

Provincia di Torino

Un Piano delle attività estrattive integrato e sostenibile per la Provincia di Torino

Principali problematiche ed obiettivi specifici¹

Il Piano delle attività estrattive (Paep), è strumento di attuazione del Ptc della stessa Provincia di Torino e, nello stesso tempo, articolazione su base provinciale del Documento di programmazione delle attività estrattive (Dpae)² della Regione Piemonte.

In quanto tale è un tipico esempio di quei piani specialistici che corrono il rischio di ricadere nella situazione di pianificazione “separata” su cui l’INU³ ha più volte richiamato l’attenzione di Enti, istituzioni e ambienti professionali, segnalandone le possibili forti dissonanze con gli strumenti urbanistici e di pianificazione generali. La disciplina delle attività estrattive è stata spesso affrontata in un’ottica prevalentemente produttiva, sacrificando tanto l’approccio multidisciplinare, necessario a tener conto degli altri importanti aspetti connessi a tali attività, quanto l’integrazione fra i numerosi e diversi piani in vigore o in formazione riferiti alle stesse aree.

E’ dunque elevato il rischio che le strategie e le azioni proposte da questi piani compromettano gli obiettivi di sostenibilità dello sviluppo proposti oggi con forza dagli strumenti generali in cui si inquadrano.

L’impostazione data al Paep ha privilegiato il recepimento non solo degli indirizzi del Ptc e delle linee di programmazione regionale contenute nel Dpae, ma anche dei criteri generali individuati dall’Autorità di bacino del Fiume Po, attraverso le Norme tecniche di attuazione del Pai, delle indicazioni del Piano stralcio delle fasce fluviali e della L 490/99, fino alle scelte di destinazione d’uso dei Prg comunali.

Nonostante tale chiara intenzione ed attenzione nei confronti dell’esigenza di integrazione fra strumenti e livelli di governo, tanto la Provincia quanto il gruppo di consulenza tecnica, sono consapevoli del permanere di un alto rischio di “separatezza” nella fase attuativa, quando le procedure con cui i diversi Enti daranno corso, ciascuno per la propria parte, alle scelte del piano potrebbero accrescere la divaricazione fra le azioni.

In questa ottica i due obiettivi specifici perseguiti da questo piano sono:

- consentire la produzione di materiali estrattivi in misura corrispondente alla domanda per sostenere uno sviluppo da cui dipende il benessere e la qualità di vita dell’area;
- riuscire effettivamente a rendere tali esigenze produttive compatibili con la salvaguardia del territorio, dei fiumi, dell’ambiente, al quale le stesse attività potrebbero invece portare danni rilevanti.

Il Paep è attualmente nella forma di Schema preliminare, già sottoposto ad una prima fase di consultazione ed è stato come tale adottato con Dgp 138-43909 del 17/02/2004.

