



Regione Calabria

Assessorato
Urbanistica e
Governo del Territorio



**LINEE GUIDA
DELLA PIANIFICAZIONE
REGIONALE
E SCHEMA BASE
DELLA CARTA REGIONALE
DEI LUOGHI
IN ATTUAZIONE
DELLA LEGGE
URBANISTICA
DELLA CALABRIA
N. 19 DEL 16/4/2002**

“Per una nuova cultura
di governo delle città e
del territorio calabrese”

BOZZA NOVEMBRE 2005

“Per una nuova cultura di governo delle città e del territorio calabrese”

**LINEE GUIDA DELLA PIANIFICAZIONE REGIONALE
E
SCHEMA BASE DELLA CARTA REGIONALE DEI LUOGHI
IN ATTUAZIONE DELLA L.R. 16/04/2002 N° 19**

BOZZA novembre 2005

INDICE GENERALE

PRESENTAZIONE E NOTE INTERPRETATIVE

**PARTE PRIMA
RIFERIMENTI PER L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE**

CAPITOLO I - GENERALITÀ E PRINCIPI

- 1.1 Fondamenti della Legge Urbanistica Regionale**
 - 1.1.1 La sostenibilità per l'assetto del territorio
 - 1.1.2 Il principio di sussidiarietà
 - 1.1.3 La concertazione e la partecipazione

- 1.2 Il Territorio da difendere**
 - 1.2.1 La difesa del suolo e il quadro dei rischi incombenti (sismico, geologico e idrogeologico)
 - 1.2.2 Obiettivi e Profili per direttive

CAPITOLO II - LA PIANIFICAZIONE REGIONALE

- 2.1 Gli strumenti della Pianificazione Regionale**
 - 2.1.1 Il Quadro Territoriale Regionale (QTR)
 - 2.1.2 La Carta dei Luoghi
 - 2.1.3 La valenza paesaggistica del QTR

- 2.2 I Sistemi oggetto della pianificazione**
 - 2.2.1 Il sistema naturalistico-ambientale e agro-forestale
 - 2.2.2 Il sistema insediativo
 - 2.2.3 Il sistema relazionale: mobilità, infrastrutture, reti principali

- 2.3 Linee generali di assetto del territorio regionale**
 - 2.3.1 Lineamenti di un modello di assetto
 - 2.3.2 Tutela e riqualificazione con particolare riguardo degli ambiti costieri

CAPITOLO III - LA PIANIFICAZIONE PROVINCIALE

3.1 Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP)

- 3.1.1 Finalità e contenuti del PTCP
- 3.1.2 PTCP - QTR e pianificazione paesaggistica
- 3.1.3 Competenze provinciali per interventi sostitutivi
- 3.1.4 Processo metodologico del PTCP

3.2 I Piani Paesaggistici di Ambito (PPd'A)

- 3.2.1 Funzioni del PPd'A
- 3.2.2 Caratteri del PPd'A
- 3.2.3 Processo elaborativo e procedure di approvazione del PPd'A

3.3 Quadri di pericolosità, rischi e criteri di salvaguardia a scala provinciale

CAPITOLO IV - LA PIANIFICAZIONE COMUNALE

4.1 Il sistema della pianificazione comunale

- 4.1.1 I principi ispiratori: sostenibilità, sussidiarietà, partecipazione
- 4.1.2 I diversi strumenti in cui si articola il sistema

4.2 Il Piano Strutturale Comunale

- 4.2.1 Il Piano Strutturale come strumento di governo del territorio a scala comunale ed intercomunale
- 4.2.2 Le finalità del Piano Strutturale Comunale e la compatibilità ambientale
- 4.2.3 La valutazione di sostenibilità
- 4.2.4 Il Piano Strutturale come strumento di conoscenza del territorio e delle sue risorse. La costruzione del quadro conoscitivo
- 4.2.5 La definizione del piano strutturale: obiettivi, strategie, assetto del territorio

4.3 Procedure per la redazione del Piano Strutturale Comunale

- 4.3.1 Procedure relative ai comuni singoli
- 4.3.2 Procedure per la redazione del PSC in forma associata

4.4 Il Regolamento Edilizio ed Urbanistico

4.5 Gli strumenti di attuazione e gestione del PSC

- 4.5.1 Piano Operativo Temporale (POT)
- 4.5.2 Gli strumenti normativi. I Piani Attuativi Unitari
- 4.5.3 I comparti edificatori
- 4.5.4 Gli strumenti operativi e la pianificazione negoziata

4.6 Quadri di pericolosità, rischi risorse geoambientali e criteri di salvaguardia a scala comunale.

CAPITOLO V - INDIRIZZI PER LA PIANIFICAZIONE IN ATTESA DEL QTR

5.1 Misure di salvaguardia ambientale in attesa del QTR

5.1.1 Regime di tutela vigente

5.1.2 Misure di salvaguardia e incentivazione proposte

5.2 Piani vigenti, piani in corso, piani da avviare

5.3 Misure di salvaguardia

CAPITOLO VI - LO SCHEMA BASE DELLA CARTA REGIONALE DEI LUOGHI

6.1 Obiettivo dello Schema Base della Carta Regionale dei Luoghi

6.2 Struttura e contenuti della Carta dei Luoghi

6.2.1 Perimetrazione dei sistemi costitutivi del territorio regionale

6.2.2 Gradi di trasformabilità del territorio

6.2.3 Modalità d'uso e d'intervento in materia di difesa del suolo

PARTE SECONDA TEMATISMI E SPECIFICITÀ

CAPITOLO I - LA PEREQUAZIONE URBANISTICA

1.1 Perequazione territoriale

1.2 Perequazione urbanistica: perché

1.3 Modelli Perequativi

1.3.1 La perequazione al tempo del PSC

1.3.2 La perequazione al tempo del POT

1.3.3 Perequazione fra ex ZTO "F" - "E" - "G"

1.3.4 Perequazione e fiscalità urbanistica

1.3.5 Come determinare i valori posseduti (e i relativi diritti edificatori)

1.4 Grande classificazione del territorio e definizioni di ambiti territoriali a funzione omogenea (ATFO)

CAPITOLO II - LA VALUTAZIONE AMBIENTALE E DI SOSTENIBILITÀ

2.1 La Valutazione Ambientale Strategica: applicazioni, contenuti e struttura

2.2 La Valutazione di sostenibilità come verifica di compatibilità e coerenza

2.3 La Valutazione di Impatto Ambientale di Piani, Progetti e Opere

Allegato sulla valutazione ambientale

CAPITOLO III - LA PIANIFICAZIONE OPERATIVA/STRATEGICA, LA VISION

CAPITOLO IV - LA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO AGRO-FORESTALE

4.1 Principi e finalità della pianificazione del territorio agricolo e forestale

- 4.1.1 La pianificazione delle aree agricole
- 4.1.2 La pianificazione del territorio forestale
- 4.1.3 Obiettivi e profili per direttive e prescrizioni

4.2 Pianificazione del territorio agro - forestale a livello comunale

- 4.2.1 Principi e Finalità
- 4.2.2 Linee Guida

CAPITOLO V - LA MITIGAZIONE DEI RISCHI AMBIENTALI E I PIANI DI PREVISIONE E PREVENZIONE A FINI DI PROTEZIONE CIVILE

5.1 Presupposti di base per gli indirizzi di pianificazione

CAPITOLO VI - RECUPERO E RIQUALIFICAZIONE A SCALA URBANA E TERRITORIALE

6.1 Recupero sostenibile del territorio

6.2 Riequilibrio del territorio e riordino ecologico

PARTE TERZA DOCUMENTI E APPROFONDIMENTI

CAPITOLO I - IL TERRITORIO DA DIFENDERE

1.1 Pericolosità geologiche - difesa del suolo

- 1.1.1 Pericolosità geologiche. Riduzione e prevenzione

1.2 I rischi e i programmi di previsione e prevenzione

**SCHEDA TECNICA 1 (EX SCHEDA TECNICA XI) –
METODOLOGIE PER ANALISI DI PERICOLOSITÀ E RISCHI GEOLOGICI**

**SCHEDA TECNICA 2 (EX SCHEDA TECNICA XII)
LA COMPONENTE GEOLOGICA PER IL PSC**

CAPITOLO II – LA PIANIFICAZIONE DEL PAESAGGIO E LE AREE DI PREGIO NATURALISTICO

2.1 L'evoluzione politica e normativa e l'azione regionale

2.2 Nuovi profili di competenza e procedurali. Valenza paesistica del QTR, adeguamenti del PTCP e compiti del PPd'A

2.3 I parchi e le altre aree di pregio naturalistico

CAPITOLO III - STRUMENTAZIONE URBANISTICA ATTUALE E DINAMICHE TERRITORIALI

- 3.1 Note sulla strumentazione e i modelli urbanistici degli enti locali calabresi**
- 3.2 La polverizzazione dei Comuni in Calabria, un problema territoriale-economico-sociale**

CAPITOLO IV - TRASFORMAZIONI E MODALITÀ D'USO DEL TERRITORIO

- 4.1 Trasformazioni e modalità d'uso del territorio regionale**
- 4.2 Scenari demografici, trend economico-sociale**
- 4.3 Incidenza dei fenomeni naturali (geologici, idrogeologici e sismici), rischi ambientali e georisorse : il quadro normativo e il sistema dei vincoli**
 - 4.3.1 I rischi e i programmi di previsione e prevenzione
 - 4.3.2 Risorse geoambientali, i sistemi di tutela e di valorizzazione

CAPITOLO V - OBIETTIVI, STRATEGIE E INDIRIZZI PER I DIVERSI AMBITI TERRITORIALI DEL PSC

- 5.1 Un obiettivo principale: la riqualificazione del territorio**
- 5.2 La riqualificazione della città**
 - 5.2.1 I centri storici e il patrimonio architettonico
 - 5.2.2 La città consolidata
 - 5.2.3 La periferia “consolidata” e la “città pubblica”
 - 5.2.4 La città diffusa
- 5.3 Il territorio urbanizzabile**
- 5.3 Il territorio agricolo forestale e l'individuazione delle potenzialità di sviluppo**

CAPITOLO VI - L'OSSERVATORIO SULLO STATO DELLA PIANIFICAZIONE E IL SISTEMA INFORMATIVO TERRITORIALE

CAPITOLO VII - SISTEMA CARTOGRAFICO DI RIFERIMENTO - FORMATO DEI DATI E STANDARD DEI METADATI

- 7.1 Premessa metodologica**
- 7.2 Standard di riferimento**
 - 7.2.1 Standard della CTR 1:5000
 - 7.2.2 Standard della CTN 1:2000
 - 7.2.3 Inquadramento ed integrazione
 - 7.2.4 Interscambio e Interoperabilità
 - 7.2.5 Formati di scambio
 - 7.2.6 Metadati

PRESENTAZIONE DELLA BOZZA E NOTE INTEPRETATIVE

Il documento che segue, relativo alle “Linee Guida per la pianificazione regionale e schema base della Carta Regionale dei Luoghi in attuazione della L.R. 16/04/2002 n° 19” qui presentato, è la sintesi degli elaborati prodotti dall’apposita Commissione di lavoro insediata e presieduta dall’Assessore all’Urbanistica e al Governo del Territorio - on. Michelangelo **Tripodi** – e composta da:

Alessandro **Bianchi** - Coordinatore - (Rettore Università degli Studi Mediterranea)

Maria Rita **Acciardi** (ANCI)

Francesco **Cecati** (Sovrintendente regionale Beni Architettonici e del Paesaggio)

Tonino **Caracciolo** (Centro Cartografico Regionale)

Gianfranco **De Tullio** (Associazioni Ambientaliste e Protezioniste)

Concetta **Fallanca** (Università calabresi)

Giuseppe **Fera** (Esperto)

Giuseppe **Gatto** (ANCE)

Andrea **Iovene** (Dirigente Generale Dipartimento Urbanistica Regione Calabria)

Luigi **Meduri** (UPI)

Giovanni **Perri** (Federazione Ordine Agronomi)

Antonio Raffaele **Riverso** (Federazione Ordine Architetti PPC)

Giuseppe **Scaglione** (Esperto)

Giuseppe **Schipani** (Federazione Ordine Ingegneri)

Luigi **Rotundo** (Federazione Geometri)

Beniamino **Tenuta** (Ordine regionale Geologi)

Alberto **Ziparo** (Esperto)

Antonino **Zumbo** (Organizzazioni sindacali)

Rosaria **Amantea** Dirigente di Settore Dip. Urbanistica Regione Calabria (coord. Segr. Tecnica)

Maria Grazia **Buffon** (Segreteria Tecnica)

Luigi **Stracuzzi** (Segreteria Tecnica)

Si tratta di un documento di lavoro in avanzato stato di definizione, sebbene non completo, nel senso che contiene tutti gli elementi che la Commissione ha definito per le diverse parti delle Linee Guida, in cui **rimangono da approfondire alcune questioni che si intende discutere e definire attraverso le Conferenze provinciali**. Per questo la bozza delle Linee Guida **viene proposta come documento aperto all’attenzione e all’esame non solo delle Istituzioni competenti ma, più in generale, della Società calabrese, affinché su di esso si possano raccogliere osservazioni, pareri e proposte che possano integrarlo e modificarlo**.

In questo senso il documento va letto, anche oltre la letteralità del testo, per coglierne i tre principali aspetti costitutivi.

Il primo aspetto è, per così dire, culturale ossia attinente ai fondamenti sui quali si intende costruire la pianificazione e la gestione del territorio in Calabria. Ad esso fa riferimento il sottotitolo che si è voluto attribuire alle Linee Guida, ovvero “Per una nuova cultura di governo delle città e del territorio calabrese”, che indica l’obiettivo prioritario da assumere: la formazione di una cultura di governo intesa come insieme di idee, di riferimenti e di principi che costituiscono il substrato culturale al quale riferirsi per assicurare il buon governo del territorio.

Il secondo aspetto è di natura più direttamente operativa e fa riferimento ai metodi, alle tecniche e agli strumenti che le Linee Guida propongono per la pianificazione e la gestione del territorio alle diverse scale: regionale, provinciale e comunale. Si tratta di metodiche e strumentazioni a volte canoniche, a volte parzialmente innovativi (come nella pianificazione paesaggistica) a volte del tutto nuovi nel panorama dell’urbanistica regionale (come la carta dei luoghi o la perequazione).

Il terzo aspetto, infine, riguarda le linee generali di assetto del territorio, la cui puntuale definizione è di pertinenza del Quadro Territoriale di Riferimento, ma che per il ruolo di surroga che la Legge Urbanistica Regionale attribuisce alle Linee Guida fino all’approvazione del QTR (ovvero per un tempo presumibilmente non breve) trovano una loro esplicita definizione sotto forma di scenario di assetto del territorio regionale, al quale riferire sia pianificazione di livello provinciale e comunale sia le azioni che soggetti diversi in settori diversi andranno ad intraprendere all’interno del territorio calabrese.

Il documento che viene presentato nelle cinque Conferenze provinciali, illustra questi tre diversi aspetti ed è **predisposto per accogliere al suo interno quanto emergerà dal confronto e dalla discussione pubblica**, al fine di pervenire ad una stesura definitiva delle Linee Guida da sottoporre all’approvazione della Giunta Regionale.

parte prima

RIFERIMENTI PER L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE

INDICE

CAPITOLO I - GENERALITÀ E PRINCIPI

- | | | | |
|-----|--|------|----|
| 1.1 | Fondamenti della Legge Urbanistica Regionale | pag. | 5 |
| 1.2 | Il Territorio da difendere | pag. | 13 |

CAPITOLO II - LA PIANIFICAZIONE REGIONALE

- | | | | |
|-----|--|------|----|
| 2.1 | Gli strumenti della Pianificazione Regionale | pag. | 22 |
| 2.2 | I Sistemi oggetto della pianificazione | pag. | 37 |
| 2.3 | Linee generali di assetto del territorio regionale | pag. | 66 |

CAPITOLO III - LA PIANIFICAZIONE PROVINCIALE

- | | | | |
|-----|--|------|----|
| 3.1 | Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) | pag. | 67 |
| 3.2 | I Piani Paesaggistici di Ambito (PPd'A) | pag. | 71 |
| 3.3 | Quadri di pericolosità, rischi e criteri di salvaguardia a scala provinciale | pag. | 74 |

CAPITOLO IV - LA PIANIFICAZIONE COMUNALE

- | | | | |
|-----|---|------|-----|
| 4.1 | Il sistema della pianificazione comunale | pag. | 78 |
| 4.2 | Il Piano Strutturale Comunale | pag. | 84 |
| 4.3 | Procedure per la redazione del Piano Strutturale Comunale | pag. | 94 |
| 4.4 | Il Regolamento Edilizio ed Urbanistico | pag. | 94 |
| 4.5 | Gli strumenti di attuazione e gestione del PSC | pag. | 97 |
| 4.6 | Quadri di pericolosità, rischi risorse geoambientali e criteri di salvaguardia a scala comunale | pag. | 111 |

**CAPITOLO V - INDIRIZZI PER LA PIANIFICAZIONE IN ATTESA DEL
QTR**

5.1	Misure di salvaguardia ambientale in attesa del QTR	pag. 114
5.2	Piani vigenti, piani in corso, piani da avviare	pag. 122
5.3	Misure di salvaguardia	pag. 131

**CAPITOLO VI - LO SCHEMA BASE DELLA CARTA REGIONALE DEI
LUOGHI**

6.1	Obiettivo dello Schema Base della Carta Regionale dei Luoghi	pag. 134
6.2	Struttura e contenuti della Carta dei Luoghi	pag. 135

CAPITOLO I GENERALITÀ E PRINCIPI

1.1 FONDAMENTI DELLA LEGGE URBANISTICA REGIONALE

1.1.1 La sostenibilità per l'assetto del territorio

La sostenibilità ambientale, sociale, economica e territoriale è assunta quale paradigma fondamentale delle politiche e della pianificazione del territorio calabrese.

