionale, la categoria catastale adeguata per l'attività estrattiva per il calcolo dei conseguenti oneri fiscali.

4) Individuazione dei bacini: all'articolo 9.2 si afferma "..È pertanto necessario che la pianificazione tenga conto di obiettivi assegnati dalla Regione, volti a considerare le esigenze di un territorio vasto, esteso alle regioni limitrofe,agli Stati confinanti e più in generale, alle dimensione dell'economia reale, che non riconosce confini amministrativi….. Al fine di porre rimedio agli inconvenienti sopra richiamati, occorre siano ridefiniti gli ambiti territoriali di pianificazione, tenendo conto delle effettive realtà produttive e commerciali dei materiali di cava, superando una rigida pianificazione provinciale. Poiché i materiali di cava hanno esigenze di spostamento differenti, i bacini individuati per la relativa pianificazione dovranno essere definiti in modo conveniente alla diffusione commerciale dei materiali stessi…"

Valutando che l'intera Pianura Padana ha nel suo sottosuolo della ghiaia non si capisce perché Regione Lombardia debba tenere conto dei fabbisogni addirittura di altre Regioni se non di altri Stati.

Il territorio è un bene irriproducibile e ogni singolo ambito estrattivo nuovo determina un consumo di suolo agricolo equivalente a una urbanizzazione di un intero PGT. Peraltro già la L.R. 14/1998 prevede una sorta di "solidarietà" con territori carenti di inerte, carenza che andrebbe peraltro dimostrata con dati oggettivi.

Quanto sopra naturalmente non vale per il Settore delle Pietre ornamentali in ragione della natura del loro mercato ed in funzione di quanto osservato al precedente punto 1).

5) Pianificazione regionale: all'art. 9.3 si afferma: "Perché l'attività di pianificazione possa essere attuata correttamente è necessario che gli Enti responsabili possiedano al loro interno le professionalità necessarie, se pure con l'apporto di specifiche consulenze esterni, e che possiedano una visione delle problematiche di pianificazione, complessiva, almeno di livello regionale, e che possano considerare anche le esigenze delle regioni limitrofe. Come peraltro avviene in quasi tutte le Regioni italiane, si ritiene opportuno, quindi, che la competenza sulla pianificazione sia in capo alla Regione stessa, con il necessario coinvolgimento degli Enti locali…".

Questo articolo, partendo dall'assunto che si debba per forza fornire inerte a territori extraregionali, giustifica che il livello decisionale sia la Regione. L'accentramento in Regione di competenze pianificatorie da sempre riservate al livello provinciale va esattamente contro il risultato referendario che ha voluto mantenere le Province nelle loro funzioni e nella loro dignità amministrativa.

Si evidenzia che già con la legislazione regionale vigente Regione Lombardia ha spesso e volentieri stravolto la pianificazione provinciale, essendo invece tenuta a operare modifiche di "mero dettaglio" alle proposte di piano cave avanzate dalla singola Provincia. Il continuo richiamo nel Documento alle esigenze delle imprese rischia di far prevalere le esigenze economiche degli operatori sul carattere pianificatorio generale.

6) Definizione dei fabbisogni: all'art. 9.4 si afferma che: "…Il calcolo dei fabbisogni deve essere condotto al fine di garantire il soddisfacimento delle richieste di materiale che il mercato presenta. Pertanto, occorre individuare criteri che permettano di stimare i fabbisogni attesi nel lungo periodo, con l'obiettivo primario di evitare che eventuali carenze di materiale possano comportare un limite allo sviluppo…"L'articolo così formulato è pericoloso! Chi stabilisce che le richieste del mercato corrispondano alle reali esigenze volumetriche infrastrutturali di cui hanno bisogno i territori?

I criteri regionali dovrebbero permettere di stimare i fabbisogni attesi nel periodo di validità del piano con l'obiettivo del risparmio della risorsa e dell'utilizzo dell'inerte di qualità per i soli impieghi ad alto valore aggiunto, incentivando l'uso dei materiali di recupero per gli utilizzi meno nobili.

7) Presunta semplificazione dei contenuti della pianificazione: all'art. 9.6 si afferma che "La pianificazione degli ambiti estrattivi evidenzia la necessità di una generale semplificazione, limitandosi, ad esempio, a definire i giacimenti sfruttabili, all'interno dei quali identificare le aree di riferimento in cui sono ammissibili i volumi da coltivare. oltre a definire le modalità di recupero dell'area estrattiva e quindi la sua destinazione d'uso al termine dell'attività…".

Più che di semplificazione servirebbe una nuova Legge Regionale, che dettagli molto più concretamente i principi ma anche i criteri pianificatori (non pare che l'emanatore di CRITERI possa essere la Giunta Regionale!), per esempio nel calcolo dei fabbisogni di inerti rispetto a quanto non faccia la L.R. 14/1998.

8) La pianificazione estrattiva come pianificazione industriale e la questione fiscale (IMU): all'art. 9.7 si afferma "La pianificazione delle attività di cava riguarda attività industriali svolte da Società private, interessando giacimenti in disponibilità di privati"…."Il Piano delle Cave deve essere effettivamente un piano industriale: è obiettivo del pianificatore pubblico valutare e fissare gli interessi pubblici allo sfruttamento delle cave nel rispetto della sostenibilità economica e sociale dell'impresa privata…".

Il Documento non affronta la questione fiscale che discende dall'affermazione ribadita in esso, ossia che "L'attività estrattiva è di tipo industriale".