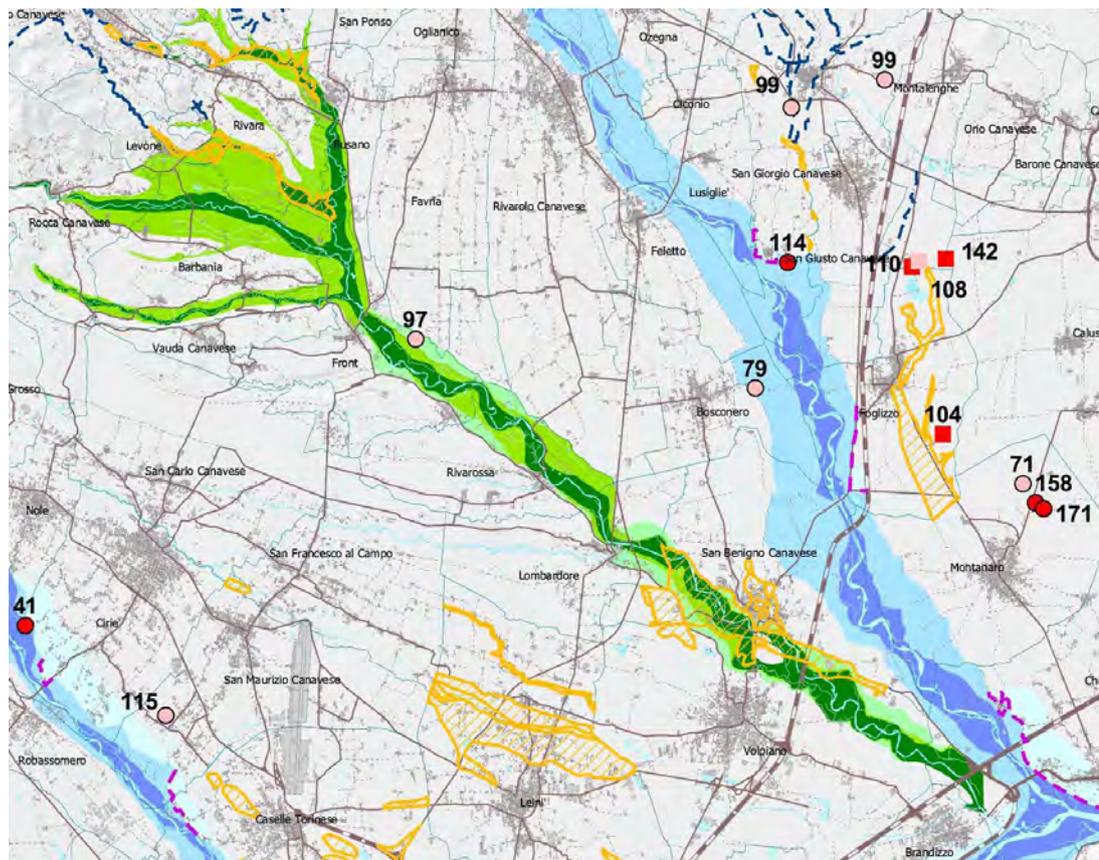
All’approvazione del piano mancano ancora importanti fasi procedurali, tecniche (la stesura del definitivo) e di consultazione che potranno migliorarne gli attuali contenuti specie se si intensificherà la partecipazione

1. Il lavoro è stato condotto per l’Assessorato all’Ambiente da un gruppo interdisciplinare Politecnico e Università di Torino costituito da G. Gecchele (coordinatore), G. Badino, G. Bianco, G. Blengini, D. De Luca, P. Fabbri, M. Fornaro, L. Masciocco, A. Frisa Morandini, A. Peano, A. Spaziante, S. Bonetto, G. Dino, R. Gasca, G. Mandrone, F. Matarrese, I. Sacerdote, F. Zunino, nell’ambito di un contratto di ricerca. Hanno dato un contributo essenziale P. Molina, I. Bottino e A. Ghelli del Servizio Valutazione Impatto Ambientale, Pianificazione e Gestione Attività Estrattive dell’Assessorato all’Ambiente della Provincia.

2. Il Dpae è stato promosso nel 1995 dall’Assessorato alla Formazione professionale, lavoro e industria e redatto sulla base degli studi condotti dal Dipartimento Georisorse del Politecnico di Torino.

3. Si veda il “Quaderno della pianificazione” n. 12 della Regione Piemonte.

degli altri livelli di pianificazione, delle istituzioni e dei soggetti a vario titolo coinvolti, nelle fasi di elaborazione del definitivo.



Carta delle fasce fluviali
 Individua aree soggette a vincolo per indicazione dell'Autorità di Bacino del Po o come risultato di studi per manutenzione e ripristino dei corsi d'acqua dalla Provincia di Torino.