Il concetto di sostenibilità, più volte citato nella legge regionale 19/2002, richiama la conservazione, la tutela, ma anche l'affermazione dei valori del patrimonio culturale e ambientale della Calabria, finalizzate alla promozione di processi di riorganizzazione territoriale e dell'assetto.

Il peso attribuito a tale istanza nelle azioni di riorganizzazione e riqualificazione dell'assetto della città e del paesaggio della regione significano anche la necessità di una profonda svolta nei modelli di sviluppo proposti per il territorio regionale. Ai discussi modelli trascorsi, basati "sull'importazione di approcci" propri di altre realtà, che assegnavano all'ambiente regionale il ruolo di spazio socialmente disponibile per operazioni sostanzialmente estranee ai caratteri del proprio patrimonio di risorsa, si sostituiscono, oggi, opzioni fondate proprio sull'affermazione di tali istanze.

Tali principi in materia di sostenibilità trovano, peraltro, una loro formale consacrazione nel trattato dell'Unione Europea laddove stabilisce (art. 174) che la politica della Comunità in materia ambientale contribuisce a perseguire gli obiettivi della salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, della protezione della salute umana e dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali e che essa deve essere fondata sul principio della precauzione ed, ancora, allorquando prevede (art. 6) che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione delle politiche e delle azioni comunitarie, nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.

La Regione Calabria ha accolto questa sfida ed ha creato un quadro normativo per affrontarla anche a livello della pianificazione urbanistica e territoriale.

A questi scopi, la legge regionale n. 19/02 riconosce un rapporto di stretta interazione tra la pianificazione urbanistica ed il sistema naturalistico-ambientale.

La pianificazione concorre quindi a determinare i livelli di qualità urbana in termini di benessere, salubrità, efficienza e sicurezza degli interventi antropici, nonché i livelli accettabili della pressione dei sistemi insediativo e relazionale sull'ambiente naturale.

Sotto questo aspetto viene pienamente sviluppata la disposizione dell'art. 80 del DPR 24 luglio 1977 n. 616 quando stabilisce che "le funzioni amministrative relative alla materia urbanistica concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi,

normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente".

D'altro canto, il fatto che gli obblighi di tutela e di protezione dell'ambiente siano talmente penetranti e preponderanti da condizionare anche i poteri di pianificazione urbanistica delle regioni e degli enti locali, è confermato da alcune recenti pronunce della Corte Costituzionale intervenute successivamente alla legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del titolo quinto della parte seconda della Costituzione.

Il nuovo art. 117 della Costituzione, dopo aver stabilito che lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (cfr. art. 117, comma 2, lett. s), ha incluso tra le materie di legislazione concorrente quelle relative al governo del territorio ed alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

La stessa Corte, con sentenza n. 407/02, ha comunque statuito che l'ambiente costituisce una sorta di "materia trasversale", rilevando che non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie (cfr. sentenza n. 282/2002).

In questo senso l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa configurarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze.

Su problematiche connesse ed, in particolare, con riferimento ai rapporti tra pianificazione paesistica e pianificazione urbanistica comunale, è poi intervenuta un'altra sentenza della Corte Costituzionale (la n. 478 del 26 novembre 2002), stando alla quale la tutela del bene culturale, del paesaggio e dell'ambiente sono contemplate congiuntamente nel testo costituzionale allo scopo di esprimere un solo principio fondamentale volto a salvaguardare l'ambito territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo (cfr. sentenza n. 378/2000). Queste forme di tutela rappresentano quindi un'entità unitaria e costituiscono un compito dell'intero apparato della Repubblica, nelle sue diverse articolazioni: in primo luogo dello Stato, oltre che delle regioni e degli enti locali (cfr. art. 9 Costituzione).

Il percorso interpretativo delle corti costituzionali si completa con la fondamentale sentenza n° 103/2003, la prima organica decisione sui nuovi articoli 117 e 118 della Costituzione. La Corte riferisce l'ambito definitivo della materia e di quella del "Governo del territorio" a tutte le funzioni, (dirette, strumentali, occasionalmente connesse e così via) anche se poste in posizione diversa (di competenza esclusiva dello Stato o della Regione), imponendo però – poiché si tratta di materia "concorrente" – la necessità di un coordinamento procedimentale (nella forma dell'intesa). Infatti così è richiesta dall'art. 118 con gli affermati principi sulla sussidiarietà differenziazione e adeguatezza, di cui è applicazione il principio sulla leale collaborazione fra i soggetti pubblici.

La pianificazione urbanistica ha dunque tra i suoi compiti essenziali quello di regolare il consumo consapevole delle risorse naturali e ambientali del territorio di riferimento, assicurandone un uso prudente ovvero la ricostituzione per garantirne la disponibilità e la durevolezza.

La legge regionale n.19/02 recepisce tali principi e prospetta azioni di recupero, riqualificazione e riorganizzazione dell'assetto territoriale regionale.

In particolare la normativa intende promuovere la ristrutturazione ecologica ed urbanistica delle aree a maggiore intensità insediativa, il restauro dell'ambiente nelle aree a maggiore naturalità ed in generale una migliore compatibilità tra attività economiche e caratteri del paesaggio.

L'azione di riqualificazione intende promuovere azioni di sviluppo sostenibile che muovono dalla valorizzazione delle risorse dei diversi ambienti locali regionali.

In definitiva, la pianificazione territoriale viene intesa come un complesso di operazioni mirate a determinare un adeguamento spaziale e temporale dello sviluppo della regione, comprensivo degli aspetti ambientali, socio-economici, tecnici e culturali, con lo scopo di migliorare le condizioni di vita della popolazione nel suo insieme ed in equilibrio con le risorse disponibili. La complessità di tale operazione risulta subito evidente. Un sistema di pianificazione, di controllo e di gestione, che possa sostenere l'integrazione delle questioni ambientali ai diversi livelli di pianificazione, è da costruire con l'attivazione e l'attuazione di azioni da svilupparsi in molte direzioni, in contemporanea e in reciproca relazione, utilizzando il supporto normativo innovativo creato dalla legge in trattazione.

Ciò che viene anzitutto richiesto è un forte impegno di rinnovamento a livello culturale.

Infatti, se il problema ecologico è, anzitutto, "un problema di ethos pubblico", la sua soluzione postula un forte rinnovamento dei modi di operare della comunità politica, delle forme di convivenza e dei valori che ispirano la società civile.

A livello disciplinare, qualità sociale e sviluppo sostenibile costituiscono, invece, i termini problematici sui quali si misura la rifondazione teorica e operativa di tutte le discipline relative al territorio. Il carattere sistemico del territorio rende necessario il superamento della tradizionale divisione "per compartimenti stagni" delle discipline connesse e l'affinamento di adeguate metodologie di elaborazione e valutazione progettuale, nonché di gestione dell'uso delle risorse, che, nella prospettiva di approccio "transdisciplinare", renda possibile, con l'utilizzazione di un linguaggio comune, una pianificazione che sia il portato di una logica e di una impostazione disciplinari integrate e sia quindi contemporaneamente una pianificazione urbanistica, territoriale e ambientale.

Per quanto riguarda la pianificazione, si può ritenere che l'impianto teorico sia adeguato a recepire le istanze ambientali, ma è presente il rischio che la pianificazione per lo sviluppo sostenibile resti priva di efficacia se non si trovano i modi per costruire concretamente le condizioni di operatività che, con le nuove strumentazioni tecnico disciplinari, soprattutto di conoscenza e di valutazione, consentono di fare della sostenibilità l'ordito di ogni piano.

Per l'elaborazione degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, il ricorso a équipes multidisciplinari in cui siano presenti anche le competenze giuridiche, storiche, paesaggistiche,

economico-valutative oltre che quelle geologiche e agronomiche forestali, diventa raccomandabile.

Uno dei problemi che richiede immediata e particolare attenzione è quello relativo alla conoscenza dei sistemi territoriali-ambientali. La legge regionale riconosce che “la pianificazione territoriale ed urbanistica si fonda sul principio della chiara e motivata esplicitazione delle proprie determinazioni. A tal fine le scelte operate sono elaborate sulla base della conoscenza, sistematicamente acquisita, dei caratteri fisici, morfologici ed ambientali del territorio, delle risorse, dei valori e dei vincoli territoriali anche di natura archeologica, delle utilizzazioni in corso, dello stato della pianificazione in atto, delle previsioni dell’andamento demografico e migratorio, nonché delle dinamiche delle trasformazioni economico sociali, e sono definite sia attraverso la comparazione dei valori e degli interessi coinvolti, sia sulla base del principio generale della sostenibilità ambientale dello sviluppo” (cfr. art. 3, comma 1, L.R. n. 19/02).

Conoscere, interpretare, valutare e governare costituiscono le azioni principali della pianificazione. Un corretto approccio metodologico alla programmazione e alla pianificazione del territorio deve fondarsi su una strettissima correlazione tra questi diversi momenti.

Considerando il territorio come risorsa base, come sistema insediativo e come luogo di investimenti socio-economici, il momento di analisi o lettura del territorio va inteso come acquisizione e organizzazione delle conoscenze dello stato di fatto, che tende all’individuazione dei vincoli e delle potenzialità, alla previsione delle linee tendenziali dello sviluppo del territorio stesso ed alla valutazione delle interrelazioni tra i diversi settori di analisi.

L’affermazione dei principi di sostenibilità nell’azione di piano si compie anche con efficaci azioni di tutela e valorizzazione dei caratteri paesaggistici. L’integrazione tra pianificazione del territorio e del paesaggio, insieme al completamento della filiera di strumentazione riferita direttamente a quest’ultimo, costituiscono infatti uno dei motivi principali della legge urbanistica regionale.

1.1.2 Il principio di sussidiarietà

Il termine “sussidiarietà” può significare tutto: la delega, ai livelli più prossimi all’elettorato, del maggior numero possibile di competenze.

Tale concezione trova una struttura vincolante nella cultura europea; un esempio di quanto proposto da Jacques Delors (allora Presidente) alla Commissione europea, per individuare i poteri degli organismi sovranazionali europei distinguendoli da quelli dei governi nazionali. In tale visione un potere viene “presidiato” fino alla surroga dall’alto, allorché non riesce ad esercitare in pieno le proprie competenze. Nel caso dell’U.E. “nei campi che non ricadono nella sua esclusiva competenza la Comunità interviene, in accordo con il principio di sussidiarietà, solo se, e fino a dove, gli obiettivi delle azioni proposte non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati

membri e, a causa della loro scala o dei loro effetti, possono essere raggiunti meglio dalla Comunità¹.

Il principio di sussidiarietà significa perciò che là dove un determinato livello di governo non può efficacemente raggiungere gli obiettivi proposti e questi sono raggiungibili in modo più soddisfacente dal livello di governo sovraordinato (lo Stato nei confronti della Regione, o l'Unione europea nei confronti degli stati nazionali) è a quest'ultimo che spetta la responsabilità e la competenza dell'azione.

Ne deriva che la scelta del livello giusto va compiuta non sulla base di competenze astratte o nominalistiche, ma in relazione a due elementi precisi: la scala dell'azione (o dell'oggetto cui essa si riferisce) oppure i suoi effetti. Così, per fare qualche esempio, si può mai ipotizzare che una strada di grande comunicazione connessa a un sistema di itinerari europei abbia rilevanza solo regionale? Un'opera di tal fatta, data la sua scala dimensionale, è certamente di competenza almeno nazionale.

Del tutto analogo è il ragionamento che deve essere svolto nel campo dell'ambiente. Del resto, già con la legge 431/1985 (legge Galasso) si è affermato un modo di connettere le responsabilità dei livelli di governo, distinguendone le competenze in relazione alla scala degli interessi territoriali coinvolti, in assoluta coerenza con il principio di sussidiarietà. Quella legge, infatti, ha individuato ed ha tutelato i grandi elementi del paesaggio nazionale, rilevanti alla scala dell'intera Penisola (l'orditura del paesaggio costituita dalle montagne, le coste, i fiumi, i boschi), impegnando stato e regioni, nonché province e comuni ad approfondire l'analisi e le scelte di tutela alla loro scala.

L'applicazione del principio di sussidiarietà in materia ambientale si riflette direttamente in materia urbanistica, atteso che le scelte di pianificazione urbanistica compiute a livello locale possono produrre impatti (positivi o negativi) sui sistemi territoriali ambientali, insediativi ed infrastrutturali di rango ed estensione sovracomunale. Si tratta, di norma, di effetti sulla funzionalità, vulnerabilità e potenzialità di uso degli stessi sistemi; tali che, se negativi, ne riducono qualità, efficienza ed adeguatezza.

Ne segue che i principi di autonomia locale e di sussidiarietà, nel campo della pianificazione territoriale, vanno temperati con la consapevolezza che vi sono sistemi ambientali, economici e sociali, insediativi ed infrastrutturali che devono essere governati al livello della loro reale estensione e rilevanza territoriale, spesso anche di rango sovracomunale.

L'obiettivo della legge urbanistica regionale urbanistica n. 19 del 2002, che all'art. 4 si occupa del principio di sussidiarietà, è quindi volto a stabilire un equilibrio tra autonomia e sussidiarietà, cioè tra le esigenze di decentramento delle funzioni amministrative e la volontà di delegare le competenze a quello tra gli enti più vicini al cittadino che è maggiormente in grado di raggiungere gli obiettivi prefissati.

L'estensione del principio di sussidiarietà alla pianificazione urbanistica può essere pertanto inteso come un tentativo di fissare il livello di governo del territorio sull'ente più vicino al

¹ Trattato dell'Unione Europea sottoscritto a Maastricht il 7/02/92.

cittadino, ricercando contemporaneamente la scala che risulti la più adeguata ed idonea ad affrontare e risolvere in maniera efficace i problemi generati dalle azioni di piano.

Anche in questa sede è utile chiarire la particolarità della materia paesaggistica, per cui valgono dei limiti a quanto sopra argomentato sui temi più direttamente territoriali e ambientali.

Anche dopo la promulgazione dell'ultimo Codice Urbani (D.lgs 42/04) è stato chiarito che le competenze di tutela del paesaggio restano statali, secondo le modifiche apportate dal dettato della costituzionale della L. 3/01.

La Regione riceve delega in materia dallo Stato, ma non può sub-delegare a sua volta. Il mantenimento di tale delega non impedisce peraltro di svolgerla con l'ausilio, il concerto ed il coordinamento con gli enti di livello inferiore, secondo i criteri principi di sussidiarietà e adeguatezza.

1.1.3 La concertazione e la partecipazione

La legge regionale n.19/02 della Calabria è improntata alla nuova cultura della concertazione e della partecipazione che negli ultimi anni ha segnato fortemente la disciplina urbanistica. Essa, in particolare, individua appositi strumenti (artt. 12, 13, 14, 15) consistenti in precise forme procedurali ed amministrative finalizzate alla concreta attuazione di istituti di concertazione istituzionale tra enti nelle diverse fasi della formazione dei piani.

Bisogna ribadire e precisare che la concertazione non si risolve però in una mera procedura di contrattazione, non potendo mai prescindere dalle competenze assegnate ai diversi livelli di pianificazione e basandosi sul reciproco riconoscimento dei rispettivi campi di competenze dei piani e delle responsabilità istituzionali.

Il metodo e gli strumenti con cui si sviluppano tali forme di concertazione istituzionale sono stabilite nel titolo II della legge regionale e sono costituiti principalmente dalla Conferenza di pianificazione (art. 13) dalle conferenze di servizi (art. 14) e dagli Accordi di programma (art. 15).

L'art. 11 della L.R. 19/02 parla esplicitamente anche di partecipazione dei cittadini alle scelte urbanistiche. I commi 1b, 2, 3 e 5 del detto articolo segnalano possibili strumenti e procedure di partecipazione che saranno richiamati nel seguito.

La Conferenza di Pianificazione

La Conferenza di pianificazione (art. 13) rappresenta una fase necessaria del processo di elaborazione dei piani generali ed ha l'obiettivo principale di realizzare l'integrazione delle diverse competenze degli enti partecipanti per gli aspetti conoscitivi e valutativi.

La conferenza esprime valutazioni preliminari, di natura istruttoria, sugli obiettivi generali e sulle scelte strategiche di piano e sulla individuazione di massima dei limiti e condizioni per lo sviluppo sostenibile del territorio, riportate in un documento preliminare ed in uno schema di

assetto territoriale. La conferenza consente inoltre un confronto con le associazioni economiche e sociali.

Più analiticamente la conferenza di pianificazione è chiamata:

- a verificare la completezza del quadro conoscitivo del territorio e ad esaminarlo al fine di accertare la condivisione, da parte delle amministrazioni partecipanti, dello stato del territorio, dei suoi processi evolutivi e dei limiti e delle condizioni alla sua trasformazione necessari per assicurare lo sviluppo sostenibile;
- a raccogliere ed integrare le valutazioni dei soggetti partecipanti in merito agli obiettivi generali ed alle scelte strategiche presentate nel documento preliminare;
- a pronunciarsi sugli esiti della valutazione preventiva di sostenibilità ambientale e territoriale delle previsioni del documento preliminare.

Poiché l'Amministrazione procedente, pur potendo discostarsi, deve comunque considerare le osservazioni, le proposte e le valutazioni degli enti ed associazioni partecipanti alla conferenza, è necessario che tali contributi, da riportare in apposito verbale, siano adeguatamente documentati, motivati e articolati esplicitando le eventuali prescrizioni o le condizioni cui viene subordinata la valutazione positiva.