9) La durata della pianificazione regionale: all'articolo 9.8 il Documento afferma la presunta congruità di una pianificazione di "…almeno quindici anni…". Nel corso dei 10 anni attualmente previsti come durata per il piano cave provinciale (settore ghiaia/sabbia) possono cambiare radicalmente le condizioni di fabbisogno per cui il decennio pare un periodo sufficientemente congruo come orizzonte pianificatorio. Nel settore marmo e pietre ornamentali i venti anni paiono adeguati.

Va invece rivista la norma relativa alla vigenza dei Piani delle cave, introducendo (come già era previsto dalla legge regionale n. 18/82) la necessaria continuità tra la scadenza di un piano e l'entrata in vigore di un nuovo piano, al fine di garantire la possibilità agli operatori di continuare l'attività estrattiva fino alla decisione del pianificatore.

Andrebbe parallelamente introdotto (ad incentivazione del risparmio della risorsa), un meccanismo di validità delle autorizzazioni rilasciate prima dell'entrata in vigore del nuovo piano, stabilendo che le quantità di sostanze minerali residue autorizzate con tali provvedimenti siano detratte dalle quantità autorizzabili in attuazione del nuovo Piano a far tempo dalla data della sua entrata in vigore.

10) Obblighi del recupero delle cave: all'articolo 9.8 il Documento afferma che "Alla maggiore durata dei piani devono corrispondere precisi obblighi estrattivi e di recupero, al fine di evitare ripetute proroghe dei termini di ultimazione dei lavori e di recupero." Gli obblighi a cui è soggetta l'autorizzazione all'estrazione dovrebbero essere rispettati a prescindere dalla maggior o minore durata delle concessioni.

A tal proposito sarebbe necessario introdurre l'obbligo per gli operatori di stipulare polizze fidejussorie bancarie e non assicurative e con istituti di credito certificati che garantiscano la fattibilità dell'escussione qualora il privato non ottemperasse agli obblighi di recupero a cui era soggetta la sua autorizzazione all'escavazione.

11) Modalità del recupero delle cave: il Documento nulla dice sulle modalità di recupero delle cave. Con la normativa vigente la destinazione urbanistica prevista dalle schede di piano inserite nel Piano Provinciale Cave contiene previsioni spesso e volentieri disattese. Uno strumento legislativo regionale serio non può disattendere la necessità di normare la fase del recupero del bacino estrattivo, introducendo ad esempio:

L'autorizzazione dell'escavazione a lotti: si concede l'autorizzazione all'escavazione di un lotto solo se contestualmente viene realizzato il recupero del lotto precedente come già è contemplato in leggi di altre Regioni.

12) Tariffe di escavazione: che gli oneri di escavazione siano riconoscibili anche a Comuni contermini su cui grava l'impatto ambientale, viabilistico ecc… di un'attività estrattiva è ragionevole. Questo Documento non pone il tema del necessario aggiornamento delle irrisorie tariffe di escavazione previste attualmente in Regione Lombardia: 0.7€/m3 di cui il 15% destinato all'ente Provincia. Si sottolinea come la media degli oneri di escavazione richiesti all'estero sia notevolmente superiore. Senza un aggiornamento sostanziale di queste tariffe si arriverebbe all'assurdo che gli Stati Esteri sarebbero possibili destinatari dell'inerte lombardo mentre a casa loro le tariffe di escavazione riconosciute alle comunità locali sarebbero di gran lunga superiori a quelle lombarde. L'articolo 9.9 parla di semplificazione amministrativa intesa come superamento della molteplicità degli interlocutori a cui attualmente il privato è costretto a rapportarsi. Va evitato che la presunta semplificazione determini, invece, una totale esclusione del livello comunale dalla procedura autorizzativa. Già oggi con la normativa vigente il Comune può venire completamente scavalcato nel momento in cui si rifiutasse di sottoscrivere una convenzione con il privato: il meccanismo adottato è quello della convenzione d'ufficio sottoscrivibile dalla Provincia. A parere di ANCI andrebbe ampliata la partecipazione del singolo Comune al procedimento decisionale e autorizzativo, non ulteriormente soppressa.

13) Controlli e formazione: nell'art. 9.10 si parla di potenziale accentramento delle competenze di controllo senza specificare quali azioni di rafforzamento degli organici, del personale dedicato, di strumentazione e di competenze si dovrebbero mettere in campo per rendere davvero efficaci i controlli. Per i Controlli di Polizia Mineraria proponiamo di introdurre gli standard OHSAS 18001

Per i Controlli ambientali proponiamo di introdurre gli standard EMAS/ISO14001 per le Amministrazioni Pubbliche e gli operatori del settore.

14) Banca dati informativa delle cave: nell'art. 9.11 si parla di necessità di continuo aggiornamento delle banche dati per avere un catasto regionale cave aggiornato. La necessità è oggettiva, visto che attualmente nella stragrande maggioranza delle cave lombarde le misurazioni dei quantitativi estratti annualmente sono realizzate direttamente dal privato e, in base a questi quantitativi dichiarati, egli paga gli oneri di escavazione. E'un assurdo. Ai fini della trasparenza nella gestione delle attività estrattive andrebbe imposto obbligatoriamente che la misurazione avvenga (se necessario in contraddittorio) su incarico dell'amministrazione comunale a tecnico di sua fiducia, e che l'onere della misurazione sia a carico del privato. Andrebbe istituito l'obbligo di comunicazione alla Provincia e alla Banca dati del volume estratto entro il 31/01 di ogni anno dell'escavato effettivo al 31/12 dell'anno precedente con sanzioni in caso di non rispetto del termine. Questo al fine di garantire all'ente comunale di avere i dati economici in tempo per l'approvazione del proprio bilancio consuntivo dell'anno precedente e dati certi su cui redigere il bilancio preventivo dell'anno in corso.