Metodo di costruzione del piano

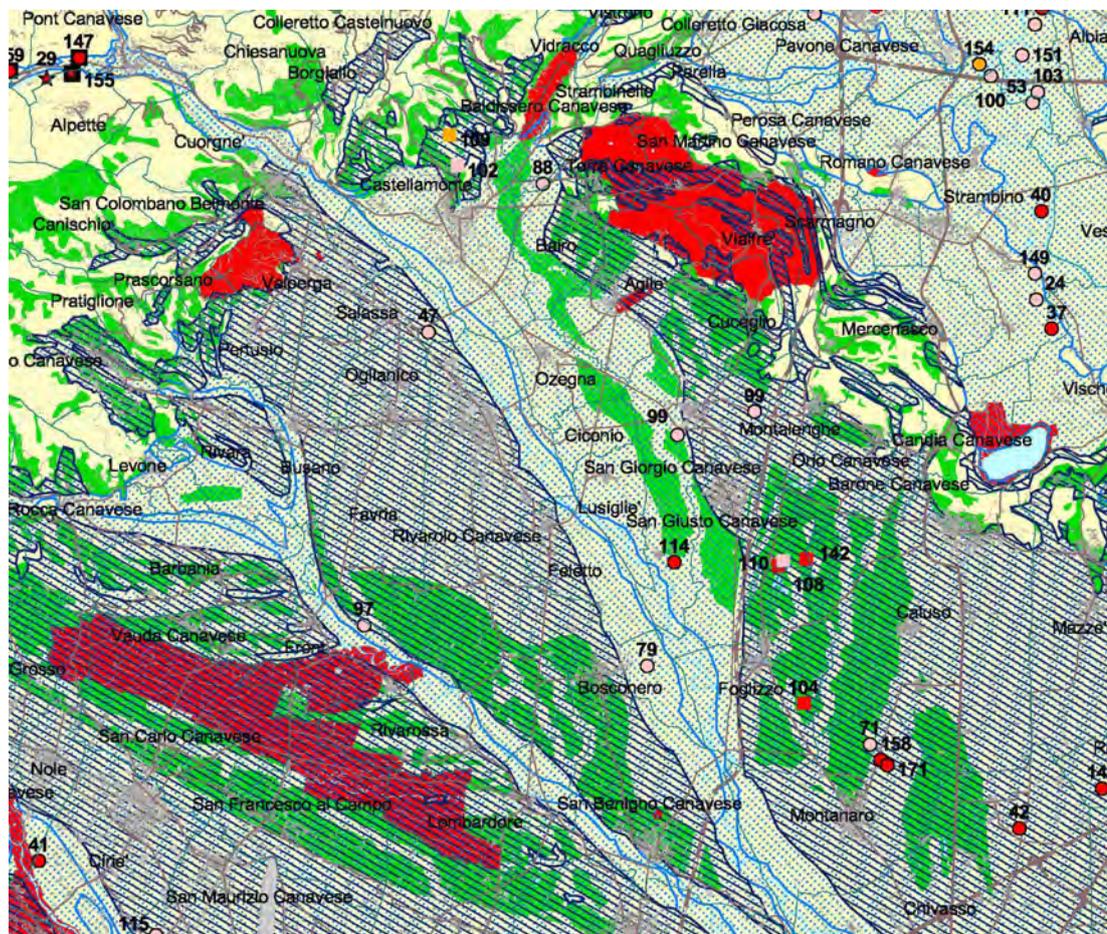
La costruzione del Paep si è articolata in tre parti: una conoscitiva, una propositiva ed una valutativa.

La parte conoscitiva, è stata certamente la più impegnativa e lunga.

E' stata realizzata una buona base di dati alfanumerici e cartografici organizzata in schede informatizzate ed in tavole grafiche trattabili con un software Gis in perfetta sinergia con il Sit della Provincia e della Regione, per censire le 178 attività di cava esistenti e pregresse sul territorio provinciale. Schede tecniche e cartografia, oltre a documentare gli aspetti di maggiore interesse di ciascuna attività a partire dai dati di archivio delle cave gestiti dalla Provincia, forniscono oggi alla Provincia uno strumento conoscitivo importante per le successive fasi di monitoraggio dell'attuazione e di valutazione delle ricadute del Piano.