La concertazione istituzionale è dunque una scelta strategica che la legge regionale ha indicato come la strada necessaria per giungere alla formazione dei piani e che passa attraverso la descritta conferenza di pianificazione.

La fase concertativa della conferenza, per essere efficace e non ridursi all'assolvimento di una mera procedura burocratica, deve anzitutto mettere i soggetti partecipanti in condizione di potersi esprimere nel merito dei documenti di pianificazione. Per questa ragione è indispensabile che gli stessi risultino completi ed adeguati ai contenuti definiti dalla L. R. n. 19/02.

La conferenza è infatti il passaggio procedimentale in cui tutti i soggetti partecipanti sono chiamati a dare un contributo conoscitivo e valutativo sui contenuti di tre specifici documenti di pianificazione elaborati dall'Amministrazione procedente: il quadro conoscitivo del territorio, il documento preliminare e la relazione sulla VAS o quella sulla valutazione di sostenibilità.

La conferenza ha la precisa finalità di promuovere la condivisione dell'analisi delle potenzialità d'uso e delle criticità e vulnerabilità del territorio e dei sistemi socio economici, ambientali, paesistici, insediativi ed infrastrutturali, nonché dei conseguenti fabbisogni di tutela e sviluppo delle risorse naturali e antropiche improntate quindi anche a un sistema di scelte condivise.

La Conferenza di pianificazione è aperta ai soggetti istituzionali territorialmente interessati (a seconda dei piani e dei livelli di pianificazione: regione, provincia e comuni e comunità montane ed enti di gestione delle aree naturali protette), ai soggetti competenti per legge a rilasciare pareri, intese ed atti di assenso, alle forze sociali ed economiche interessate.

Le determinazioni conclusive della conferenza costituiscono il parametro per le scelte di pianificazione sia per la loro formulazione definitiva che per la loro valutazione.

La Conferenza di Servizi

Come detto, oltre alla conferenza di pianificazione, l'art. 12 della L.R. n. 19/02, inserisce tra gli strumenti della concertazione istituzionale, la conferenza di servizi, disciplinata dall'art. 14, nonché l'accordo di programma, disciplinato dall'art. 15. Si tratta di istituti giuridici già noti all'ordinamento nazionale da molti anni e che non destano particolari problemi interpretativi.

La conferenza di servizi rappresenta uno strumento ordinario e di applicazione generale rivolto a consentire l'emersione e la comparazione dei vari profili di interesse pubblico valutabili ai fini dell'adozione di un provvedimento finale.

L'istituto in trattazione non determina comunque la costituzione di un organo collegiale straordinario, ma da luogo soltanto ad un modulo procedimentale e perciò il provvedimento finale deve essere imputato alle singole autorità amministrative che formano la conferenza e, soprattutto, che adottano il detto provvedimento.

In altri termini, la conferenza si configura alla stregua di un meccanismo di coordinamento e di semplificazione delle procedure di cui le principali funzioni consistono nel coordinamento e nell'organizzazione di fini pubblici, sicché, ponendosi come momento di confluenza delle volontà delle singole amministrazioni, risponde al canone costituzionale del buon andamento dell'Amministrazione pubblica, attribuisce dignità di criteri normativi ai concetti di economicità, semplicità, celerità ed efficacia ed è normalmente caratterizzata dall'assenza di formalismo, nel senso che le forme della stessa vanno osservate nei limiti in cui siano strumentali allo scopo perseguito, non potendosi far discendere dalla loro inosservanza l'illegittimità dell'operato della conferenza, se il fine è comunque raggiunto.

Per quanto riguarda la disposizione regionale sulla conferenza di servizi, che, peraltro, rinvia alla disciplina generale di cui all'art. 14, 14 bis, 14 ter e 14 quater della l. n. 241/1990, si evidenzia che la relativa peculiarità deve rinvenirsi nella scansione della procedura (art. 14, commi 2, 3 e 4 l. r. n. 19/2002) da seguire tutte le volte in cui l'approvazione di progetti da parte della conferenza di servizi comporti variante al piano urbanistico comunale o si sostituisca ai relativi strumenti di attuazione. Questa procedura, oltre ad imporre un rigoroso obbligo di motivare la decisione di ricorrere al procedimento semplificato, è protesa a garantire la massima partecipazione dei soggetti interessati, cui è stata riconosciuta la facoltà di presentare osservazioni a seguito di apposita pubblicazione degli atti esaminati dall'organismo in trattazione.

L'accordo di programma

L'accordo di programma (art.15) è invece un istituto utile nell'ambito dei moduli di intesa e di convenzione che vengono conclusi tra due o più soggetti pubblici. Siffatta figura di intesa, è infatti importante strumento per la realizzazione del raccordo e del coordinamento delle volizioni e delle attività tra pubbliche amministrazioni operanti in settori contigui, potenzialmente in grado di evitare interferenze e duplicazioni. Esso deve la sua introduzione, sostanzialmente, a due ragioni: la prima è rappresentata dalla necessità di coordinare un sistema amministrativo altamente frammentato sotto il profilo delle competenze riconducendolo, con opportuni strumenti

convenzionali, ad unitarietà; la seconda ragione risiede nell'esigenza di dotare la pubblica amministrazione di strumenti e mezzi in grado di assicurare una sempre maggiore elasticità e flessibilità alla pertinente azione.

Dagli accordi di programma bisogna però distinguere le intese di programma consistenti in una mera e generica manifestazione dell'intenzione di collaborare da parte di diverse amministrazioni pubbliche, senza che ciò implichi l'assunzione di impegni reciproci vincolanti. Si tratta, per lo più, di accordi di carattere politico, di dichiarazioni di intenti, di manifestazioni di volontà collaborativa basati su principi di correttezza e di affidamento reciproco e non su vincoli strettamente giuridici. Il loro rispetto è subordinato al permanere dei vantaggi che derivano dalla collaborazione e dal coordinamento delle rispettive attività.

Forme della partecipazione

L'articolo 11 della L.R. 19/02 dichiara che la partecipazione, oltre alla concertazione, è principio fondamentale per le scelte riguardanti il territorio regionale.

La partecipazione coinvolge direttamente le formazioni sociali cui dà luogo la comunità regionale e le sue forme organizzate o meno.

La partecipazione è elemento sostantivo di qualificazione del sistema di pianificazione regionale (comma 3). Essa può essere stimolata o favorita dal soggetto istituzionale responsabile del livello di pianificazione in oggetto tramite l'uso di strumenti e tecniche opportune (consultazioni, pubblicizzazione, assemblee, comizi, inchieste, referendum etc.) ovvero può essere il prodotto dell'interesse con le domande espresse dal quadro sociale locale, in forma spontanea o organizzata, dando vita a forme di partecipazione più o meno permanenti che incalzano, indirizzano, e ausiliano il processo pianificatorio (tavoli di partecipazione, reti, laboratori territoriali etc.).

Importanti temi e contenuti per i tavoli di partecipazione e per le altre strutture di confronto ipotizzate dalla Legge, possono derivare dall'interazione con le istanze di progettazione e di gestione del territorio portate avanti dalle soggettività più sensibili rispetto ai disagi derivanti dall'attuale organizzazione urbanistico-ambientale nei diversi contesti regionali (bambini, anziani, soggetti particolari, donne, ecc.).

1.2 IL TERRITORIO DA DIFENDERE

Appare particolarmente pertinente quale apertura della SEZIONE delle LINEE GUIDA riguardante le condizioni di rischio geologico della Calabria un intervento del Prof. P. Scandone riguardante la situazione del territorio calabrese pubblicata nel 1976 sulla rivista "Sviluppo" unitamente a parti del documento dell'Ufficio di Presidenza Consiglio Regionale della Calabria: IL TERRITORIO COME RISORSA PER LO SVILUPPO E NELLA LOTTA ALLA MAFIA ancora oggi di attualità.

"vivere su un territorio sismicamente pericoloso e dissestato dal punto di vista idrogeologico può essere socialmente accettabile solo se ci sono la capacità tecnica e la volontà politica di risanare il dissesto e di sviluppare strumenti preventivi di difesa dai terremoti - prima fra tutti quelli dell'ingegneria sismica - per ridurre al minimo il rischio per le persone e le cose.

i calabresi sono noti per l'amore che portano alla loro regione. ma io credo poco a questo amore: essi accettano che la loro terra vada in malora; accettano che nell' area sismicamente più pericolosa d'Italia, lo stretto di Messina, poco o nulla sia stato fatto per garantire, o almeno tentare di salvaguardare la sicurezza della gente, accettano che frane ed alluvioni portino via strade e paesi, perché ciò rientra nelle «catastrofi naturali»; accettano che nulla si faccia quando il mare inghiotte interi tratti di spiaggia, e al tempo stesso lasciano mano libera alla speculazione. edilizia più sfrenata, quella speculazione che ha già coperto irrimediabilmente di cemento la costa tirrenica e si accinge con pari vigore ad uccidere la costa ionica. e i tempi dell'uomo non sono i tempi geologici: egli può distruggere in poche stagioni delicati equilibri che la natura ha costruito in milioni di anni e allora è possibile chiamare amore questo rapporto con la propria terra, da un lato l'accettazione passiva degli effetti catastrofici di fenomeni naturali che potrebbero essere irreversibili e minimizzarli, e dall'altro un puro saccheggio delle risorse naturali un rapporto corretto con l' ambiente circostante.' si costruisce innanzi tutto attraverso la conoscenza di esso. conoscere la terra in cui si vive non è privilegio degli «scienziati», e' un diritto di tutti i cittadini ; la conoscenza è la premessa indispensabile per razionalizzare. e programmare l' azione che è -non bisogna dimenticarlo- essenzialmente azione politica”.

Estratto da: 2^a Conferenza Regionale su “ Mafia, Stato e Società tenutasi a Reggio C. nel Dicembre del 1983 a cura dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale della Calabria. IL TERRITORIO COME RISORSA PER LO SVILUPPO E NELLA LOTTA ALLA MAFIA.

Negli ultimi secoli i saggisti ed i viaggiatori che hanno narrato dell'Italia meridionale e della Calabria sono stati concordi nell'evidenziare la profonda asprezza del paesaggio di queste terre e hanno sottolineato l'imponenza dei fenomeni ambientali e il duro lavoro che le popolazioni locali dovevano sostenere per strappare alla terra un avaro raccolto. Quasi in tutti vi è stata la sensazione di trovarsi di fronte ad una natura affascinante ma spesso «ostile» a piegarsi ai bisogni dell'uomo.

L'espressione, oggi in parte obsoleta, di «calamità naturale» che va al di là di una semplice indicazione di un evento disastroso a carattere territoriale, evoca l'idea della ineluttabilità e della fatalità fornendo già una sorta di giudizio sull'evento.

E ancora dovremmo dire che la Regione è in uno «stato di dissesto idrogeologico grave e diffuso». Frasi di questo tipo, che comunemente si ritrovano nei rapporti scientifici sull'argomento, pur essendo ineccepibili sotto il profilo della situazione franosa esistente, contengono alcune imprecisioni.

La dizione «idrogeologica» usata in modo improprio, tutto sommato è l'imperfezione più innocua essendo di pura etimologia nell'ambito delle scienze della terra. Ma i termini «dissesto», «grave», «diffuso» associano al fenomeno qualcosa di non «regolare», di «anomalo», di patologico. Si ha quindi l'idea di meccanismi territoriali «turbati», «alterati», «non regolari» e non regolati. Da qui il passo è breve ad immaginare la necessità di una «cura» di una «bonifica» o per dirla in termini più scientifici ma non per questo concettualmente più corretti di «protezione idrogeologica» e «difesa del suolo».

Si identifica in tal modo efficacemente il «dissesto idrogeologico» come un processo di degradazione, di alterazione del territorio causato in massima parte dall'uomo, e dal suo irrazionale utilizzo delle risorse, in una parola dall'attività di «rapina del suolo».

Occorre quindi chiedersi: è possibile accettare l'idea che quello che comunemente viene chiamato «dissesto idrogeologico» sia realmente un «degrado» territoriale? Più in generale esiste una «anomalia» del territorio calabrese?

Una migliore conoscenza scientifica di questi processi non contribuisce, infatti, meccanicamente ad alleviare il peso economico e sociale del «dissesto idrogeologico» e più in generale dei cosiddetti «disastri naturali», se ad essa non segue una precisa volontà politica volta ad utilizzarla. Ritornando agli interrogativi posti e per dare ad essi una risposta adeguata è necessaria una breve descrizione delle condizioni ambientali del territorio regionale in particolare per quanto riguarda gli aspetti geomorfologici e climatici.

1.2.1 La difesa del suolo e il quadro dei rischi incombenti (sismico, geologico e idrogeologico)

Uno dei problemi da avviare a soluzione, all'interno della situazione litologica, tettonica, climatica ed antropica esistente, è allora, quello riguardante la difesa del suolo. Senza attardarci su disquisizioni di carattere filologico che, pure, larga eco trovano, soprattutto di recente, nei lavori degli addetti alla materia, possiamo far riferimento alla locuzione che intende, per difesa del suolo, ogni attività di conservazione dinamica del suolo, visto nel suo continuo mutamento per motivi di carattere fisico ed umano. Ogni intervento di preservazione e salvaguardia di esso, volto alla sua utilizzazione produttiva, da cause di aggressione fisico-meteoriche.

È il concetto base contenuto nella relazione finale della Commissione De Marchi, 1970, integrato con alcune considerazioni della relazione della Commissione per l'esame dei disegni di legge sulla difesa del suolo, CNR 1979. Una citazione sarà sufficiente, si spera, a far risaltare il nesso difesa del suolo-sviluppo territoriale. Si legge nella citata relazione della Commissione De Marchi: «i molteplici problemi che si presentano in fatto di difesa del suolo nel settore agricolo e silvo-pastorale riguardano le terre declivi e quelle di pianura a scarsa cadente, nelle quali sostanziali modifiche strutturali dell'agricoltura vengono alterando l'attuale sistema delle regolazioni idrauliche. Le difese sono da considerarsi valide ovunque, anche agli effetti del miglioramento produttivo: ma questo miglioramento è da ritenere condizione necessaria per arrestare il processo in atto verso il completo abbandono delle terre alto-collinari e montane che minaccia soprattutto l'area declive, maggiormente soggetta ai dissesti e nella quale l'attiva presenza dell'uomo appare punto fondamentale della difesa».

In Calabria, i lineamenti geologici e climatici fanno risaltare una situazione di base dalla quale discendono tipologie di dissesto fra di loro spesso interrelate ma che, per comodità di esposizione, possiamo distinguere in: *movimenti franosi, alluvioni*.

Accanto ad essi sono da citare altri fenomeni, che hanno raggiunto livelli considerevoli, ascrivibili al degrado fisico ed ambientale, quali quelli connessi alla escavazione e prelievo di inerti (cave di materiale), alla difesa dei litorali, all'inquinamento delle acque e da rifiuti.

Movimenti franosi

La situazione dei movimenti franosi, così abbondanti e diffusi, rende improponibile le allocuzioni di territorio «malato» e di effetti «patologici». Si impone invece la necessità di considerare il territorio e la sua forma come il risultato di equilibri complessi più generali, e va pertanto recuperato il concetto di dinamica territoriale intesa come insieme di processi fra loro correlati che definiscono, nello spazio e nel tempo, le forme di un territorio in continua evoluzione.

D'altro canto non esiste una sola «dinamica territoriale», bensì una pluralità di dinamiche condizionate da processi avvenuti o in atto. Ciò rende necessario un adeguamento concettuale che ridefinisca in modo diversificato, per le varie zone territoriali, l'ambito e i limiti dell'intervento umano nell'utilizzo e nella programmazione dello stesso. Non v'è, infatti, nella normativa relativa al dissesto franoso, trattamento diversificato per zone soggette a dinamiche fondamentalmente diverse: non è prevista, cioè, alcuna differenziazione degli interventi urbanistici sia che essi avvengano, ad esempio, su zone con dissesto inferiore al 2%, sia che avvengano su zone dissestate fino oltre il 70% della loro superficie totale.

I movimenti franosi sono controllati da un'enorme quantità di fattori e possono quindi assumere modalità disparate sia sotto il profilo cinematico (la velocità dell'ammasso in movimento può andare da frazioni di millimetro all'anno a decine di metri al secondo) che morfologico (fondamentalmente: scorrimento, colata, crollo).

In Calabria sono rappresentate diffusamente tutte le principali fenomenologie tanto che il territorio regionale può considerarsi un vero e proprio osservatorio naturale.

Tra le cause dei movimenti franosi si possono distinguere situazioni di origine remota o pregresse e situazioni in atto.

Le situazioni pregresse che predeterminano, in un certo senso, il livello di fondo nella produzione del dissesto sono:

Litologia

In Calabria esiste un'enorme varietà di diverse rocce a contatto, fortemente tettonizzate, deformate e traslate in falde di sovrascorrimento appilate una sull'altra a formare due catene di montagne sovrapposte. Il loro stato di alterazione e degradazione è intenso sia per ragioni tettoniche che per ragioni di antiche situazioni climatiche.

Sollevamento regionale

Negli ultimi 700 mila anni l'Aspromonte è salito di oltre 1.500 metri, la Catena Costiera di oltre 600 metri, la Catena del Pollino di oltre 500 metri, la Sila di circa 500 metri.

Questi sollevamenti tardivi, che si sono aggiunti alle sollecitazioni già precedentemente sopportate delle rocce hanno profondamente disgregato gli ammassi con una fratturazione diffusa ed intensa.

Ad esempio, malgrado in Calabria vi sia grande abbondanza di rocce adatte a dare pietre da taglio molto ricercate, non vi sono speranze per una loro diffusa commercializzazione dato che questa fratturazione non consente pezzature adatte a tale scopo.

