



RELAZIONE SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGISLAZIONE

2019

Caratteristiche generali

Il "Parco Regionale delle Alpi Apuane" è stato istituito con L.R.Toscana n. 65 del 11 agosto 1997, benché – prima di questo provvedimento legislativo – le parti più elevate della stessa catena montuosa fossero già tutelati come "Parco delle Alpi Apuane" dalla L.R.T. n. 5 del 21 gennaio 1985. Alla legge istitutiva sopra detta, si è poi affiancata la L.R.T. n. 30 del 19 marzo 2015, che detta "Norme per la conservazione e valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale" della Regione Toscana.

Nel corso del 2019, il Consiglio Regionale della Toscana non ha ulteriormente legiferato in materia di aree protette e biodiversità, non apportando alcun intervento di modifica e di integrazione alle LL.RR. 65/1997 e 30/2015.

Nessuna variazione dei perimetri dell'area protetta è altresì intervenuta durante il 2019, per cui le ultime modifiche approvate sono quelle stabilite dalla deliberazione del Consiglio direttivo n. 50 del 15 novembre 2018, in applicazione della L.R.T. n. 56 del 6 ottobre 2017, che ha imposto all'Ente Parco di provvedere ad interventi cartografici correttivi sui perimetri dell'area parco e contigua, in adempimento delle norme contenute nella stessa L.R.T. 56/2017 e nella successiva L.R.T. 70/2017. Di conseguenza, nessun provvedimento amministrativo ulteriore ha mutato l'andamento e lo sviluppo dei perimetri dell'area protetta, così come rappresentati dal Piano stralcio per il Parco nella versione del 2018. Si ricorda che l'ultima modifica territoriale – realizzata con la deliberazione del Consiglio direttivo 50/2018 – ha portato ad escludere, dall'area parco, il territorio comunale di Pescaglia, nonché dall'area contigua i territori comunali di Borgo a Mozzano, Camporgiano, Coreglia Antelminelli e Piazza al Serchio.

Nonostante questi recenti interventi riduttivi dell'area di competenza, il Parco Regionale continua a gestire un complesso di luoghi tipicamente montani, poiché ricadono al suo interno la quasi totalità delle cime e versanti più elevati della catena delle Alpi Apuane. Le cave di marmo e di altre pietre ornamentali minori sono presenti in quasi tutto il territorio apuano, anche in posizione interclusa rispetto al perimetro dell'area protetta. Questa specificità rappresenta una risorsa economica per il territorio, ma anche un fattore di forte criticità, che genera situazioni di conflitto con le azioni di tutela ambientale.

Attività di gestione del Parco

L'azione di governo dell'area protetta si basa su due azioni strategiche fondamentali, che costituiscono i pilastri fondanti di qualsiasi azione ed intervento promossi dall'Ente Parco o dallo stesso sostenute:

- tutte le iniziative devono sottoporsi e sostenere i principi dello sviluppo sostenibile, nonché perseguire costantemente la conservazione della biodiversità e dell'uso durevole delle risorse

presenti, considerando i beni materiali ed immateriali – siano essi di natura ambientale, paesaggistica o storico-culturale – come parti di un tutto imprescindibile, dove ogni elemento è legato all'altro con relazioni complesse ed eterogenee, la cui gestione richiede una visione olistica, dinamica e flessibile;

- tutte le iniziative devono tendere a valorizzare le attività e la qualità della vita dei cittadini residenti nell'area protetta (art. 3 dello Statuto), attraverso processi partecipativi e tavoli di concertazione che favoriscano la ricerca di soluzioni condivise con gli enti e le comunità locali, anche al fine di superare la diffidenza riscontrata tra i cittadini che abitano le zone più svantaggiate del Parco.