Sono stati inoltre analizzati l'assetto geologico e geomorfologico di tutta l'area nonché gli aspetti giacimentologici e geolitologici, le caratteristiche tecniche dei giacimenti, la distribuzione delle cave nel contesto giacimentologico, le caratteristiche tecniche dei materiali, le potenzialità e le riserve, per i diversi materiali estratti per

valutare le potenze e la qualità dei giacimenti ed individuare aree e settori di particolare potenzialità. Su questa parte del lavoro si fonda un altro elemento conoscitivo importante: l'analisi di mercato sui flussi di produzione e la stima dei fabbisogni delle varie tipologie di materiali di cava, attraverso cui fornire all'Amministrazione provinciale uno strumento di gestione dell'aspetto produttivo per il futuro. In base ai dati Istat, la Provincia di Torino, con una superficie pari al 27% e una popolazione pari al 51,6% del totale regionale, ha contribuito nel 1999 al 54% del Pil della Regione con un incremento del 3,7% rispetto al 1998. Il settore delle costruzioni vede nel 2000 la Provincia di Torino al primo posto regionale con il 40,8% del volume costruito nel settore dell'edilizia privata residenziale e non residenziale e con un aumento, rispetto al 1999 assai elevato (11,7%).



Carta di sintesi per l'individuazione delle aree "non idonee" alla produzione di argille ed aggregati. E' il risultato dell'intersezione delle analisi relative agli aspetti geologico, geogiacimentologico, urbanistico e ambientale.



Gli aggregati rappresentano una risorsa mineraria di grande importanza economica e sociale, in quanto materia prima di base per l'industria delle costruzioni e risorsa materiale non rinnovabile, da tutelare. Evidente l'importanza di una stima corretta dei fabbisogni di questi materiali: la loro estrazione comporta significative modificazioni del territorio e rende necessario disciplinare i prelievi in maniera accorta, con la lungimiranza di chi amministra un patrimonio importante. L'obiettivo è dunque una loro produzione corrispondente all'effettivo fabbisogno, per conciliare le esigenze socio-economiche della produzione con quelle dell'uso razionale della risorsa.

La carenza di informazioni disaggregate ed aggiornate ha determinato il ricorso ad una stima indiretta sulla base di dati relativi alle costruzioni realizzate con gli aggregati oppure con altri materiali (essenzialmente il cemento) che compongono con gli aggregati i prodotti finali.

L'andamento medio dei consumi nel periodo 1990 - 2000, stimato attraverso una regressione lineare con il metodo dei minimi quadrati, ha portato ad individuare una retta interpolatrice che fornisce il trend di medio periodo e che ha consentito di stimare un tasso medio annuo di crescita dello 0,6%. Su questa base si sono stimati i fabbisogni nell'ipotesi di regime "stazionario" dei consumi.

Infine grande impegno è stato dedicato all'analisi territoriale ed ambientale.

Una prima parte di questa analisi ha cercato di individuare le possibili connessioni tra l'attività estrattiva e i caratteri del territorio, sia in termini di usi in atto, sia in termini di vincoli normativi stabiliti dalle diverse autorità che hanno giurisdizione su quell'area, sia in termini di previsioni di trasformazione del territorio contenute negli strumenti urbanistici vigenti.

In particolare questi ultimi elementi (le previsioni di Piano) costituiscono un importante aspetto di supporto alla successiva fase propositiva, perché là dove si verificassero vistose incongruenze fra le previsioni di piano e le attività estrattive in atto è opportuno evidenziare margini di concertazione fra le amministrazioni locali e la Provincia alla ricerca di soluzioni condivise per annullare o mitigare le possibili interferenze negative.

In quest'ottica, sono state prodotte numerose Carte tematiche di analisi (in scala 1:100.000, con approfondimenti in scala 1:25.000) per:

- individuare le aree caratterizzate da particolari sensibilità (parchi, beni architettonici e storici, Sic, Zps, aree di elevato valore paesaggistico);
- documentare le norme e le previsioni urbanistiche proposte dai piani di diversi livelli, fino ai Prg dei Comuni, che insistono sull'area;
- analizzare le problematiche ambientali (geologiche, geomorfologiche, idrauliche) connesse alle attività di scavo, in relazione alle diverse tipologie di coltivazione e destinazione finale delle aree.

La parte propositiva: la scelta delle "aree non idonee"

La parte propositiva del piano ha prodotto due tipi di risultati:

- l'individuazione di aree diversamente idonee alla attività estrattiva;
- linee-guida con cui orientare le elaborazioni, i progetti le scelte a scala comunale.

Il primo tipo di risultati si è ottenuto facendo discendere dalla parte conoscitiva del lavoro, dalle indicazioni del Dpae regionale nonché dallo stesso Ptc, la scelta dei luoghi verso cui indirizzare tali attività.