Attività antropiche

Com'è generalmente riconosciuto e accettato, le attività umane in generale hanno determinato, su diverse scale temporali, variazioni sensibili. Tuttavia le attività antropiche, lungi da colorite e semplificative suggestioni, sembrano avere maggiore influenza su determinate tipologie franose piuttosto che in altre.

Così, numerose indagini scientifiche sembrano dare all'uomo una grande influenza nei processi tipicamente erosivi ma un'influenza relativa nei confronti della franosità vera e propria. Questo anche in relazione al ridimensionamento del ruolo della vegetazione sulla franosità. Nella valle del Crati, ad esempio, i versanti vegetativi e boschivi sono fortemente prevalenti a settentrione, e nella stessa valle, proprio sui versanti con questa esposizione, si ha un significato aumentato dalla franosità. Nei versanti a Sud, invece, dove prevalgono i coltivi e i versanti nudi, aumentala quantità dei versanti in erosione e diminuiscono le superfici in frana.

D'altra parte, però, l'inurbamento, l'emigrazione, l'abbandono di vaste superfici agricole nelle aree interne, il disboscamento dissennato hanno rivoluzionato equilibri creati dall'opera paziente ed ostinata della gente calabra che per secoli ha conservato ed a volte creato coltivi su ripidissime pendici montane. Oggi sono caduti i muretti a secco delle gradonature, intasati torrentelli e canali, sgretolate le opere di captazione, i collettori, le vasche, perfino nelle immediate periferie dei centri urbani. Le acque di precipitazione e di sorgiva non più incanalate dall'uomo ma neanche regimate dalla natura, spesso hanno avuto effetti devastanti sull'impoverimento del patrimonio già limitato di suoli, sui versanti della regione.

In generale, comunque, se si escludono fenomeni di tipo abbastanza superficiale, la stragrande maggioranza delle mobilizzazioni franose, in occasione di eventi alluvionali, avviene su frane preesistenti.

Dissestabilità pregressa

Anche gli eventi legati al clima, specialmente le abbondanti precipitazioni e l'elevata attività sismica vanno annoverati tra le cause pregresse dell'attuale franosità.

Molti fattori rivestono un immediato ruolo attivo, quali i fenomeni erosivi di approfondimento delle valli, l'azione antropica (scavi, mine, appesantimenti), la gravità, le variazioni delle falde acquifere. Solo alcuni, fra essi, hanno comunque reale capacità di mobilizzare od innescare il movimento dei versanti. I principali sono le precipitazioni e gli scuotimenti sismici, mentre ulteriore fattore di dissesto è rappresentato dalle condizioni di subsidenza del territorio regionale dovute al già accennato sollevamento e sottoscorrimento della zolla africana.

Precipitazioni

Il regime delle piogge della Calabria, analizzato negli aspetti climatici, è caratterizzato da precipitazioni intense, variamente distribuite nel tempo e nello spazio.

I tre principali rilievi montuosi della regione distinguono grossolanamente, ai fini che qui si espongono tre zone a differente regime di piovosità.

- La Catena Costiera con piogge frequenti e poco intense. Qui la franosità accertata in rilevamenti di dettaglio è di circa il 20% dell'intero territorio.

- Le Serre ed in parte l'Aspromonte nel basso Ionio, con piogge in media più elevate di quelle regionali, brevi ed intense. Si ha, qui, una franosità accertata molto varia da litologia a litologia che varia dal 30% negli gneiss a oltre il 90% nelle argille scagliose.

- La Sila interessata dalle precipitazioni brevi ed intense del basso Ionio e da quelle provenienti dalla Catena Costiera. Qui la franosità è bassissima, mentre nelle pendici joniche diventa più alta di quella della Catena Costiera.

Non vi è quindi rapporto diretto tra massime intensità delle piogge in Calabria e massima distribuzione delle frane, le quali, piuttosto, sono correlate alle precipitazioni massime della zona ed in particolare al superamento di particolari valori critici.

Esiste pertanto una soglia di massima piovosità che innesca i fenomeni franosi, anche se questa è variabile da zona a zona.

In Calabria, come altrove, vi è un diffuso innesco di fenomeni franosi quando si hanno comunque piogge intense che in breve tempo superino i valori medi annui della zona.

Per avere ulteriori valutazioni sull'entità del dissesto durante singoli periodi piovosi si può tenere presente che durante le precipitazioni del dicembre 1972-gennaio 1973 e nel marzo 1973 si ebbero nell'Italia meridionale non meno di 6.000 movimenti franosi cartografabili in scala al 25.000.

I danni della sola alluvione del dicembre 1972 sulla Calabria furono valutati, dal Provveditorato alle Opere Pubbliche della Calabria, in circa 300 miliardi di lire di allora...../

Se si esclude l'Altopiano Silano ed alcune zone dei Pianali d'Aspromonte, il dissesto franoso in Calabria, comprese alcune forme di erosione catastrofica, va da un minimo di circa il 20% nei versanti della Valle del Crati ad un massimo di circa l'80% nei versanti della Costa jonica...../

In conclusione, la Calabria è un territorio in una fase evolutiva geodinamica che normalmente accompagna tutte le catene di recente origine ed ancora in fase orogenica della terra...../

Tuttavia essa non è né la più sismica né la più franosa rispetto ad altre aree mediterranee, ma si pone ad un livello di intensità intermedio tra le aree nel mondo più dinamicamente attive e quelle che invece sono più stabili...../

Il concetto da tenere presente è che la superficie terrestre è un sistema evolutivo dotato di una «dinamica territoriale» diversa da regione a regione. Questa dinamica non può essere arrestata o sovvertita...../

Questo fatto tuttavia non implica automaticamente che si debba pagare un alto prezzo in termini di vite umane e di beni economici.

Quel che è essenziale rilevare è che esiste un grado di vulnerabilità del territorio che è strettamente legato all'attività umana ed al modo ed ai luoghi coi quali essa si esplica.

Nel caso delle frane la riduzione del rischio può avvenire attraverso la messa a punto di un preciso modello spaziale e temporale della mobilità delle frane. A questo documento deve seguire un documento di utilizzazione del suolo, evitando di collocare strutture dove riceverebbero danni più intensi dalle frane ed in particolare evitando fin dove è possibile di interferire col fenomeno.

È da sottolineare che una volta valutato opportunamente il rischio, esso deve essere ridotto secondo scelte che sono di competenza del potere politico e della comunità sociale. In Italia, ad esempio, non è stata mai razionalmente proposta e portata avanti una scelta di questo tipo.

Questo concetto di rischio inoltre elimina e contrasta l'idea dell'intervento a tutti i costi. Ad esempio non sempre l'imbrigliamento di un intero bacino montano e il consolidamento delle pendici costituisce un intervento oculato. Infatti se la maggioranza delle frane del bacino avevano rischio praticamente nullo, l'incremento di stabilità dei pendii determina minori quantità di materiale mobilizzato e minori afflussi alle spiagge. In una spiaggia originariamente in equilibrio prevale così il fenomeno di erosione da parte delle onde ed essa rapidamente si riduce provocando danni anche rilevanti per i paesi rivieraschi.

La riduzione del rischio, quindi, passa per una corretta politica volta a migliorare tanto le conoscenze del pericolo (previsione e vulnerabilità delle strutture), tanto le metodologie applicative per la riduzione del rischio (prevenzione).

Una concreta politica di riduzione dei danni socio-economici imputabile a tutti i fenomeni naturali come alle frane deve preventivamente abbandonare sia concezioni fatalistiche di ineluttabilità del disastro, sia concezioni pesantemente interventistiche di risanamento e bonifica territoriale che possono risultare anche dannose.

Alluvioni

Grandi nubifragi e, più in generale, eventi piovosi di elevata intensità si abbattono su un territorio dalla morfologia particolare: corsi d'acqua brevi e molto pendenti, versanti scoscesi, profonda alterazione superficiale dei suoli. E' quindi naturale che dopo ogni evento piovoso di una certa rilevanza si verificano conseguenze dannose nella zona colpita. I fiumi si ingrossano e spesso straripano, allagando campagne e centri abitati. Le opere di attraversamento come i ponti stradali e ferroviari sono messi in crisi e spesso abbattuti, molte volte le stesse opere di sistemazione idraulica sono danneggiate o distrutte, estese sono le terre sottratte all'agricoltura.

Per avere un'idea dell'imponenza dei fenomeni alluvionali basterà ricordare alcuni fra quelli verificatisi in questo secolo.

Nella seconda metà del novembre del 1935, ad esempio, la Calabria fu interessata da un violentissimo nubifragio che interessò prima la parte meridionale della regione e quindi la parte più settentrionale.

Le eccezionali precipitazioni ebbero la durata di circa 24 ore. Le zone interessate dall'alluvione furono i bacini ubicati sul versante jonico a Sud di Punta Alice, mentre i bacini tirrenici a Sud del Golfo di S. Eufemia, furono colpiti solo nella loro parte montana.

L'area colpita da precipitazioni giornaliere superiori a 50 mm di altezza d'acqua fu di 6.500 km², il che significa che la regione fu interessata per il suo 43% circa. Le precipitazioni raggiunsero in molte stazioni di misura i massimi valori giornalieri mai verificatisi nel periodo 1921-70...../

Un altro terribile nubifragio interessò la Calabria meridionale e la Sicilia orientale nei giorni 16, 17 e 18 ottobre del 1951.

L'alluvione interessò la Calabria quasi esclusivamente nella parte a Sud della stretta di Catanzaro. In totale, nei 3 giorni dell'alluvione, risultarono interessati da precipitazioni superiori da 100 mm, 4.600 km² pari al 30% della superficie regionale...../

Un ultimo esempio riguarda l'alluvione del 1953 che si verificò in Calabria sul finire del mese di ottobre. La superficie interessata della precipitazione del 22 ottobre (precipitazione superiore a 50 mm) fu di 8.750 km² pari al 58% circa del territorio regionale...../

Molti paesi furono danneggiati parzialmente o totalmente dalle esondazioni e dalle frane che causarono, tra l'altro, moltissime vittime. Una sintesi giornalistica dell'epoca, su indicazione delle autorità locali, dava notizia, per la provincia di Reggio Calabria, di centinaia di morti e dispersi, di migliaia di profughi rifugiati nelle altre città calabresi e siciliane, di diverse centinaia di case distrutte, di circa 2 mila ettari tra agrumeti ed oliveti inondata e distrutti, oltre naturalmente alle innumerevoli interruzioni stradali e ferroviarie. Nel catanzarese i danni, pur risultando leggermente meno imponenti di quelli registrati nel reggino, si rivelarono pur sempre rilevanti con circa 800 case crollate, 3.000 pericolanti e con allagamenti e frane dappertutto.

La maggior parte dei corsi d'acqua dettero luogo ad allagamenti, rotte di argini, distruzioni di case, ponti e vie di comunicazione...../

Di fronte ad una situazione ambientale così difficile e agli effetti disastrosi provocati, gli interventi finora effettuati non sono stati sufficienti, malgrado nell'intero territorio regionale sia stato sviluppato, sin dall'inizio dell'intervento straordinario, un programma di difesa del suolo, tramite forestazione e rimboschimento che ha interessato 150.000 ha circa. Le limitate disponibilità finanziarie, ma ancor più gli interventi a pioggia, gestiti peraltro da strutture operative diverse, mal collegate o addirittura del tutto prive anche dei più elementari canali informativi, lasciano il problema della difesa del suolo ancora in larga parte irrisolto. L'abbandono delle zone interne inoltre, facendo venir meno quel prezioso lavoro di manutenzione minuta capace di ritardare se non di eliminare almeno i fenomeni di dissesto di più limitata entità, ha certamente aggravato la situazione...../

L'assenza di una reale presa di coscienza dei problemi connessi alla difesa del suolo e la conseguente mancanza di azioni preventive lasciano intravedere con chiarezza una situazione in cui risorse non trascurabili saranno utilizzate solo per riparare danni e non per modificare la situazione...../

Né va dimenticato che tra le priorità indicate dalla citata Commissione De Marchi per la difesa del suolo, esiste, fra le altre, quella delle «opere di difesa del dissesto idrogeologico nel Mezzogiorno, aggravato dal sempre più intenso abbandono delle campagne»; ciononostante l'andamento degli investimenti per la difesa del suolo nel complesso, così come quello delle singole categorie di opere, non consente di intravedere alcun indirizzo di progressivo impegno pubblico nel settore. La logica con cui sono stati assicurati i finanziamenti, il loro uso a volte non oculato, si sono tradotti assai spesso in una discontinuità del ritmo di costruzione delle opere ed in una loro sistematica assenza di organicità...../.

1.2.2 Obiettivi e profili per Direttive

In particolare le azioni efficaci per la salvaguardia e la difesa dei suoli, dovranno affrontare e risolvere le seguenti questioni legate alle pericolosità geologiche e ambientali, per le quali si rinvia alla trattazione specifica nei capitoli:

Presupposti di base per gli indirizzi di pianificazione

Pericolosità geologiche. Riduzione e prevenzione

Rischio sismico

Rischio idrogeologico

Rischio estrattivo.

CAPITOLO II LA PIANIFICAZIONE REGIONALE

2.1 GLI STRUMENTI DELLA PIANIFICAZIONE REGIONALE

La Calabria deve porsi in sintonia con le politiche di sviluppo comunitarie che attraverso le scelte di governo regionale vengono articolate sul territorio.

In questa direzione è opportuno ribadire che è necessario tener fede ad alcune indicazioni di fondamentale importanza nella redazione degli strumenti di sviluppo e delle politiche di programmazione territoriale, delle indicazioni emanate dall'Unione Europea, come, nel caso specifico, lo SSSE (Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo, SSSE - elaborato in sede di Unione Europea a partire dal 1993 e approvato definitivamente a Postdam nel 1999).

Il documento indica, tra le altre cose, alcuni semplici ed efficaci percorsi:

- *la realizzazione di un sistema urbano equilibrato e policentrico e di un nuovo rapporto tra città e campagna, che implichi il superamento del dualismo;*
- *la garanzia di un accesso paritario alle infrastrutture e alle conoscenze, che favorisca lo sviluppo policentrico del territorio europeo;*
- *lo sviluppo, la tutela e la gestione del patrimonio naturale e culturale, come garanzia di protezione delle identità e di preservazione delle molteplicità naturali e culturali dell'Europa.*

Per lo SSSE il governo delle trasformazioni territoriali, si dovrebbe realizzare, pertanto, attraverso una "gestione prudente" delle risorse naturali e di quelle culturali, di cui si afferma il grande valore intrinseco.

L'obiettivo comune e generale affermato nello SSSE è lo sviluppo socio-economico equilibrato e durevole dell'Unione Europea. Il documento afferma, inoltre, che la complementarietà dei progetti di sviluppo dei diversi stati membri, sarà più facilmente attuabile se tali progetti perseguiranno obiettivi comuni di sviluppo dell'assetto territoriale.

2.1.1 Il Quadro Territoriale Regionale

Finalità e contenuti del QTR

Il livello regionale di pianificazione si attua tramite il Quadro Territoriale Regionale (QTR). La dizione di "Quadro" - e non di Piano Territoriale Regionale, come più diffusamente utilizzato in quasi tutte le regioni italiane - si riferisce alla necessità di definire un primo armonico disegno del territorio calabrese in un quadro complessivo di coerenze, così come previsto dalla legge regionale 19/2002.

Il QTR, è pertanto lo strumento che definisce, con riferimento alle politiche nazionali ed europee, alcune strategie prioritarie, gli obiettivi di pianificazione necessari allo sviluppo sociale ed

economico del territorio, e delinea il progetto dell'organizzazione spaziale del sistema territoriale regionale.

Il QTR, nel suo ruolo di strumento ordinatore della pianificazione di settore, attraverso le forme della sussidiarietà, indica indirizzi, obiettivi e soglie generali di sostenibilità ambientale e territoriale e per la salvaguardia delle risorse naturali ed antropiche, finalizzando tali indicazioni anche al riequilibrio dei territori e dei diversi sistemi insediativi. Il QTR articola e indirizza, attraverso indicazioni coerenti, azioni mirate verso la pianificazione regionale di settore, la pianificazione generale provinciale e comunale, la pianificazione negoziata.

Per esplicito dettato legislativo della legge regionale 19/2002, Il Piano Territoriale Paesaggistico Regionale costituisce parte tematica del QTR, esso si occupa, con particolare riguardo, delle indagini e delle azioni progettuali per conoscere e organizzare, nella forma più coerente, i valori paesaggistici, ambientali e culturali del territorio regionale.

Il quadro conoscitivo preliminare del QTR dovrà comprendere sia l'aspetto descrittivo e valutativo che elementi di bilancio e di finanza regionale soprattutto in riferimento alle politiche di investimento e alla programmazione comunitaria.

La completezza e adeguatezza delle indagini si misura soprattutto, nel caso specifico del territorio calabrese delle sue molteplici situazioni in trasformazione, nella costruzione di scenari di riferimento condivisi, in grado di costituire efficace sintesi interpretativa dello stato del territorio regionale e del sistema della pianificazione ai differenti livelli, così da garantire una più coerente definizione degli obiettivi e delle scelte del QTR, sostenute e coerenti con la procedura di ValSAT.

Nelle fasi iniziali di avvio della pianificazione a scala regionale, sono importanti, come stabilito dalla L.R. 19/02 all'art 13, il ruolo della Conferenza di Pianificazione e del Documento Preliminare di avvio del QTR, previsto dall'articolo 25 della medesima legge regionale 19/02.