Ai principi sopra esposti si uniforma l'Ente nell'assolvere alle proprie funzioni amministrative, con particolare riferimento alle attività di controllo e di rilascio di pareri/autorizzazioni e nulla osta, nel pieno rispetto anche dei principi di legalità, buon andamento ed imparzialità. Va ricordato che l'Ente è chiamato a svolgere un ruolo "speciale" ed inedito di soggetto autorizzatore e controllore di attività estrattive particolarmente incidenti sui quadri ambientali e paesaggistici, stante la presenza di consistenti giacimenti estrattivi di pietre ornamentali, che si ritrovano nell'area di competenza territoriale e che fanno parte della storia e della cultura delle Alpi Apuane. L'eccezionalità di questa funzione attribuita all'Ente dalle leggi regionali rappresenta un difficile banco di prova e, comunque, un qualcosa di "unico" nelle esperienze di gestione di aree protette, sia a livello nazionale che internazionale.

Relativamente alle procedure di valutazione impatto ambientale e di valutazione d'incidenza, l'Ente persegue lo snellimento delle procedure, nonostante la legislazione vigente imponga, per gli Uffici del Parco, un considerevole aggravio dei compiti, riconducibile all'attività di "sportello unico" o, comunque, di soggetto responsabile delle conferenze di servizi (ex artt. 14 e sgg. della L. 241/90 e succ. mod. ed integr.) in ambito di autorizzazioni connesse alle pronunce di compatibilità ambientale. Lo stesso snellimento è attuato anche per il rilascio del Nulla osta, attualmente comprensivo della sola autorizzazione al vincolo idrogeologico.

Strumenti di attuazione del Parco

La legge istitutiva – così come modificata dalla 30/15 – assegna all'Ente due speciali strumenti di attuazione: il Piano integrato per il Parco e il Regolamento. Di seguito, si dà ragguglio sullo stato dell'arte e lo sviluppo dei procedimenti connessi a questi strumenti:

Piano integrato per il Parco:

- il Consiglio direttivo ha predisposto un nuovo avvio del procedimento per la redazione del Piano integrato con deliberazione n. 15 del 18 luglio 2019 in coerenza con le *"Linee guida concernenti il procedimento di formazione, adozione e approvazione del Piano integrato per il Parco, disciplinato dagli articoli 27 e 29 della l.r. 30/2015"*, approvate con deliberazione di Giunta Regionale n. 534 del 21 maggio 2018;

- il 21 ottobre 2019, con deliberazione n. 1282, la Giunta Regionale ha approvato l'effettivo avvio del procedimento amministrativo per la redazione dello stesso Piano, prendendo atto della deliberazione del Consiglio direttivo dell'Ente Parco 15/2019 ed apportando minime modifiche; con lo stesso atto è stato nominato il R.U.P. nella persona del Presidente del Parco;
- le prime fasi di redazione del Piano hanno visto l'entrata in attività del gruppo di lavoro esterno, composto da diversi esperti, a cui sono stati affidati i servizi connessi alla redazione del Piano integrato per il Parco, con determinazione dirigenziale del Responsabile dell'U.O. "Pianificazione territoriale" n. 16 del 14 novembre 2019;
- nello stesso tempo, è stato perfezionato il *Programma delle attività di informazione e di partecipazione*, con il contributo determinante del Garante regionale, i cui primi incontri sono stati convocati per le prime settimane del 2020;

Regolamento:

- la L.R. n. 30/15 ha di fatto annullato il procedimento iniziato con la L.R. n. 65/97. La redazione del nuovo Regolamento segue lo sviluppo del procedimento amministrativo del Piano integrato per il Parco, desumendo dallo stesso i dettagli normativi e comunque la parte regolativa sulle attività consentite all'interno dell'area protetta, in riferimento all'art. 11 della L. 394/91 e succ. mod. ed integr.