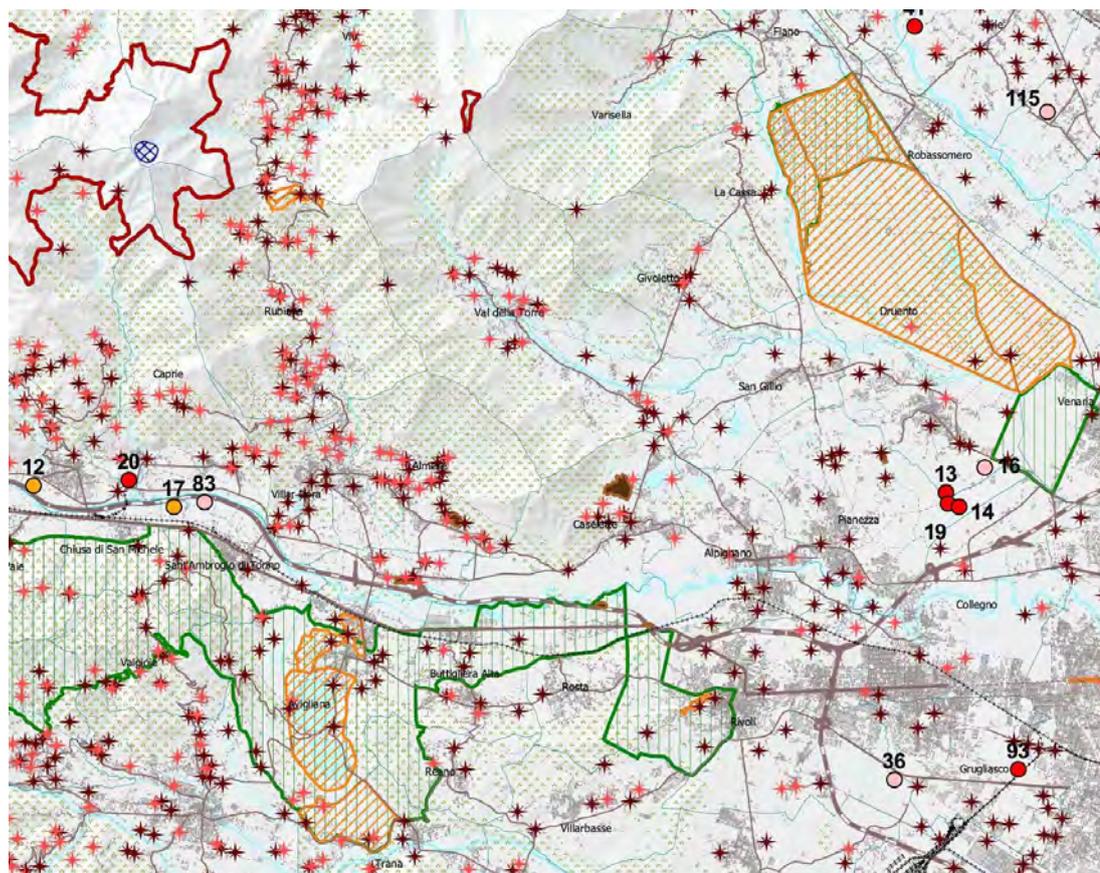
I criteri a cui ci si è ispirati nel vagliare le caratteristiche del territorio e dell'ambiente derivano dalla applicazione allo specifico piano di settore degli obiettivi del Ptc, ovvero:

- risparmio di suolo agricolo di alto valore produttivo;
- salvaguardia delle "continuità verdi" e della varietà biologica vegetale e animale;
- tutela del paesaggio, dei beni culturale e delle identità locali;
- razionalizzazione della distribuzione di attività produttive e servizi;
- protezione delle risorse idriche contestualmente presenti;
- salvaguardia degli equilibri idrogeologici del territorio.