La Conferenza è necessaria per condividere la lettura coerente del territorio, dei sistemi urbani, di quelli socio economici, ambientali, paesaggistici, e sotto il profilo della dotazione infrastrutturale in un confronto aperto con le parti sociali e i differenti attori pubblici, operanti sul territorio regionale; è inoltre necessaria per condividere l'analisi dei fabbisogni e le azioni comuni sul patrimonio naturale e culturale.

Costituiscono un primo utile riferimento per tale approccio iniziale, i differenti quadri conoscitivi e lo schema base regionale della Carta dei Luoghi (già dei Suoli), proposti dalle presenti linee guida, in seguito discusso e arricchito dai contributi della Conferenza di Pianificazione, che individuano specifiche parti del territorio che troveranno coerenza con il Documento Preliminare, all'interno del quale saranno richiamati ed esplicitati gli obiettivi da perseguire, le politiche e le conseguenti azioni di piano.

Le scelte di pianificazione, indicate nel Documento Preliminare, avranno la finalità di concorrere a individuare le criticità pregresse e ad intercettare i nuovi fabbisogni, con riferimento ed in coerenza della sintesi interpretativa del quadro conoscitivo delle presenti linee guida.

L'importanza del Documento Preliminare di avvio del QTR, risiede, quindi, nella sua capacità di ridefinire già una serie di "scenari obiettivo" - proposti nelle linee guida - in forma generale e in

una articolazione territoriale delle diverse parti per perseguire le politiche, le azioni, le valenze strategiche e strutturali di competenza della pianificazione, che si intendono promuovere per attuare quegli stessi “scenari obiettivo” che il QTR, nella sua stesura definitiva, poi svilupperà in dettaglio.

Schema grafico -vedi file “schemi”- – Quadro Territoriale Regionale

Il QTR per fare innovazione, costruire un sistema e creare una nuova cultura di governo delle città e del territorio in Calabria

La principale questione che il QTR sarà chiamato a risolvere nei prossimi mesi e anni, concerne modi e metodi per giungere all'attuazione efficace degli obiettivi in esso indicati, all'interno di un sistema di pianificazione territoriale e urbana dove i rispettivi ruoli e competenze sono distribuiti fra diversi soggetti istituzionali autonomi e diversi settori all'interno di ogni singolo soggetto.

In tale direzione, si vuole ribaltare, a partire dalle premesse della stessa legge 19/2002, il concetto di "neodirigismo" regionale, che troppo spesso si è espresso attraverso la imposizione di nuove regole o nuovi vincoli da parte della Regione verso gli enti locali. Al contrario, sarà indispensabile e opportuno protendere alla costruzione di un nuovo sistema di *governance* del territorio, capace di giungere ad una coerenza di azioni e attuazioni tra ogni protagonista della suddetta *governance*, come reale possibilità di considerare, nel prossimo immediato futuro, i territori calabresi in una condizione la più vasta possibile, nella quale la rinnovata qualità amministrativa e del governo, nonché dell'organizzazione territoriale, divengano veri fattori di sviluppo in grado di sostenere le sfide della competizione globale, e al contempo di cogliere le potenzialità e le risorse delle comunità locali.

In tal senso la vera innovazione, di metodo e contenuti, dovrà essere costituita, nello specifico della condizione calabrese, nel passaggio dalla semplice, tradizionale e consueta politica di piano ad una programmazione che parta da un percorso condiviso (tra i differenti protagonisti delle scelte di governo del territorio) con un insieme di obiettivi prioritari e strategici. La scelta di indirizzare questi processi verso una dimensione strategica risiede, da una parte, nella necessità di colmare entro tempi più rapidi un vuoto che da troppi anni alimenta in questa regione una carenza di azioni organiche e di politica di sviluppo del territorio, e di avviare in tal senso alcune efficaci e immediate azioni progettuali che la dimensione strategica consente, dall'altra di adeguarsi ad un quadro nazionale ed europeo che proprio nella metodologia della pianificazione strategica individua, oggi, nuove modalità di progettare il territorio con strumenti e azioni mirate alla competitività e alla coesione sociale contemporaneamente.

Una programmazione, pertanto, che collochi le domande sociali reali, gli indirizzi di governo e le scelte economiche, nei differenti quadri e azioni sia di natura territoriale, sociale, economica-finanziaria, secondo una visione di progetto territoriale come processo aperto e in una forma dinamica che contempli la compresenza dei differenti scenari sempre tra loro fortemente interrelati.

Il territorio calabrese, e il progetto di sviluppo sostenibile che intorno ad esso si costruisce, sono elementi centrali di ogni intervento insieme ai campi istituzionali, sociali ed economici; la cura e la tutela - nel contesto di grave compromissione degli ultimi anni - di questa importante risorsa dovranno essere alla base dei principi che ne guideranno le scelte presenti e future.

Più in generale, pertanto, nella redazione del QTR, in una visione dinamica - protesa cioè verso la compresenza di metodologie, temi e tempi di un progetto e di un percorso strategico - dovranno essere perseguiti come obiettivi principali di breve periodo:

1. la riqualificazione ambientale e il conseguente governo delle emergenze

2. la valorizzazione e la ricomposizione dei differenti ambiti di paesaggio
3. l'evoluzione dei sistemi insediativi verso forme di policentrismo e aggregazione, e forme di costruzione di reti interurbane di centri e città, con la riduzione del degrado urbano, dello spontaneismo edilizio, la ricomposizione in quadri coerenti dei tessuti urbani di recente edificazione, con la conseguente propensione a costruire un ambiente urbano di qualità
4. la definizione e integrazione, in un quadro di coerenze territoriali, del sistema infrastrutturale
5. l'attuazione delle forme di governo integrato del territorio - previste dalla Legge Regionale 19/02 - l'innovazione delle pratiche e metodiche urbanistiche e la modernizzazione e aggiornamento del sistema dei dati cartografici e di base, con la costruzione progressiva e continua di Atlanti della Conoscenza dei differenti scenari in evoluzione (SITO, Programmi d'area, artt. 8 e 40 L.R. 19/02).

Il QTR e le Linee Guida

Le presenti Linee Guida, nel dettato della Legge 19/2002, sono considerate strumento transitorio, necessario per consentire “la piena attuazione in fase di primo impianto della legge urbanistica regionale”. Si tratta, per loro natura e contenuto, per il metodo di impostazione che le definisce, di uno strumento la cui finalità è propria degli atti di pianificazione, indicando a tal fine prescrizioni e direttive, e contenuti di indirizzo.

In attesa della entrata a regime della legge, che richiede tempi e modalità di non breve durata, le Linee Guida costituiscono pertanto – seppure temporaneamente - il riferimento certo cui far seguire gli atti di pianificazione, compreso il QTR, nonché gli atti di indirizzo e coordinamento che riguardano la pianificazione territoriale e urbanistica, approvati dal Consiglio regionale.

Così come sancito dall'art. 62 della L.R. n. 19/02, l'efficacia delle Linee Guida cessa nel momento dell'adozione del QTR e dei relativi atti ad esso afferenti.

(Articolo 62 della L.R. n. 19/2002, sotto la rubrica “Adempimenti della Regione”, “Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale elabora il documento QTR con i contenuti di cui all'articolo 17 e lo trasmette al Consiglio regionale, alle Province ed ai Comuni, ai sensi dell'articolo 25.

Entro il medesimo termine di cui al primo comma, la Giunta regionale approva gli atti di indirizzo e coordinamento di cui all'articolo 66 e provvede a raccogliere in un unico testo l'intera legislazione regionale in materia urbanistica.”).

Quadri di pericolosità, rischi e criteri di salvaguardia, risorse geoambientali a scala regionale

Direttive di riduzione e prevenzione dei rischi idrogeologici

In accordo con i principi generali della pianificazione (art. 3) si assume che gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica a tutti i livelli devono concorrere alla riduzione e prevenzione dei rischi idrogeologici, particolarmente per quanto attiene al rischio frana, al rischio

alluvione e al rischio erosione costiera, attraverso analisi di pericolosità, vulnerabilità, esposizione.

Il QTR, in relazione alle ricorrenti e diffuse condizioni di pericolosità per frana per inondazione e per erosione costiera del territorio regionale, che hanno generato e possono generare condizioni di rischio, per le prerogative derivanti dall'Art.17 comma 3b (deve prevedere“ le azioni e le norme d'uso finalizzate tanto alla difesa del suolo, in coerenza con la pianificazione di bacino di cui alla legge n. 183/89, quanto alla prevenzione e alla difesa dai rischi...idrogeologici, dalle calamità naturali...”) ribadisce la prescrizione che le condizioni di pericolosità e rischio connessi a tali fenomeni, ma anche ad altri fenomeni connessi ai processi geomorfologici significativi nel territorio, siano analizzate in tutti gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale ai fini della mitigazione dei rischi con gli strumenti di piano, nonché ai fini della valutazione della sostenibilità degli interventi di trasformazione.

I soggetti interessati hanno l'obbligo di effettuare gli studi e le indagini necessarie per comporre un quadro adeguato di pericolosità e rischi tenendo conto di due ordini di problemi:

- a) ai sensi dell'art. 1bis della L. 365/ 2000, dell'art. 17 della L.183/89, della legge 3 agosto 1998 n° 267, la Regione Calabria ha redatto e approvato il Piano Stralcio per l'assetto idrogeologico e pubblicato le Norme di attuazione e Misure di Salvaguardia, che ha valore di Piano di Settore con tutti gli effetti di legge, il quadro di pericolosità e rischi definito in tale strumento viene assunto in tutti gli strumenti di pianificazione;
- b) che per i limiti stessi del PAI, particolarmente significativi in relazione al fatto che pericolosità e rischio per frana con contemplano i fenomeni di prima generazione, e che pericolosità e rischio di erosione costiera sono basati su dati preliminari, non possono ritenersi soddisfatte le esigenze della pianificazione nei termini sopra definiti, anche in relazione a quanto riconosciuto nell'articolato delle Norme di attuazione del PAI,. Gli stessi Soggetti possono procedere alla ripermutrazione di aree a rischio o pericolose già individuate nel PAI, o alla perimetratura di aree a rischio o pericolose eventualmente non identificate nel PAI, rispettando le procedure fissate nelle Misure di salvaguardia del PAI, e utilizzando le metodologie definite nelle Linee Guida o metodologie più raffinate.

In accordo con i principi generali della pianificazione (art. 3) e con le precise prescrizioni contenute nell'articolato di legge, gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica devono concorrere alla riduzione e prevenzione del rischio sismico, sulla base delle analisi di pericolosità, vulnerabilità, esposizione.

Il QTR, in relazione alla elevata pericolosità sismica del territorio regionale, tenuto conto delle recenti modifiche della classifica sismica e dell'evoluzione, in termini di aggiornamento e miglioramento, della normativa sismica, identifica come areali di rischio sismico tutti gli ambiti sede di elementi a rischio esistenti appartenenti tanto al sistema insediativo che a quello relazionale, nonché, in casi particolari, al sistema naturalistico ambientale.

Per le prerogative sancite dall'art. 17, comma 3b, assunto che la Regione, ai sensi del punto a) del comma 2 dell'art. 94 de D.L. 31 marzo 1938, n 112, provvede alla classifica sismica del territorio individuando le zone a differente pericolosità sismica di base e per le stesse caratterizza il livello di pericolosità di base, resta fissato il principio che attraverso lo studio delle variazioni locali di pericolosità, di vulnerabilità delle strutture, di vulnerabilità urbana e di esposizione, secondo le

metodologie più avanzate della microzonazione sismica integrata nella pianificazione urbanistica e territoriale, gli strumenti di pianificazione a qualsiasi livello, devono perseguire lo scopo di migliorare la conoscenza del rischio sismico e di attuare tutti i possibili criteri di scelta e interventi finalizzati alla prevenzione e riduzione dello stesso, secondo un approccio graduale e programmato alle varie scale e ai vari livelli di pianificazione.

Riguardo all'attività estrattiva, l'obiettivo di dare una risposta organica sotto il profilo del soddisfacimento della domanda e dell'utilizzo delle risorse ai fini dello sviluppo economico, ma anche in termini di compatibilità con le restanti esigenze d'uso del territorio e con la tutela dell'ambiente, è affidato ai Piani Estrattivi per i quali la Regione Calabria ha avviato la procedura di realizzazione.

Direttive per le azioni connesse con l'attività estrattiva

Analogamente, l'obiettivo di dare una risposta organica ai problemi di collocazione e riutilizzo dei materiali inerti provenienti da scavi e demolizioni, è affidato a Piani di discariche provinciali.

Nelle more di realizzazione di tali strumenti, resta fissato il principio che dal punto di vista territoriale, l'individuazione, a livello di piani strutturali, delle aree che potenzialmente possono essere interessate da attività estrattive o da attività di discarica di inerti, deve avvenire nel rispetto delle misure di salvaguardia specifiche fissate nel PAI, nonché dei vincoli paesistici, idrogeologici e, più in generale, di tutela ambientale che regolano le attività di trasformazione fissati dalla legge, e in ogni caso nel rispetto delle procedure di verifica di sostenibilità, di cui all'Art. 10.

Prescrizioni per le azioni connesse con l'attività estrattiva

Per gli impianti esistenti, o per nuovi singoli impianti, è prescritto che la prosecuzione o l'avvio dell'attività sia subordinata alla verifica della sostenibilità ambientale in relazione agli effetti sociali e ambientali (rumorosità, qualità dell'area e dell'acqua, impatti temporanei e permanenti sul paesaggio, geomorfologia, idrologia superficiale e profonda, vegetazione, fauna terrestre ed ittica), nel rispetto della normativa che regola la VIA (DPR 12.4.96 “ Atto di indirizzo per l'attuazione dell'Art. 49 , comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale).

Direttiva per le procedure di realizzazione della carta dei suoli (riferita alla parte geomorfologia)

Tenuto conto che nelle procedure più accreditate alla Carta dei suoli si perviene attraverso operazioni di campagna specificamente rivolte alla caratterizzazione e classificazione dei suoli, utilizzando come carta di base la Carta delle Unità di Paesaggio, che è ottenuta dalla sovrapposizione di cartografie geotematiche comunque da costruire per le esigenze del PSC, ai sensi dell'Art.20 e in particolare per quanto prescritto al comma 4 dello stesso articolo, si prescrive che, nei casi in cui si rende necessario, la strumentazione geologica di base sia predisposta anche ai fini della realizzazione della Carta dei suoli, a scala di dettaglio.

Per quanto riguarda le procedure si rinvia alla specifica Scheda Tecnica (Scheda Tecnica La componente geologica nel PSC).

Direttiva per la prevenzione e difesa dai rischi derivanti dagli inquinamenti delle risorse idriche

In relazione all'obbligo del QTR di prevedere azioni e norme d'uso finalizzate alla prevenzione e difesa dai rischi derivanti dagli inquinamenti delle componenti ambientali, resta fissato il criterio che tutti gli strumenti di pianificazione devono adottare e attuate tutte le strategie per evitare gli inquinamenti anche delle risorse idriche, uniformandosi alle normative europee, nazionali e regionali a tali scopi specificamente rivolti.

Prescrizioni per la prevenzione e difesa dai rischi derivanti dagli inquinamenti delle risorse idriche

Per la rilevante e crescente incidenza delle trasformazioni del territorio sulle acque, e per la necessità di tutela delle risorse idriche, il rispetto delle disposizioni relative alla tutela delle acque è imprescindibile e improcrastinabile.

Per tali ragioni, nelle more della delimitazione definitiva delle aree di salvaguardia di cui all' art. 21 del Decreto Legislativo 11 maggio 1999, n° 152 modificato dal D.L.gs 258/2000, secondo le Linee Guida per la tutela delle acque concordate nell'Accordo 12 dicembre 2002 della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province Autonome, resta ferma l'estensione stabilita ai sensi del comma 7 del citato articolo 21, pari a 200 m di raggio rispetto al punto di captazione o di derivazione.

A livello di PSC, tale misura di salvaguardia costituirà misura minima di tutela, dovendosi adottare in fase di scelta degli interventi tutte le cautele che si renderanno necessarie in relazione al quadro idrogeologico minimo da rendere con la costruzione della Carta con elementi idrografici e idrogeologici, che fa parte della strumentazione cartografica a corredo degli studi geologici richiesti dal comma 4 dell'art. 20 (Vedi Scheda Tecnica La componente geologica nel PSC).

Direttive per l'identificazione e classificazione dei geositi

Il QTR e i PTCP definiranno indirizzi che rendano possibile l'identificazione e classificazione dei geositi.

2.1.2 La Carta dei Luoghi

La Carta Regionale dei Luoghi costituisce parte integrante del QTR e definisce gli orientamenti per la identificazione dei sistemi territoriali ai fini di una pianificazione e programmazione territoriale corrispondente alle reali esigenze e caratteristiche della regione. Attraverso la redazione della Carta regionale dei Luoghi si definiscono gli elementi necessari per una lettura interpretativa del territorio tesa a privilegiare gli aspetti qualitativi piuttosto che quantitativi e

tecniche dello sviluppo territoriale per restituire centralità ai valori del territorio calabrese che nel loro complesso caratterizzano l'identità dei luoghi.

Col termine luogo si intende il territorio come spazio di vita, insieme della natura e delle modificazioni fisiche indotte dall'uomo in relazione al suo modo di abitare ed alla cultura che esprime.

Tale accezione è ulteriormente avvalorata dalla legislazione regionale in materia di aree protette (L.R. n. 10/2003) e dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D. Lgs. 42/2004) che prevedono l'integrazione tra la componente umana e naturale attraverso la salvaguardia dei valori antropologici, architettonici, archeologici e storici, nonché delle attività agricole produttive ed agro-silvo-pastorali, e di ogni attività economica tradizionale anche attraverso l'accessibilità a incentivi statali e regionali. In questo contesto, il patrimonio culturale regionale, nel quale i cittadini si identificano, costituisce il sistema di risorse su cui fondare lo sviluppo del territorio, in cui la tutela e la valorizzazione dell'ambiente naturale diventano condizioni necessarie.