Iniziative per l'avvio di attività legate agli strumenti di pianificazione

Nel corso del 2019, l'Ente Parco ha definito le procedure di gara dei due contributi assegnati sulla misura 7.1 del P.S.R. 2014-2020, giungendo così a quantificare le risorse destinate alla redazione sia del Piano integrato per il Parco sia dei Piani di gestione degli 11 Siti della Rete Natura 2000 presenti nelle Alpi Apuane. Nel primo caso, il conferimento dei servizi di pianificazione del Piano integrato ha impegnato € 139.900 oltre i.v.a. e oneri di legge. Nel secondo caso dei Piani di gestione, la somma definitiva a disposizione è di € 77.000 a cui si aggiungono ancora l'i.v.a. e gli oneri di legge.

L'esercizio 2019 è stato il secondo anno di applicazione della "Carta Europea per il Turismo Sostenibile nelle aree protette", ottenuta a Bruxelles il 29 novembre 2018. Già 37 azioni sulle 41 previste dal documento di programma principale – "Strategia e Piano d'Azione" – hanno avuto esito negli ultimi dodici mesi, nel pieno rispetto dei cronoprogrammi stabiliti con Europarc Federation. I risultati confermano la correttezza della scelta programmatica fatta a suo tempo, di utilizzare la CETS come nucleo della sezione programmatica del Piano integrato per il Parco.

Provvedimenti di tutela specifici

Il dibattito di buona parte del 2019 si è incentrato sulla problematica della portata dei divieti e limitazioni rivolti alle attività estrattive condotte all'interno

delle Zone di Protezione Speciale (ZPS) di cui alla direttiva "Uccelli" (già 79/409/CEE ed ora 2009/147/CE). In effetti, la normativa europea in materia di biodiversità – basata anche sulla direttiva gemella "Habitat" (92/43/CEE) – non prevede specifici divieti, anche parziali, allo svolgimento di attività estrattive all'interno dei perimetri delle ZPS e dunque non esclude automaticamente un loro esercizio, fermo restando l'assoggettamento dei progetti alla VInCA e pur considerando le cave e le miniere fattori potenziali di effetti negativi su habitat e specie di interesse comunitario, soprattutto quando l'attività estrattiva è finalizzata esclusivamente a fini produttivi e senza la garanzia di non pregiudicare l'integrità di ZPS e ZSC. Ad ogni modo, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – con il D.M. 17 ottobre 2007 – ha emanato i Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione per i Siti della Rete Natura 2000, impartendo alle Regioni l'ordine di provvedere a porre tutta una serie di divieti nelle ZPS, tra cui – nello specifico dell'art 5, comma 1, lettera n) – l' *"apertura di nuove cave e ampliamento di quelle esistenti, ad eccezione di quelle previste negli strumenti di pianificazione generali e di settore vigenti alla data di emanazione del presente atto o che verranno approvati entro il periodo di transizione..."*.

Le maggiori problematiche discendenti dall'applicazione alle attività estrattive del D.M. 17 ottobre 2007 (così come della deliberazione applicativa della Giunta Regionale Toscana n. 454 del 16 giugno 2008) hanno avuto modo di rendersi evidenti nella pratica quotidiana dell'Ente Parco. Le stesse possono essere sunteggiate nel modo che segue:

- a) "portata e termini temporali delle eccezioni e deroghe", rispetto al divieto di "apertura di nuove cave e ampliamento di quelle esistenti", previsto sia dall'art. 5, comma 1, lettera n) del D.M. 17 ottobre 2007, sia dall'allegato "A", art. 1, lettera n) della deliberazione della Giunta Regionale n. 454 del 16 giugno 2008;
- b) "sviluppo in profondità dei limiti delle ZPS", quale corretta interpretazione dello spirito e della lettera della direttiva "Uccelli" (79/409/CEE), successivamente abrogata e sostituita integralmente dalla versione codificata della direttiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009;
- c) "modalità di conduzione dell'attività di cava all'interno delle ZPS", in coerenza con gli obiettivi e le misure di conservazione di habitat e specie individuate anche dalla direttiva "Habitat" (92/43/CEE);

Il Consiglio direttivo dell'Ente Parco, con deliberazione n. 2 del 1° marzo 2019, ha esplicitato in questo atto i propri convincimenti applicativi in materia di cave e ZPS.