Di conseguenza l'individuazione e la scelta delle "aree non idonee" ha seguito i seguenti criteri:

- preferenza di aree in cui siano minimi gli impatti sull'ambiente e sul paesaggio o quelle nelle quali la presenza di cave possa costituire motivo di recupero finale di aree degradate o compromesse per ottenere quella massimizzazione delle ricadute benefiche sul sistema paesistico provinciale già auspicata;
- concentrazione delle attività di escavazione in un numero ridotto di poli per evitare di costituire fattori di elevata pressione paesaggistica e ambientale, e pertanto priorità a nuove aree estrattive attigue a quelle esistenti piuttosto che l'intaccamento di nuove aree;
- l'individuazione di aree cessate dove sia possibile recuperare risorse giacimentologiche non pienamente sfruttate nel passato, sempre all'interno di un generale intervento di recupero ambientale. D'altra parte, la promozione del recupero e dell'utilizzo di materiali inerti da riciclaggio in sostituzione di materiale pregiato, potrà concorrere al miglioramento del livello di sostenibilità ambientale e territoriale dell'attività;
- l'ottimizzazione della localizzazione dell'attività estrattiva sul territorio provinciale rispetto alla distribuzione geografica della domanda di materiali di cava per rendere minimi gli oneri e gli impatti del trasporto dei materiali.

La qualificazione del territorio rispetto alla sua "idoneità" allo sfruttamento della risorsa estrattiva si è basata sull'intersezione fra le caratteristiche geogiacimentologiche con quelle territoriali e ambientali. Si sono così individuate le seguenti categorie di aree:



Carta dei vincoli storici e ambientali paesistici. Sintetizza la serie di fattori che possono determinare motivi di non idoneità dei siti all'attività estrattiva ai sensi del Digs490/99.



- aree non idonee (nelle quali non si consente l'attività estrattiva per la presenza di parchi nazionali, regionali, provinciali, Sic, Sir, Zps, tranne i casi in cui lo preveda il Piano d'area);
- aree non idonee con condizione (quali ad esempio le Aree di pregio ambientale o quelle con capacità d'uso del suolo di I e II classe, per le quali si richiedono oltre alla Via dei progetti particolari verifiche ed approfondimenti);
- aree non idonee (si veda a pagina tre lo stralcio della Carta di sintesi per l'individuazione delle aree non idonee alla produzione di argille ed aggregati ottenuta dall'intersezione delle carte relative ai vincoli con la carta geogiacimentologica).

Oltre a ciò si configura di fondamentale importanza l'elaborazione di indicazioni generali sulle modalità di escavazione, di recupero delle aree di cava, di "valutazione paesistica" in modo da minimizzare l'area compromessa, da verificare le ricadute sul territorio e sull'ambiente e nello stesso tempo da ottimizzare la quantità di volume estratto, garantendo per il futuro certezza di risposta alla domanda del mercato ma anche garanzie sul recupero delle aree ad attività terminata.

Si è provveduto alla stesura di Linee-guida per la gestione delle attività estrattive per fornire indicazioni ad amministrazioni locali, operatori e progettisti.

Definizione e valutazione degli obiettivi di qualità ambientale

Tutta l'impostazione del Paep si è ispirata ai principi della sostenibilità ambientale ovvero, a proporre strategie ed azioni che contribuiscano a tener conto degli effetti significativi che l'attuazione del Piano potrebbe avere sull'ambiente nonché delle ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano (art.5 Dir.42/2001/CE). La stessa analisi territoriale e ambientale ha fatto proprie le indicazioni dell'art.20 della Lr 40/98⁴ ed all'analisi di compatibilità ambientale è dedicata una specifica parte del Rapporto per il piano. Operativamente facendo uso di matrici a doppia entrata, che confrontano le politiche e le azioni previste dal Paep con gli obiettivi di sostenibilità a livello nazionale, regionale e provinciale.

Si sono così evidenziate le aree caratterizzate da particolare sensibilità (ambientali, geologiche, idrogeologiche, idrauliche, paesaggistiche), con riferimento alle indicazioni e prescrizioni contenute nella pianificazione territoriale vigente ed in itinere.

E' con questi criteri che andranno confrontate le previsioni di espansione dell'attività di cava in rapporto con una eventuale crescita della domanda di materiali estrattivi ed è su questi criteri che sono costruiti gli orientamenti che il Paep fornisce attraverso le Linee-guida.