L'elaborazione della Carta dei Luoghi consente di costruire i quadri conoscitivi complessivi attraverso l'individuazione dei sistemi costitutivi e delle loro interrelazioni, il riconoscimento dei valori e delle criticità, da cui dedurre i gradi di trasformabilità, le modalità d'intervento e di uso dei suoli del territorio regionale.

La Carta Regionale Luoghi è uno degli strumenti conoscitivi di base necessari per la definizione delle strategie e degli atti di pianificazione del territorio che tiene conto dell'evoluzione degli scenari di riferimento socio-economico e ambientale e delle istanze del territorio.

La Carta Regionale dei Luoghi, secondo quanto prescritto dall'art. 17 della LUR19/2002, prevede:

a) la perimetrazione dei sistemi che costituiscono il territorio regionale individuandone le interrelazioni a seconda della loro qualità, vulnerabilità e riproducibilità, attraverso la definizione e l'elaborazione di una cartografia di sintesi che perimetra tutte le parti costitutive del territorio regionale.

b) l'individuazione dei gradi di trasformabilità del territorio regionale derivanti dalla identificazione delle forme e dei modelli di intervento, di cui all'art. 6 (conservazione, trasformazione e nuovo impianto), con la conseguente nomenclatura dei vincoli ricognitivi e morfologici derivanti dalla disciplina statale e regionale sulla tutela e valorizzazione dei beni culturali singoli ed ambientali, attraverso la definizione e l'elaborazione di una carta dei gradi di trasformabilità del territorio regionale;

c) la definizione delle modalità d'uso e d'intervento dei suoli derivati dalla normativa statale di settore in materia di difesa del suolo e per essa dal Piano di Assetto idrogeologico della Regione Calabria, attraverso l'elaborazione di una carta delle modalità d'uso e di intervento dei suoli, che tiene conto delle caratteristiche geomorfologiche, idrologiche e agro-forestali del territorio.

La Carta Regionale dei Luoghi tiene conto delle problematiche del territorio calabrese, il dissesto idrogeologico e l'instabilità geologica, la riduzione e la prevenzione del rischio sismico, per le quali gli strumenti di pianificazione, a qualsiasi livello, dovranno perseguire lo scopo di

migliorare la conoscenza e di attuare tutti i possibili criteri di scelta e interventi finalizzati alla prevenzione e alla riduzione dei rischi, secondo un approccio graduale e programmato.

Si veda il capitolo VI per maggiori dettagli e in particolare per la costruzione della rappresentazione unificata a scala regionale dei vincoli paesaggistici e territoriali.

Schema grafico - vedi file “schemi”- – Carta dei Luoghi

2.1.3 La valenza paesaggistica del QTR

Paesaggio e pianificazione

L'attribuzione di valenza paesistica (adesso paesaggistica) alla pianificazione alla grande scala segna un passaggio decisivo per le politiche territoriali della Calabria e nello stesso tempo avvia un processo di recupero di efficacia nel governo dell'ambiente su un tema su cui, nel passato, la Regione aveva accumulato gravi ritardi. Oggi sia l'evoluzione scientifico-disciplinare che le più recenti esperienze, europee e mediterranee, insieme alla più recente produzione normativa in materia di territorio, segnano una convergenza tra i temi direttamente legati al regime dei suoli, agli aspetti ecologici e alla fruizione del paesaggio.

L'affermazione di temi legati alla sostenibilità – concetto portante anche per l'azione sul territorio calabrese – ha comportato molte convergenze, teoretiche e pragmatiche, tra le dimensioni territoriali e paesistiche dell'assetto. Laddove ieri l'urbanistica afferiva principalmente al territorio antropizzato e il paesaggio connotava “la natura fuoriuscita dall'ambiente sociale”, oggi sono crescenti le relazioni tra aspetti socio-insediativi, ambientali ed estetico-percettivi dell'assetto. Con apparati concettuali apparentemente distinti che finiscono per enfatizzare profili diversi del medesimo oggetto.

L'evoluzione politica, scientifica e normativa nel trattamento di tali questioni presenta tracce importanti di tali conseguenze, per esempio nella declinazione del termine “sviluppo” che fino ad ieri significava trasformazioni economiche e territoriali quasi sempre in conflitto con l'ambiente e che invece oggi tende alla sostenibilità, cioè ad essere strutturato e commisurato sulla necessità di conservazione e affermazione dei valori del paesaggio. Ciò è tanto più vero nel caso della Calabria. Nella nostra regione, infatti alcuni dei principali motivi di dequalificazione dell'assetto e di degrado dell'ambiente si possono individuare nella pretesa introduzione di modelli socio-economici estranei al patrimonio paesistico locale.

Le “macerie” dei “poli di sviluppo” industriali e infrastrutturali restano lì a ricordarci il fallimento di tali operazioni che hanno rallentato la crescita sociale e accelerato il declino ecologico e territoriale, favorendo fenomeni di dissesto fisico e di de-territorializzazione socio-insediativa, quali l'abusivismo edilizio, di dimensioni spesso abnormi nella regione.

La legge urbanistica regionale, con l'innesco di un processo di pianificazione del paesaggio, integrata al governo del territorio, intende costruire uno strumento sostantivo di trattamento e risoluzione di tali problematiche. Nel seguito di questa parte del lavoro, le Linee Guida illustreranno l'evoluzione normativa e l'attribuzione di nuove competenze alla Regione, i caratteri della pianificazione paesaggistica alle diverse scale, la natura della strumentazione di gestione dei parchi e delle aree di particolare interesse naturalistico.

La pianificazione paesaggistica tra Linee Guida, QTR e Piani di Ambito

Nella peculiare situazione legislativa, politica ed operativa determinatasi attualmente nella Regione Calabria, il coordinamento tra i Piani Territoriale e Paesaggistico in oggetto comporta

prima di tutto l'integrazione tra i due rispettivi processi di pianificazione. Questo a sua volta implica a livello tecnico-scientifico una intensa interazione tra i due processi elaborativi.

Le ragioni che impongono l'integrazione in oggetto non hanno bisogno di essere ricordate. Esse erano state esplicitamente richiamate nel dibattito innescato dalla L.R. 19/02 e dal programma dell'attuale esecutivo regionale, le cui strategie per il paesaggio consapevolmente escono dai limiti delle azioni di tutela paesistica per incidere sulle strategie di sviluppo economico, sociale e territoriale, ed hanno trovato autorevole riscontro nei D.lgs 490/99 e 42/04 e, più in generale, nei dibattiti, negli orientamenti e negli impegni di governo connessi alla Convenzione Europea del Paesaggio adottata dal Consiglio d'Europa nel 2000. Gli orientamenti emergenti, anche nel nostro paese, riflettono ad un tempo la centralità del territorio e delle politiche territoriali per un'efficace tutela paesistica (ben al di là delle misure di vincolo e protezione passiva) e, simmetricamente, la crescente rilevanza del paesaggio nella ricerca della qualità del territorio e dello sviluppo sostenibile. Se il paradigma territoriale ribalta le concezioni tradizionali del paesaggio, il paradigma paesistico si è ormai imposto come imprescindibile chiave interpretativa della realtà e delle dinamiche territoriali. Questa consapevolezza ha oggettivamente rafforzato la tendenza a ricercare in un unico strumento di Piano la risposta più radicale alle esigenze di coordinamento territoriale/paesistico, senza tuttavia chiudere definitivamente l'alternativa aperta dalla L.431/1985 che, com'è noto, profilava la duplice possibilità, per le Regioni, di assicurare la tutela paesistica con piani paesistici oppure con piani urbanistici-territoriali "con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali". Tale alternativa è infatti ripresa anche nel recente Atto d'indirizzo, predisposto dal Ministro per i beni e le attività culturali.

Rispetto a tale alternativa, le Regioni italiane si sono divise, parte optando per la formazione di Piani paesistici distinti dalla pianificazione urbanistica e territoriale (spesso concepiti come "piani delle condizioni", in qualche modo preliminari e condizionanti), parte tentando invece di ritrovare all'interno di tale pianificazione i contenuti della tutela e della gestione paesistica. La situazione calabrese è, al riguardo, singolare e interessante. Infatti il quadro giuridico-istituzionale vigente tiene insieme i due strumenti di piano acquisendo, in qualche modo, le condizioni politiche ed operative maturate negli ultimi anni per la loro predisposizione "contestuale", orientata ad assicurare un'organica concatenazione delle rispettive scelte e delle conseguenti normative. Ciò ha già aperto spazi di confronto e interazione che possono risultare particolarmente fecondi, indipendentemente dalla circostanza che l'evoluzione della legislazione regionale propone l'unificazione dei contenuti paesistici e territoriali in un unico strumento di piano.

In ogni caso si tratta infatti di assicurare (come recita l'Atto di indirizzo citato):

- a. la conoscenza dell'intero territorio, nelle sue caratteristiche specifiche e nei valori da tutelare, valorizzare e recuperare;
- b. l'analisi delle dinamiche di trasformazione e dei fattori di rischio;
- c. l'individuazione degli ambiti da assoggettare a forme diversificate di tutela e valorizzazione;
- d. la definizione degli obiettivi di qualità ambientale da perseguire nei diversi ambiti;

- e. la determinazione degli interventi di tutela e valorizzazione paesistica da realizzarsi coerentemente con le azioni e gli interventi finalizzati allo sviluppo economico e produttivo delle aree interessate;
- f. la definizione di norme prescrittive per la tutela e l'uso del territorio.

La formazione del QTR si colloca, in sostanza, tra le Linee Guida presenti (seppure con valore prescrittivo molto basso) e i Piani paesistici d'ambito, che non potranno non tener conto delle scelte territoriali, pur potendo, all'occorrenza, prevalere su di esse in ragione dell'incomprimibilità, costituzionalmente garantita, dei valori paesistici. Di qui una prima indicazione di principio in ordine all'impostazione normativa del QTR che dovrebbe, recependo gli indirizzi delle Linee Guida e traducendoli in coerenti strategie territoriali, "informare" i Piani paesistici d'ambito, facendo tuttavia salve le cautele, le specificazioni e le normative particolari che tali Piani potranno successivamente introdurre.

Alla base di un'efficace interazione tra i due processi di Piano va posta la trasparenza dei confronti e delle valutazioni incrociate. È infatti evidente che tali processi portano necessariamente ad evidenziare istanze ed interessi collettivi differenti, discordanti e spesso potenzialmente conflittuali: l'esperienza insegna che le scelte di tutela ambientale o paesistica possono facilmente confliggere con quelle di sviluppo insediativo, infrastrutturale o produttivo. Il vantaggio che nasce dalla contestualità dei due processi è quello di rendere precocemente espliciti i conflitti e di consentire quindi di ricercare tempestivamente la composizione degli interessi contrastanti, considerando la possibilità di opzioni alternative, di percorsi sinergici e di giochi a somma positiva. In altri termini, il confronto è tanto più efficace quanto più fa emergere le ragioni di conflitto e le disparità di valutazione.

Schema grafico - vedi file "schemi"- valenza paesaggistica del QTR

Obiettivi e profili per Direttive e Prescrizioni – Paesaggio, Parchi e ambiti naturali

Direttive

Tutte le norme e le prescrizioni dettate per il sistema insediativo per il sistema relazionale oltre che per quello naturalistico hanno una ricaduta paesistica, nel rispetto delle finalità generali tanto della L.R. n. 19 che del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio e dei rapporti tra i vari livelli di pianificazione regionale esaminati.

La Regione a mente dell'art. 135 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio oltre che assumere le funzioni amministrative di tutela dei beni paesaggistici provvede, di concerto con il Ministero, alla formazione del Q.T.R. che assume quale politica paesistica in ambito territoriale:

- l'individuazione e l'apposizione del vincolo ricognitivo dei beni paesaggistici sotto elencati secondo le modalità espresse dal già citato Codice agli art. 138, 139, 140, 141;
- la precisazione delle azioni per la valorizzazione, il ripristino e la trasformazione delle aree vincolate, anche ai sensi dell'art. 142 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio;
- l'individuazione degli ambiti di pianificazione paesaggistica ex art. 143 di detto Codice.

Ne fanno parte, oltre che i "beni paesistici" specificamente individuati ai sensi dell'art. 134 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, anche tutti gli elementi già individuati dal Progetto Integrato Strategico Rete Ecologica Regionale, POR 2000/2006, Misura 1-10, approvato con Deliberazione della Giunta Regionale 4 Novembre 2002, numero 1000. Questi sono:

- aree naturali protette esistenti;
- aree naturali protette nuove istituzioni;
- aree naturali ed ambientali che completano la rete
- aree SIC (siti di interesse comunitario) - numero 185;
- aree ZPS - numero 4;
- aree SIN (aree di interesse nazionale) - numero 20;
- aree SIR (aree di interesse regionale) - numero 7.

Questo complesso di aree è integrato da altre aree appartenenti alle seguenti tipologie:

- aree di interesse storico archeologico;
- aree con valore di paesaggio storico;
- aree di rilevante interesse scenico-percettivo;
- aree di valore documentario per la storia dei modelli e dei processi insediativi regionali.

Tali beni e risorse saranno determinati in apposita "Carta dei Vincoli" annessa alla "Carta dei Luoghi" di cui sono disponibili schemi e direttive.

Prescrizioni

La strumentazione urbanistica in itinere o approvata a mente dell'art. 145 del già citato Codice si dovrà conformare ed adeguare alla previsione del Q.T.R. con valenza paesistica, "introducendo

ove necessario le ulteriori previsioni conformative che alla luce delle caratteristiche specifiche del territorio risultino utili ad assicurare l'ottimale salvaguardia dei valori paesaggistici già individuati".

Il PTCP, in particolare assumerà il compito di:

- delimitare cartograficamente, alla scala di volta in volta di maggior dettaglio rispetto al QTR, ed in sostituzione di esso alla Carta dei Luoghi, il complesso di aree di cui sopra;
- integrare eventualmente detto complesso con altre aree ritenute di interesse paesaggistico.

Il PPd'A (Piano Paesaggistico di Ambito) dettaglierà a scala di ambito la lettura e l'inquadramento dei caratteri paesaggistici, predisponendo, per ciascun ambito, la disciplina specifica:

- direttiva, indicativa e prescrittiva, a seconda degli obiettivi di qualità del paesaggio, relativi alle parti di detto ambito;
- la conformità e coerenza della pianificazione di parchi e aree protette rispetto al processo di pianificazione territoriale e paesaggistico.

Per l'intero territorio regionale, e nella fattispecie, per le componenti del sistema naturalistico-ambientale valgono i vincoli di legge nazionali, paesaggistici e territoriali, di cui alle norme e ai Codici urbanistici e paesaggistici nazionali. Tali vincoli sono riportati nell'apposita "Carta dei Vincoli" allegata alla "Carta dei Luoghi" delle presenti Linee Guida.

Costituiscono inoltre obiettivi da perseguire con il QTR a valenza paesaggistica insieme con gli altri livelli di pianificazione:

1. il miglioramento del sistema naturalistico-ambientale, a partire dall'individuazione e dalla ristrutturazione dei suoi apparati paesistici primari;
2. il mantenimento e la valorizzazione del patrimonio boschivo e forestale regionale, con miglioramento della qualità ecologica.
3. la tutela delle aree protette, aree naturalistiche di pregio, aree di interesse ambientale, comprese aree SIC e ZPS;
4. la tutela ed il miglioramento dei suoli in cui insistono aree di interesse paesaggistico, selvicolturale ed ecologico per la difesa del suolo;
5. la tutela per il miglioramento suoli ad alta capacità produttiva individuati dalle analisi agropedologiche;
6. il contrasto al fenomeno della marginalità e dell'abbandono delle aree rurali;
7. la valorizzazione delle aree forestali o vegetali e agricole intercluse alle maglie urbane;
8. la tutela della fascia costiera con tendenziale blocco dell'edificazione anche in funzione di salvaguardia dai fenomeni di erosione;
9. la ricostituzione degli apparati paesistici fluviali (fiumi, fiumare, fiumarelle) lungo tutta la superficie regionale.

Per tali componenti, opportunamente rappresentate nella Carta dei Luoghi e allegati, il QTR con valenza paesistica predisporrà opportune direttive.

A partire dall'approvazione delle presenti Linee Guida è richiesto, per l'intervento nelle aree interessate, apposito **Nulla Osta** di conformità.

2.2 I SISTEMI OGGETTO DELLA PIANIFICAZIONE

2.2.1 Il sistema naturalistico-ambientale e agro-forestale

Il sistema naturalistico-ambientale rispetto alla sostenibilità dell'assetto

Il sistema naturalistico-ambientale si può definire come quella porzione di territorio regionale interessato poco o punto dagli insediamenti. In generale si individua tramite tale sistema la "combinazione di unità paesistiche differenti per struttura e funzioni, caratterizzate da gradi diversi di connessione e correlate da scambi di energia".

Secondo tale concezione, pur limitandosi agli aspetti bio-ecologici, l'ambiente, o meglio, il "sistema ambientale", è qualcosa che va ben oltre la somma di alcune sue componenti fisiche, in quanto le relazioni sono date soprattutto da "flussi di energia e di materia", per cui il sistema ambientale può funzionare, entro certi limiti, anche se una componente è inquinata o al contrario, può anche non funzionare se tutte le componenti fisiche non sono inquinate.