Relativamente alla questione indicata sotto la precedente lettera a) – "portata e termini temporali delle eccezioni e deroghe" – è stato maturato il seguente convincimento:

- il divieto di "apertura di nuove cave e ampliamento di quelle esistenti" non ha valore assoluto, poiché chiaramente eccepito e derogato dalla norma stessa, che indica le situazioni e condizioni in cui è possibile esercitare l'attività estrattiva anche dopo la data di emanazione del D.M.

17 ottobre 2007, come – per altro – sostengono ed argomentano numerosissime sentenze di vari TAR e Consigli di Stato;

- l'attività estrattiva può essere consentita nella ZPS nel caso in cui tale esercizio ricada nelle "zone contigue di cava" del Piano per il Parco e sia stato anche previsto negli atti di governo del territorio (piani di fabbricazione, piani regolatori, piani strutturali, ecc.), purché approvati prima del D.M. 17 ottobre 2007 o entro il successivo periodo di transizione, prorogato fino al 17 ottobre 2010 ai sensi dell'art. 8, comma 5-bis del D.L. 30 dicembre 2008, n. 208 e succ. mod. ed integr., fatta sempre salva la positiva VInCA dei singoli progetti estrattivi;
- l'eccezione al divieto in parola non può essere perpetua, ma temporanea, poiché la stessa ha termine con l'approvazione di un successivo strumento della pianificazione territoriale o urbanistica, ancorché confermativo delle previsioni estrattive contenute nel piano previgente, tenuto conto dell'interpretazione logica e teleologica della norma in questione che propende tutta per una temporaneità o transitorietà degli effetti eccezionali e derogatori.

Relativamente alla questione indicata sotto la precedente lettera b) – "sviluppo in profondità dei limiti delle ZPS" – è stato maturato il seguente convincimento:

- l'attività estrattiva condotta in sottosuolo, per la profondità degli scavi, non determina sempre e comunque interferenze con la tutela dell'avifauna presente in superficie, a differenza delle cave a cielo aperto, per cui è solo VInCA dei progetti estrattivi a valutare i potenziali effetti dei lavori sull'avifauna in primo luogo e sugli habitat e sulle altre specie in secondo luogo, ai fini della conservazione della biodiversità, alla stessa stregua di un sito estrattivo esterno e contiguo al perimetro dei Siti della Rete Natura 2000;
- il limite delle ZPS non può estendersi nel sottosuolo in maniera indefinita secondo una proiezione verticale, di tipo geodetico, così come il diritto di proprietà, la sovranità di uno Stato o la competenza amministrativa di un ente territoriale, in applicazione estensiva del principio "*usque ad sidera, usque ad inferos*", tenuto conto delle seguenti considerazioni:
 - la direttiva "Uccelli" (79/409/CEE, oggi 2009/147/CE) persegue lo specifico fine dell'adozione di misure necessarie a mantenere o adeguare le popolazioni di determinate specie di uccelli, attraverso la conservazione di una varietà e di una superficie sufficiente di habitat, con interventi che si limitano alla superficie terrestre e poco oltre, quali l'istituzione di zone di protezione, il mantenimento e la sistemazione degli habitat, il ripristino e la creazione di biotopi (cfr. art. 3, comma 2);
 - una ZPS è una superficie dunque finalizzata alla conservazione di una speciale categoria di organismi viventi – gli uccelli – e dei luoghi in cui determinate popolazioni ornitiche vivono, con una estensione "verticale" della Zona che non può eccedere i limiti della biosfera, per cui non avrebbe senso una sua penetrazione all'interno della Terra oltre una profondità di poche decine di metri, al di sotto della quale non esiste vita aerobica e i processi abiotici