Particolare importanza assumono i criteri da osservare per salvaguardare e valorizzare il paesaggio e per definire gli elementi significativi per i progetti di recupero ambientale delle aree di cava in considerazione del carattere di priorità che la Provincia attribuisce al recupero naturalistico o agricolo di siti interessati dalla presenza di queste attività, a Piano attuato.

Il contributo del Paep alla sostenibilità dello sviluppo: promesse e rischi

Le Tavole di sintesi, le Linee guida, l'Analisi di compatibilità ambientale, oltre a fornire un quadro generale sullo stato delle risorse disponibili e loro localizzazione, possono auspicabilmente agevolare le scelte della Provincia riguardo alla concentrazione delle attività di escavazione in un numero ridotto di poli, onde evitare di costituire o mantenere fattori di elevata pressione paesaggistica e ambientale, ma anche contribuire alla gestione di tutto il settore, soprattutto nelle fasi attuative, secondo criteri di sostenibilità.

Peraltro è evidente il vantaggio di prevedere, se possibile, nuove aree estrattive attigue a quelle già esistenti, evitando l'intaccamento di nuovi territori, o l'utilizzo di aree produttive dismesse ove sia ancora possibile recuperare risorse giacimentologiche non già pienamente sfruttate.

Queste strategie si collocano tutte all'interno della generale linea di intervento che mira al recupero e alla salvaguardia ambientale, valorizzando progettualmente le sinergie localmente disponibili, nel massimo risparmio di risorse primarie preziose.

Il piano delle attività estrattive ha certamente la possibilità di contribuire ad una gestione del territorio "ambientalmente sostenibile". Tuttavia ciò non consente di affermare tout court che un'unità estrattiva che ottemperi alle prescrizioni di un piano con queste caratteristiche possa essere a sua volta giudicata intrinsecamente compatibile. Il giudizio di compatibilità del singolo intervento estrattivo deve essere comunque demandato ad una valutazione puntuale degli effetti da questo indotti sull'ambiente. Il ruolo del piano di settore è quello di definire procedure e modalità di conoscenza e di attuazione tali da garantire l'ottimale conciliazione tra le esigenze di tutela del territorio e dell'ambiente con quelle socio-economiche della produzione, proprio in accordo col principio fondamentale dello sviluppo sostenibile.

Questi elementi costituiscono la necessaria premessa per andare in questa direzione, ma l'iter non breve che attende l'attuale schema preliminare di Paep può determinare ancora il rischio di modifiche all'attuale impostazione, così come elevato rimane il rischio di una sua "separatezza" se le procedure attuative dei diversi enti coinvolti non verranno coordinate in uno spirito di integrazione di questo strumento nel sistema della pianificazione generale.

Possono aprirsi dunque per questo Piano specialistico tanto prospettive di miglioramento dei suoi contenuti quanto rischi di regressione, specie nella sua fase attuativa: starà alla Amministrazione Provinciale scegliere responsabilmente il percorso con cui concludere la complessa operazione avviata nel 2001.

Testo a cura di Paola Molina (Assessorato Protezione Ambientale Sviluppo Sostenibile e Pianificazione Ambientale, Servizio VIA e Attività Estrattive, Provincia di Torino), Agata Spaziante (Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico di Torino), Mauro Fornaro, Irene Sacerdote e Fulvia Zunino (Dipartimento di Scienze della Terra, Università degli studi di Torino).

4. E' la legge della Regione Piemonte "Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione".

SOGGETTO CHE PRESENTA IL CASO IN MOSTRA

Provincia di Torino / Assessorato: Assessorato: Protezione Ambientale Sviluppo Sostenibile e Pianificazione Ambientale
Settore: Servizio VIA e Attività Estrattive

IL CASO

Un Piano delle attività estrattive integrato e sostenibile per la Provincia di Torino

CARATTERISTICHE DELL'AMBITO DI RIFERIMENTO

Aree per attività estrattive

A QUALE TEMA DELLA 5 RUN SI RIFERISCE PREVALENTEMENTE

Pianificazioni specialistiche
Piani e quadri territoriali e metropolitani, fondi strutturali europei