E' necessario precisare che il funzionamento di un sistema ambientale deve essere visto soprattutto in funzione della sua "stabilità" (ecologica) all'interno della quale la "biodiversità" gioca un ruolo, anche se non del tutto precisato, certamente fondamentale.

Questo insieme ad altri fattori ecologici (permanenze, resilienze, fragilità etc.) costituiscono i nodi centrali della pianificazione ambientale che attualmente sembra trovare viepiù maggiori consensi e che si condensa nel principio di sostenibilità perseguito dalla nuova legge urbanistica.

Al contempo è chiaro, visto il crescente processo di frammentazione paesistico legato allo sviluppo infrastrutturale ed urbano, che l'uomo, se vuol salvaguardare veramente il sistema ambientale, sarà costretto sempre più ad avere una posizione attiva e quindi "gestire" piuttosto che non semplicemente "tutelare" per risolvere progettualmente i nodi di conflitto tra reti naturali e reti antropiche.

La protezione del sistema naturale, ha bisogno di una difesa attiva di fronte ai disturbi e non di una impossibile cristallizzazione atemporale e decontestualizzazione. La tutela, allora, calata in un procedimento attivo di questo genere, può diventare uno strumento delicato e di insostituibile efficacia.

In questa logica è costruita la lettura del sistema presentato ai punti seguenti:

1. dapprima si procede ad una osservazione degli aspetti paesaggistici, naturalistico-percettivi dei diversi ambienti regionali;
2. quindi si evidenziano gli elementi che formano la R.E.R. (Rete Ecologica Regionale);
3. per avanzare alcune linee direttive e prescrittive.

I paesaggi emergenti e i quadri morfologico-ambientali

La Calabria si propone come una regione di cui una serie di peculiarità naturali e storiche mutuamente interagenti rendono alquanto complessa la condizione.

L'esile penisola calabrese, infatti, si protende fra il mare Ionio e il mare Tirreno con 713 Km di litorale (l'8% circa di quello italiano) ed è interessata da un sistema orografico che l'attraversa longitudinalmente e si caratterizza per la carenza di aree piane e per l'entità e la diffusione di dissesti geomorfologici: il suo territorio è costituito dal 42% di montagna, dal 49% di collina e, a fronte del 23% della superficie italiana, solo dal 9% di pianura, quasi tutta concentrata nella cmosa litoranea e negli slarghi delle sue maggiori piane di Gioia, di Lamezia e di Sibari. Inoltre esso per circa 1/3 della sua superficie è in stato di dissesto potenziale o in atto.

L'attuale assetto fisico della regione calabrese è il risultato di una serie di fenomeni di intense evoluzioni che hanno avuto ovviamente ritmi diversi. La particolarità del suo rilievo appenninico, nei suoi elementi fondamentali (la parte meridionale del Pollino, la Sila e la catena costiera Paolana a nord dell'istmo di Catanzaro; le Serre, il Poro e l'Aspromonte fino all'estremo sud ove si apre a ventaglio, tutti comprendenti spazi piani, i pianalti), la frequenza delle variazioni della natura degli affioramenti e l'esigua estensione di ogni formazione litologica, documentano la tormentata orogenesi della regione: inoltre, lo stato di intensa alterazione e le diffuse fratturazioni ed incisioni dei terreni sono indici chiari delle imponenti sedimentazioni, metamorfizzazioni e tettonizzazioni ai quali è andato soggetto l'intero territorio calabrese. Attualmente le differenze climatiche tra le due fasce costiere e lo spartiacque e soprattutto un reticolo idrografico piuttosto denso² e costituito per la massima parte da corsi d'acqua a regime esclusivamente pluviale e a carattere impetuoso che, per la brevità e l'acclività dei percorsi fra i rilievi ed il mare sono capaci di notevoli portate, alimentano una serie di processi di erosione e degrado fisico.

La Calabria è bagnata dal Tirreno e dallo Ionio: il mare segna quindi il confine naturale della regione nelle direzioni Ovest, Sud ed Est. A Nord invece la penisola calabrese "si stacca dalla Lucania secondo un confine che in parte è fantastico e poco razionale, come quasi tutti i confini di provincia, in massima però è abbastanza sensato perché corre per limiti importanti e per creste cospicue"³.

Dal Tirreno allo Ionio il confine tra Basilicata e Calabria segue infatti, per la prima parte i dislivelli tra i bacini del Crati e del Lao o fra quelli del Raganello e del Sacramento. Nella parte mediana il confine scende a sud, alle Creste nere volge a levante fino al Monte Sparviero, da cui segue il canale del Careto fino alla confluenza con il Sarmento da cui prosegue in linea pressoché retta verso est, verso lo Ionio⁴.

² Gli oltre duecento fiumi e torrenti che si scaricano nei due mari calabresi - cfr. I. Principe, *La Calabria*, Universo, Firenze 1969 - cioè mediamente uno ogni 4 km di costa, sono compresi, ai fini dei più recenti strumenti legislativi in materia di sistemazione idraulico-forestale, in 34 bacini interessanti l'intera superficie della regione e suddivisi in cinque classi secondo un ordine connesso alla rilevanza degli interventi finalizzati alla loro difesa.

³ Cfr. E. Cortese, *Descrizione geologica della Calabria*, Ricci, Firenze, 1934 (I ed. 1897).

⁴ Idem, cfr. anche L. Gambi, op. cit.

I riferimenti geo-topografici principali sono: "al Nord il confluente del canale del Careto col Sermento a 40° 08' 39" di latitudine Nord. All'est, il capo Colonna a 04° 45' 17" di Longitudine est. Al sud il capo di Porto Salvo presso Melito a 37° 34' 05" di latitudine nord. All'ovest la punta di Pellaro e quella di Zazzara scapatura presso Reggio, a 03° 10' 48" di longitudine est."⁵. Essa ha dunque una lunghezza massima di circa 248Km da nord al sud ed il punto di massima larghezza (111,50 Km) tra punta dell'Alice e capo Bonifati.

L'importanza del rilievo rispetto all'ambiente fisico è colto dal Gambi che sostiene che esso dà "configurazione tipologica" al territorio, in riferimento " alla frantumazione delle superfici, alla oscurità delle forme, alla chiarezza degli orizzonti continentali e di conseguenza al predominare di profili inclinati, a volte abrupti e vicini a verticalità"⁶. Il sistema dei rilievi e delle acclività determina dunque la struttura del sistema geomorfologico regionale.

La linea di displuvio, tra i due grandi versanti, ionico e tirrenico, inizia al confine lucano, alla Cozza di Paolo (907m s.l.m.). Dopo un breve tratto in direzione sud, nei pressi del massiccio del Pollino, volge a sud-ovest, attraverso Cozzo del Pellegrino, Montalto e Varco del Palombaro. Più a sud corre prossima e parallela al litorale tirrenico. Nel paolano "il versante tirrenico ha la minima larghezza e infatti la distanza orizzontale dalla cresta al mare non è che di 4,5Km.". Dall'altra banda il territorio si allarga nella Valle del Crati.

Ancora verso sud, la linea di displuvio volge a sud-est per toccare piano Lago, che fa da spartiacque tra Crati e Savuto. Il displuvio prosegue nel massiccio Silano, con andamenti irregolari e discontinui e si sposta progressivamente verso est, fino a toccare i rilievi del Catanzarese. In questa fascia di territorio prevalgono le terre d'altura, fin quasi alle coste. Quindi il profilo discende dopo essersi innalzato ai 973m (s.l.m.) del colle Pallone ed essere passato pel cucuzzolo nel paese di Tiriolo, lasciando a levante il paese omonimo, scende a Marcellinara ed alla cappella Sant'Elia trova il suo punto più depresso a 250m sul mare.

Questa parte depressa del crinale appenninico non è breve e, benché vi si trovino altezze maggiori, pure, in tutto il tratto che corrisponde ai golfi di Squillace e di Sant'Eufemia, essa corre sopra piani e creste che non si elevano aldilà di 390m"⁷. La fascia di territorio successivo è caratterizzata dalla presenza del Massiccio delle Serre: come già in Sila l'ambito su cui è riscontrabile il nucleo morfogenetico principale non è in rilievo, ma su piani di altura: i pianalti aree ecologicamente rilevanti dell'interno calabrese. Superate a sud le Serre, la linea di displuvio scende alla Limina (780m s.l.m.), tra i golfi di Gioia Tauro e Gerace, per poi penetrare nell'Aspromonte, dove in parte, ripropone lo scenario dei pianalti e ridiscendere nel reggino, laddove lo Stretto di Messina si apre nel mare ionico (capo d'Armi, Leucopetra).

Come si evince anche dalla lettura dell'andamento del rilievo, l'aspra oromorfologia della regione calabra è caratterizzata, all'interno, dalla presenza dei quattro massicci, Pollino, Sila, Serre ed Aspromonte, che ne determinano, con la costiera Paolana, i tratti distintivi del quadro. Queste

⁵ Cfr. nota 3

⁶ Idem

⁷ Ibidem

sub-regioni interne in cui prevalgono le altimetrie e le clivometrie decise, ma in cui non mancano i pianalti, presentano ecologie assai varie; inoltre esse nell'evoluzione delle dinamiche territoriali hanno spesso costituito anche aree di forte densità insediativa, specie allorché l'insediamento costiero per motivi bellici, naturali o ambientali si presentava come rischioso o insicuro per gli abitanti.

La struttura vegetazionale prevalente è il bosco di alta montagna (sub-regioni di abete, faggio, leccio), scendendo di quota si incontrano ampie macchie di castagno e pino montano, mentre ancora più a valle si incontrano pino marittimo ed eucalipto (innestato in Calabria nel secolo scorso per stabilizzare i terreni).

Si è già visto come tali massicci montuosi siano caratterizzati dalla presenza di vaste aree piane: i pianalti che costituiscono alcune tra le ecologie più interessanti della regione. Tali zone sono infatti geologicamente salde, con una dotazione idrica e vegetazionale notevole. Un tempo tali aree costituivano il cuore produttivo della Calabria interna, con pascoli e colture ortive, legumi, pomodori. Nelle fasi recenti esse sono segnate da fenomeni di vuoto antropico che accentua talora il degrado fisico, anche se alcune aree nell'ultimo decennio hanno presentato linee di contro tendenza insediativa, legata al turismo o all'allargamento di aree urbanizzate contermini.

Il reticolo idrografico e le scarse pianure contendono dunque il territorio alla prevalenza dei massicci interni. Gambi notava l'amenità e la fragilità di un reticolo idrografico che fa da corona ad una terra essenzialmente di rilievo. In Calabria infatti, a fronte di un vasto numero di fiumare (grandi e piccole, numericamente oltre 200) non si può parlare di reticolo fluviale, ma di piccoli corsi d'acqua, per lo più torrentizio-alluvionali, che costituiscono in fondo più che altro le tracce del mare che un tempo sommergeva la regione e si è poi ritirato.

Più specificatamente il sistema delle fiumare, con le sue caratteristiche per molti versi singolari, in cui prevalgono sezioni dei letti molto ridotte per pendenze talora molto forti, altre volte più docili o frammiste ed un mix di microclimi dagli esiti paesaggistici spesso notevoli, segue la faticosa continuità delle difficili relazioni tra i segni forti dell'ambiente fisico regionale, appunto i citati rilievi ed il mare.

Il già citato Rossi-Doria ha notato l'importanza insediativa di quei sottosistemi territoriali, talora unici per geomorfologie, che vanno a formare una corona di tracciati che incontrano quasi perpendicolarmente la linea costiera, disegnando uno strano pettine a forma di 'U', tramite in cui il mare ha determinato il modello fisico ordinatore dell'assetto di terra, mentre da essa si separava.

Le rade pianure calabresi (Sibari, Lamezia, Gioia) sorgono laddove si sono incontrati alcuni tra i meno esigui corsi d'acqua della regione. La piana di Sibari sullo Jonio, nella parte nord-est del territorio, è disegnata dalla confluenza del Crati con il Coscile. Essa aveva grande peso insediativo fin dal periodo magno-greco ed è tutt'oggi un'area che presenta forti dinamiche. La struttura vegetazionale ha favorito il prevalere delle colture cerealicole dei seminativi, oltre ad una forte presenza di pascoli invernali, che ha dato vita nel tempo ad una discreta attività zootecnica. La presenza di macchia mediterranea è stata frammista a quella di alberi da frutto innestando nel tempo anche la formazione di coltura ad albero (olivo; vigneti ed anche fichi). Di

recente ha assunto importanza l'area dell'alta e media valle del Crati che, pur non essendo esattamente piana, ha favorito la crescita dell'insediamento cosentino-rendese.

Nel punto più stretto della regione (la sella tra i golfi di Squillace e Sant'Eufemia), si allarga, dalla sponda tirrenica, la piana di Lamezia, favorita dalla presenza dei fiumi Amato e Savuto, e dalle caratteristiche della costa, in quel punto bassa e sabbiosa. Oggi sottoposta a fenomeni, anche socio-morfologicamente distinti, di diffusione insediativa, la zona è ancora segnata da una struttura agro-vegetazionale in cui è prevalsa la coltura cerealicola, insieme a quelle ad albero insieme ad alcune macchie di vegetazione tipicamente basso-tirrenica (agrumi, olivo).

Sullo Ionio catanzarese è da rilevare anche la piastra crotonese, costituita dalla stretta, ma non trascurabile pianura in cui la costa ionica si allarga verso Crotona, Cirò, Isola Capo Rizzuto. Anche tale area è oggi sottoposta a forti fenomeni di pressione insediativa, che hanno ridotto la forte presenza di vigneti e cereali. La più meridionale tra le piane calabre è quella di Gioia Tauro. Essa è disegnata dai rilievi che immediatamente a nord di essa (massiccio del Poro) e a sud (massiccio del Sant'Elia) di essa sono quasi a strapiombo sul mare, mentre di fronte al segmento di litorale posto tra tali alture il territorio si allarga in un'area piana per decine di chilometri. Gambi ha descritto questa come l'unica, vera pianura calabrese e ne ha illustrato l'ecologia caratterizzata dalla prevalenza dell'ulivo nella parte centrale, cui funge da corona la sub-regione dell'agrumi.

È calabra il 10% della costa italiana: circa 800Km. Essa dà luogo a quadri assai diversi, rocciosa, a picco sul mare in alcuni tratti (Paola, Poro, Sant'Elia), lascia altrove alcune lingue di piana stretta e sabbiosa (Alto Tirreno, Falerna, Reggio, Ionica meridionale, Catanzarese) allungandosi raramente, laddove incontra le pianure descritte⁸.

La rete ecologica e l'ecofunzionamento del sistema

Se si guarda al processo di funzionamento organismico, il sistema naturalistico-ambientale può essere rappresentato attraverso il concetto "rete ecologica", cioè di un modello topologico rappresentabile attraverso un certo numero di "nodi" (aree in cui sono allocate le "risorse ecologiche", aree generalmente protette) collegati da un certo numero di "legami" (connessioni ecologiche) aree che hanno caratteristiche strutturali atte a trasferire risorse da un nodo all'altro.

Gli uni e gli altri sono ecologicamente di eguale importanza al fine di combattere le conseguenze negative della frammentazione.

La rete ecologica calabrese, secondo il Progetto Integrato Strategico Rete Ecologica Regionale-POR 2000-2006 misura 1.10, è così costituita:

- le *aree centrali (core areas)*: coincidenti con aree già sottoposte o da sottoporre a tutela ove sono presenti biotopi, habitat naturali e seminaturali, ecosistemi di terra e di mare che caratterizzano l'alto contenuto di naturalità.

⁸ Per questi aspetti cfr. L. Gambi, op. cit.

- le *zone cuscinetto (buffer zones)*: rappresentano le zone contigue e le fasce di rispetto adiacenti alle aree centrali, costituiscono il nesso tra la società e la natura, ove è necessario attuare una politica corretta di gestione dei fattori abiotici e biotici e di quelli connessi con l'attività antropica.
- i *corridoi di connessione (green ways/blue ways)*: struttura di paesaggio preposte al mantenimento e recupero delle connessioni tra ecosistemi biotopi, finalizzata a supportare lo stato ottimale della conservazione delle specie e degli habitat presenti nelle aree ad alto valore naturalistico, favorendone la dispersione e garantendo lo svolgersi delle relazioni dinamiche. In particolare i corridoi assolvono il ruolo di connettere le aree di valore naturale localizzate in ambiti terrestri e marini (aree rurali ed urbane, aree fluviali che attraverso i sistemi urbani, fasce costiere, complessi lagunari, aree marine di collegamento tra le piccole isole, paesaggi collinari e vallivi, parchi urbani di valore naturalistico e storico-culturale).
- i *nodi (key areas)*: si caratterizzano come luoghi complessi di interrelazione, al cui interno si confrontano le zone centrali e di filtro, con i corridoi e i sistemi territoriali con essi connessi.

I parchi, per le loro caratteristiche territoriali e funzionali, si propongono come nodi potenziali del sistema. Tale struttura si realizza coniugando le:

- aree naturali protette esistenti;
- aree naturali protette di nuova istituzione;
- aree naturali ed ambientali che completano la rete.

Le aree naturali protette rientrano nel “Sistema regionale delle aree protette” così come definito dall'art.4 della L.R. 14 luglio 2003, n.10.

Detto sistema è formato dalle categorie tipologicamente definite dalla Legge citata:

- a. Parchi naturali regionali
- b. Riserve naturali regionali
- c. Monumenti naturali regionali
- d. Paesaggi protetti
- e. Paesaggi urbani monumentali
- f. Siti comunitari
- g. Parchi pubblici urbani e giardini botanici.

Il sistema è completato, oltre che da tutte le aree vincolate ai sensi del T.U. 490/99, dalle aree corridoio della rete ecologica.