- presenti non determinano di norma relazioni rilevanti e conflitti significativi con gli ecosistemi esterni;
- l'art. 5, comma 1, lettera n) del D.M. 17 ottobre 2007 – pure nella declinazione della delibera 454/2008 della Giunta Regionale Toscana – stabilisce l'obbligo conseguente ed ineludibile del recupero finale a fini naturalistici delle cave presenti nelle ZPS, il Direttore (o suo delegato) escludendo così un'applicazione della stessa norma vincolistica ai siti estrattivi in sotterraneo, poiché nella fattispecie si tratta di luoghi artificiali ipogei dove non possono oggettivamente determinarsi azioni di ripristino, sistemazione, riqualificazione, restituzione, ecc. di habitat/biotopi/ecosistemi da rendere idonei e funzionali per un'avifauna inesistente in quel contesto.

Relativamente alla questione indicata sotto la precedente lettera c) – “modalità di conduzione dell'attività di cava all'interno delle ZPS” – è stato maturato il seguente convincimento:

- l'attività estrattiva a cielo aperto nella ZPS presente nell'area apuana non può risolversi in una successione temporale di piani estrattivi e loro varianti al solo fine produttivo, senza soluzione di continuità tra di loro, a conclusione di ogni ciclo estrattivo ordinariamente quinquennale, con il recupero finale dell'area di escavazione che viene procrastinato e sempre spostato in avanti ad ogni nuovo piano di coltivazione approvato, nonostante l'elaborazione formale di un contemporaneo progetto di ripristino a fini naturalistici, rinnovato all'occasione per rimanere inattuato;
- il recupero e risistemazione finale di un'area di cava a cielo aperto e localizzata in ZPS deve essere altrimenti realizzato al termine di un unico piano estrattivo ammissibile, approvato dopo l'entrata in vigore del D.M. del 17 ottobre 2007, tenuto conto delle seguenti considerazioni:
 - l'obbligo della sistemazione finale dell'area a conclusione dell'attività estrattiva – confermato anche nella deliberazione della Giunta Regionale 454/2008 – non può essere letto come adempimento da attuare dopo l'ennesimo ed ultimo piano autorizzato, poiché tale rinvio del recupero ambientale, spesso all'esaurimento della risorsa lapidea e non a conclusione di ogni piano autorizzato, era già un'applicazione e una prassi consolidata discendente dalla L.R. 3 novembre 1998 n. 78 e succ. mod. ed integr., (e così pure dalla successiva L.R. 25 marzo 2015, n. 35) per cui sarebbe stato inutile riproporre, nelle norme regionali per le ZPS, modalità d'intervento normalmente vigenti in aree di ordinario valore;
 - il divieto più volte citato di “apertura di nuove cave e ampliamento di quelle esistenti” contiene un'ipotesi derogatoria nei confronti di progetti in itinere al momento dell'entrata in vigore del D.M. del 2007, che – tuttavia – impedisce loro di perseguire soli risultati produttivi, orientandoli, da subito, a fini naturalistici e ad una stretta compatibilità con gli obiettivi di conservazione delle specie prioritarie presenti nel sito, nonostante l'avvenuto superamento

della procedura di VInCA e la loro conformità agli strumenti di pianificazione previgenti, confermando come l'attività estrattiva a cielo aperto nelle ZPS deve proseguire per un tempo limitato e realizzare, a stretto giro, il ripristino dei luoghi compromessi dal prelievo della risorsa lapidea;

- le trasformazioni a cielo aperto presenti nelle ZPS e ZSC (al tempo pSIC) – incluse quelle derivate da attività estrattiva in superficie – sono già state oggetto di una “deperimetrazione” dai limiti provvisori dei Siti della Rete Natura, durante la verifica di dettaglio conseguente alla deliberazione del Consiglio Regionale n. 342 del 10 novembre 1998, oltretutto prima dell'approvazione dei perimetri definitiva dei Siti di Importanza Regionale e delle designazioni delle ZPS, di cui alla deliberazione del Consiglio Regionale n. 6 del 21 gennaio 2004, perciò è illogico e contraddittorio pensare ad un sistema di tutela delle ZPS che consenta, dopo una preventiva esclusione di aree trasformate, la possibilità di crearne di nuove attraverso successivi piani estrattivi insistenti nel medesimo luogo, come una normale area destinata a tale attività, fatta comunque salva l'eventualità di un unico progetto di prelievo orientato a fini naturalistici o immediatamente seguito da un progetto di sistemazione finale e recupero ambientale del sito di cava.

Il dispositivo della deliberazione del Consiglio direttivo n. 2 del 1° marzo 2019, dopo aver espresso la propria posizione e i propri convincimenti in materia di cave e ZPS, ha richiesto alla Regione Toscana una riformulazione più chiara del divieto parziale di “apertura di nuove cave e ampliamento di quelle esistenti” nelle ZPS, di cui all'art. 5, comma 1, lettera n) del D.M. Ambiente del 17 ottobre 2017, nonché all'allegato “A”, art. 1, lettera n) della deliberazione della Giunta Regionale n. 454 del 16 giugno 2008. Nello stesso tempo, si è fatta promotrice della richiesta di un'interpretazione autorevole della stessa norma, attraverso un incarico esterno di consulenza.

Il medesimo dispositivo ha dettato anche norme di tutela specifici, immediatamente cogenti per gli Uffici del Parco, in attesa di ricevere pareri ed interpretazioni di altri soggetti competenti e deputati. L'atto, infatti, precisa che il divieto di escavazione previsto nella ZPS e nelle ZSC delle Alpi Apuane, dal documento di predisposizione dell'avvio del procedimento amministrativo del Piano integrato per il Parco, ha valore precauzionale ed è specificamente riferito alle attività estrattive condotte a cielo aperto, poiché potenzialmente capaci di produrre incidenze significative su ecosistemi ed habitat delle specie ornitiche e comunque animali e vegetali di interesse comunitario, ferma restando la direttiva impartita di sottoporre sempre a VInCA qualsiasi piano estrattivo e relative varianti, anche se condotti in galleria, in applicazione estensiva del principio di precauzione. Inoltre, il divieto detto necessita di una verifica sulla sua effettiva vigenza in ogni singolo caso comunale, confrontando le date di adozione dei diversi atti di governo del territorio rispetto al termine temporale del periodo di transizione previsto dal D.M. Ambiente 17 ottobre 2007, così come prorogato dall'art. 8, comma 5-bis del D.L. 30 dicembre 2008, n. 208 e succ. mod. ed integr.

In seguito, l'Ente Parco ha richiesto ed acquisito il parere legale formulato dal Dipartimento di Scienze Giuridiche della Università di Firenze rispetto ai quesiti e alle considerazioni contenute nella deliberazione del Consiglio direttivo 2/2019. Tale parere interpretativo delle norme in materia di attività estrattiva e ZPS conferma, nella sostanza, l'impostazione maturata dall'Ente Parco.

Infine, con deliberazione del Consiglio direttivo n. 17 del 20 settembre 2019, il parere dell'Università di Firenze è stato messo a disposizione degli Uffici del Parco, per una migliore interpretazione delle norme nazionali e regionali che stabiliscono i divieti di escavazione all'interno delle ZPS (Zone di Protezione Speciale) di cui alla direttiva comunitaria 2009/147/CE, quale contenuto integrativo dell'Atto generale di indirizzi per il Settore "Uffici tecnici", per l'espressione dei pareri da rendersi nei procedimenti amministrativi di Nulla osta, VInCA e VIA di propria competenza, relativi a piani e progetti di attività estrattive ricompresi o contigui alla ZPS delle Alpi Apuane.

23 dicembre 2019