In quest'ultima categoria, possono essere appunto comprese le aree naturali “che completano la rete”, mentre tra i paesaggi protetti è opportuno che siano comprese le seguenti tipologie:

● Aree a naturalità diffusa

Possono intendersi per tali quel complesso di aree sedi di processi naturali importanti che si intrecciano con attività antropiche costituenti “fattori limitanti” dello sviluppo ecosistemico. Fanno parte di questo complesso:

- *Le aree costiere usate per la balneazione estiva.* Questo tipo di utilizzazione ha in molti casi distrutto il sistema dunale e la vegetazione climatica sub-litoranea; il periodo invernale di non utilizzazione permette però un certo recupero della vegetazione spontanea. Sono rilevanti tra le altre le spiagge sedi di depositi di *poseidonia australis*, importanti per il contenimento delle erosioni dei litorali. Per la tutela e gestione di queste aree sono fondamentali i Piani di spiaggia.

- *Le aree agricole in abbandono.* In molti casi l'abbandono ha innescato il fenomeno della "successione secondaria" per lo sviluppo della vegetazione potenziale, spesso interrotto dal pascolamento saltuario.

- *Le aree delle "fiumare".* Si tratta di aree ecologicamente molto particolari, in quanto i lunghi periodi di siccità costituiscono un forte "fattore limitante" dello sviluppo della vegetazione e quindi delle catene trofiche ad esse collegate. Sono inoltre aree molto importanti per l'equilibrio idrogeologico del territorio, spesso erose da usi impropri che ne limitano la capacità idraulica. Si tratta di usi agricoli (p. e. agrumeti) o insediativi (p.e. artigianali, industriali e sportivi). Particolarmente importante, da regolamentare con appositi Piani Cave, è l'attività estrattiva in alveo, in quanto può alterare la dinamica del ripascimento dei litorali, con riflesso negativo sia sull'attività turistica, sia sulla stabilità delle infrastrutture (linee ferroviarie o stradali) che corrono lungo la linea costiera.

- *Aree calanchive a forte acclività.* In questo caso il fattore limitante è rappresentato dalla pendenza che ne ha precluso storicamente l'uso agricolo o insediativo. In molti casi si tratta di terreni argillosi sottoposti a fenomeni di erosione superficiale con la naturale conseguenza della formazione dei calanchi. Queste condizioni hanno permesso la sopravvivenza della vegetazione spontanea scomparsa nei terreni ad utilizzazione antropica. In alcuni casi sono aree interessate da rimboschimenti effettuati con specie alloctone di tipo invasivo (p.e. *eucalyptus*) che hanno stravolto il paesaggio calabrese.

● Paesaggi rurali con valore ecologico

Un paesaggio costituisce sempre l'espressione visibile di un'organizzazione. Nel caso dei paesaggi rurali questa organizzazione è costituita dalla relazione tra una serie di elementi diversi seminaturali o antropici: campi coltivati, sistemi di siepi, piccole macchie di bosco o di altre vegetazioni relitte, macchie di frutteto o vigneto, rii, torrenti, contornati o no da vegetazione ripariale, ecc., oltre che da strade da comunicazione locale, o d'appoderamento, ed edifici ad uso agricolo.

Tra gli elementi naturali o naturaliformi, hanno particolare importanza quelli che hanno una biomassa stabile (boschi, uliveti, ecc.) perché, rappresentando la parte più stabile della organizzazione paesistica, danno una certa stabilità a tutto il sistema.

L'individuazione e la delimitazione di questo tipo di paesaggio come "unità paesistiche", deve essere effettuata tenendo presente la rete del sistema relazionale ed il sistema insediativo che, di caso in caso, fungono da confini delimitativi producendo il fenomeno della frammentazione territoriale.

La tutela di questi paesaggi, ove conservino carattere di integrità, è importante per la gestione dell'intero sistema naturalistico-ambientale.

● Aree colturali di forte dominanza paesistica

Sono costituite da tutte quelle aree agricole fortemente caratterizzate da una coltura prevalente: uliveti, agrumeti, vigneti, che costituiscono una nota fortemente caratterizzante del paesaggio calabrese.

In molti casi possono essere considerati elementi dei paesaggi rurali di cui sopra.

- Rete delle connessioni ecologiche minori (non elencate nel progetto strategico suddetto, ma in realtà importantissime per il funzionamento di tutto il sistema).

Un corridoio ecologico è costituito da una striscia di terreno differente dall'intorno generalmente agricolo in cui si colloca; deve essere coperto almeno parzialmente, come nei corsi d'acqua, da vegetazione naturale o naturaliforme. La sua presenza nel territorio è ritenuta positiva, in quanto consente gli spostamenti faunistici da una zona relitta all'altra e rende raggiungibili zone di foraggiamento.

La presenza di corridoi ecologici, soprattutto quando essi formano una rete connessa, viene ritenuta essenziale nella lotta contro la frammentazione paesistica che, come detto, costituisce il fenomeno fondamentale per la perdita della biodiversità e quindi importante per la salvaguardia del sistema naturalistico ambientale.

In realtà sarebbe più esatto usare la definizione "connessione ambientale" piuttosto che "connessione ecologica" essendo quest'ultima di tipo specie-specifica.

L'individuazione di una rete ecologica può essere fatta a scale territoriali diverse; a scala di un territorio comunale deve logicamente inserirsi in quella a scala superiore provinciale o, almeno, a scala del bacino idrografico di pertinenza. Infatti un corridoio, o meglio, un sistema di corridoi che formano una rete, debbono logicamente attestarsi ad un'area di risorse naturali di dimensioni sufficienti ad alimentare la rete stessa.

Le aree forestali ed agricole

Il territorio è una risorsa finita da salvaguardare ed utilizzare in modo efficace. La sua gestione rappresenta, tra i fattori strategici di una moderna pianificazione uno dei momenti più qualificanti per tutte le azioni programmatiche e costituisce un sicuro fattore di sviluppo.

Una moderna gestione del territorio è incentrata oggi sul concetto di sviluppo sostenibile, inteso come "sviluppo economico sostenibile con le esigenze ambientali" particolarmente in una realtà economica sociale ed ambientale come quella della Calabria. In tale contesto è necessario individuare un insieme coordinato di interventi che valorizzino le risorse agronomiche, forestali, naturali, culturali ed umane, consentendo nel contempo un miglioramento dell'ambiente, in linea con gli obiettivi di cui ai comma a) e b) dell'art. 2 della Legge Regionale n. 19/2002.

La gestione comporta, quindi, l'individuazione dei valori d'uso delle risorse e delinea mediante la pianificazione, una serie di attività, tecniche ed economiche, da svolgere in vista della realizzazione più o meno graduale degli obiettivi.

Le aree agricole

Il settore agricolo, così come dimostrano i dati disponibili, riveste un ruolo fondamentale per lo sviluppo socio-economico della Calabria e per la salvaguardia dell'ambiente e in particolare degli ecosistemi naturali, agricoli e forestali. Il ruolo multifunzionale dell'agricoltura è riconosciuto anche dall'Unione Europea che, con apposite misure, favorisce le attività agricole in particolare nelle aree rurali a rischio di abbandono.

L'agricoltura calabrese, dal punto di vista strutturale, è caratterizzata dai seguenti elementi:

- Superficie territoriale Calabria ha 1.508.000
- Superficie totale aziendale ha 899.382
- Superficie agricola utilizzata (SAU) ha 556.503
- Aziende agricole n. 196.191

Aziende e ripartizione dei terreni agricoli per provincia

PROVINCE	Aziende N	Sup. Tot. ha	SAU ha
Cosenza	69.942	396.883	229.321
Crotone	18.595	114.216	84.258
Catanzaro	35.094	148.707	87.519
Vibo Valentia	19.808	64.633	46.199
Reggio di Calabria	52.752	174.943	109.206
Totale	196.191	899.382	556.503
Media aziendale		4,58	2,84

Fonte dati ISTAT Anno 2000 – 5° Censimento dell'agricoltura

Negli ultimi anni si assiste ad un continuo “consumo” di suoli agricoli. Infatti, da un confronto dei dati degli ultimi due censimenti (1990-2000) risulta che nell'ultimo decennio la SAU totale è diminuita di circa il 16%.

	1990	2000	Diff. ha	%
SAU Totale	663.418	556.503	106.915	-16,1

Dall'analisi dei dati ISTAT (5° Censimento dell'agricoltura) il settore agricolo calabrese risulta fortemente polarizzato per la presenza di aziende di piccole e di grandi dimensioni mentre sono poco rappresentative quelle di medie dimensioni che costituiscono l'ossatura centrale di altre realtà agricole più evolute. Infatti il 54% delle aziende hanno meno di 1 ettaro di SAU, con un grado di copertura pari soltanto al 7,9% della superficie totale e all'8,3% della SAU complessivamente rilevate nella regione. La quota sale al 90,8% se si considerano le aziende con meno di 5 ettari, cui corrisponde il 37,2% della superficie totale e il 34,8% della SAU. Viceversa le aziende con oltre 20 ettari di SAU sono 3.476 e, pur rappresentando solo l'1,8% del totale, coprono il 43,5% della superficie totale e il 42,1% della SAU.

Aziende per classe di superficie agricola utilizzata

Classi di S.A.U.	N	%	Sup. Tot. ha	%	SAU	%
Senza S.A.U.	1.882	1,0	62.526	7,0		
Meno di 1 ettaro	106.188	54,1	71.444	7,9	46.384	8,3
Da 1 a 2 ettari	38.975	19,9	75.281	8,4	53.288	9,6
Da 2 a 3 ettari	16.664	8,5	52.536	5,8	39.782	7,1
Da 3 a 5 ettari	14.349	7,3	72.631	8,1	54.067	9,7
Da 5 a 10 ettari	10.228	5,2	88.833	9,9	69.072	12,4
Da 10 a 20 ettari	4.429	2,3	84.886	9,4	59.695	10,7
Da 20 a 30 ettari	1.373	0,7	44.568	5,0	32.800	5,9
Da 30 a 50 ettari	985	0,5	58.102	6,5	37.206	6,7
Da 50 a 100 ettari	709	0,4	69.128	7,7	49.036	8,8
100 ettari e oltre	409	0,2	219.449	24,4	115.172	20,7
Totale	196.191	100,0	899.382	100,0	556.503	100,0

Fonte dati ISTAT Anno 2000 – 5° Censimento dell'agricoltura

La coltivazione prevalente, in termini di superficie, è quella delle coltivazioni legnose agrarie (olivo, vite, fruttiferi, ecc.), praticata dall'85,0% delle aziende. Tali colture coprono il 42,4% della SAU e il 26,2% della superficie totale delle aziende.

Aziende agricole con coltivazioni e relativa superficie investita.

Cat.	Coltivazioni	Aziende		SAU	
		N	% sul tot.	ha	% SAU tot.
a	Seminativi	90.802	46,7	181.244	32,5
	Cereali (granella)	41.162	21,2	103.844	18,7
	Legumi secchi	14.962	7,7	4.692	0,8
	Patata	18.283	9,4	5.665	1,0
	Barbabietola da zucchero	374	0,2	1.560	0,3
	Piante industriali	274	0,1	783	0,1
	Ortive (a)	28.980	14,9	14.879	2,7
	Fiori e piante ornamentali	170	0,1	180	0,0
	Foraggere avvicendate	9.405	4,8	24.691	4,4
b	Coltivazioni legnose agrarie	166.701	85,8	235.679	42,4
	Vite	34.636	17,8	13.749	2,5
	Olivo	137.704	70,9	165.034	29,7
	Agrumi	30.781	15,8	31.776	5,7
	Fruttiferi	28.207	14,5	24.004	4,3
	Vivai	196	0,1	314	0,1
c	Prati permanenti e pascoli	25.998	13,4	139.579	25,1
Totale		194.309	100,0	556.503	100,0

Fonte dati ISTAT Anno 2000 – 5° Censimento dell'agricoltura

Al loro interno, l'olivo rappresenta la coltivazione più diffusa interessando circa il 71% delle aziende e il 29,7% della SAU.

Molto diffusa è anche la coltivazione dei seminativi, praticati dal 46,3% delle aziende, dedite prevalentemente alla coltura dei cereali.

Le aziende che praticano l'allevamento di bestiame risultano essere 37.229, pari al 19,0% del totale. Tale dato risulta inferiore del 30,1% rispetto a quello rilevato nel 1990, che indica l'abbandono della pratica zootecnica da parte di un gran numero di aziende.

Il ridimensionamento del comparto zootecnico risulta anche in termini di consistenza degli allevamenti. Le perdite più consistenti hanno interessato le aziende che praticano l'allevamento di bovini (-50,5%).

Numero dei capi allevati e aziende con allevamenti per provincia.

PROVINCE	AZIENDE CON ALLEVAMENTI							
	Totale	Bovini	Bufalini	Suini	Ovini	Caprini	Equini	Avicoli
Cosenza	19.153	2.707	5	14.362	3.585	3.403	1.020	15.226
Crotone	1.075	422		376	256	233	226,00	320
Catanzaro	6.214	609	1	4.714	667	749	165	4.504
Vibo Valentia	5.250	1.323	1	3.635	303	329	134	4.289
Reggio di Calabria	5.537	1.025	4	3.159	915	1.099	149	3.413
Totale	37.229	6.086	11	26.246	5.726	5.813	1.694	27.752
	CAPI DI BESTIAME							
Cosenza		46.275	63	57.796	82.411	66.774	2.260	390.215
Crotone		13.881		5.907	37.031	17.865	510	397.123
Catanzaro		14.447	4	11.759	43.121	17.685	313	129.025
Vibo Valentia		13.726	3	10.220	32.573	5.119	258	328.375
Reggio di Calabria		13.647	99	15.413	41.826	31.915	290	165.407
Totale		101.976	169	101.095	236.962	139.358	3.631	1.410.145
Media capi/azienda		16,8	15,4	3,9	41,4	24,0	2,1	50,8

Fonte dati ISTAT Anno 2000

Nel settore agricolo prevale la manodopera familiare, anche se il 33% delle aziende ricorre all'impiego di manodopera extrafamiliare assunta con contratti a termine e a tempo indeterminato.

Ripartizione delle superfici aziendali per forma di conduzione.

FORME DI CONDUZIONE	SAU				Colture boschive	Altra sup.	Sup. tot.	%
	Semin.	Coltiv. legnose agrarie	Prati pascoli	Totale				
Conduzione diretta del coltivatore	155.622	207.880	77.177	440.680	104.270	51.142	596.091	66,28
di cui:								
con solo manodopera familiare	106.122	120.168	49.557	275.847	60.993	36.859	373.700	41,55
con manodopera fam. prev.	22.189	32.864	12.357	67.410	12.286	5.762	85.458	9,50
con manodopera extrafam. Prev.	27.311	54.848	15.264	97.423	30.991	8.520	136.933	15,23
Conduzione con salariati (in economia)	24.828	27.110	62.002	113.940	171.299	15.209	300.447	33,41
Conduzione a colonia parz. Appod.	761	655	367	1.782	658	265	2.705	0,30
Altra forma di conduzione	33	34	34	101	24	13	139	0,02
Totale	181.244	235.679	139.579	556.503	276.251	66.629	899.382	100,00

Fonte dati ISTAT Anno 2000

L'analisi dimostra che coesistono all'interno del settore più "agricolture". Accanto a realtà produttive interessate da processi di rapida e progressiva modernizzazione, sono sempre più evidenti realtà caratterizzate da profonda marginalità economica e produttiva.

Tali problemi risultano ancora più accentuati nelle aree marginali dove il fenomeno dello spopolamento e dell'abbandono di questi territori sta assumendo proporzioni sempre più accentuate.

La polverizzazione produttiva del sistema agricolo regionale determina una sensibile riduzione dell'efficienza delle attività realizzate con una conseguente ricaduta negativa in termini di maggiori costi e minori guadagni.

Tale problema è ancora più accentuato per la forte frammentazione delle superfici aziendali in appezzamenti non continui.

Tutto ciò si traduce in una progressiva marginalizzazione dell'agricoltura, dovuta anche al depauperamento della fertilità dei suoli e abbandono degli stessi, ed inevitabili problemi per l'ambiente (incendi, dissesto idro-geologico, desertificazione, ecc.) e la qualità del paesaggio.

Le aree forestali

Il bosco costituisce per la Calabria una riserva ed una risorsa di inestimabile valore ambientale e produttivo, un bene naturale di alto interesse fitogeografico e conservazionistico, ma nello stesso tempo esso è un sistema biologico in continua evoluzione la cui utilizzazione razionale comporta la risoluzione di una serie di problemi selvicolturali, idro-geologici, climatici, socioeconomici e di tecnica di gestione.

La risorsa bosco rappresenta un elemento peculiare che caratterizza il territorio e svolge un ruolo multifunzionale:

- funzione paesistico-ambientale: la presenza di particolari cenosi e la valenza paesistica sono di particolare rilievo e caratterizzano in modo significativo l'ambiente;
- funzione turistico-ricreativa: per ubicazione (vicinanza ai centri urbani o luoghi di interesse panoramico), composizione e struttura (boschi puri o misti, fustaie di conifere e/o latifoglie di età avanzata, ecc.) sono di gradimento e frequentazione del pubblico;
- funzione protettiva: formazioni che per posizione, morfologia e natura dei suoli hanno rilevante importanza sulla conservazione del suolo;
- funzione produttiva: soprassuoli che, fatti salvi i presupposti di funzionalità ecologica e stabilità dinamica, sono in grado di produrre elevate masse legnose o di altri prodotti;

Dai dati ISTAT (Statistiche dell'agricoltura anno 2000 pubblicato nel 2005) si rileva che la Calabria è ricoperta da 480.511 ha di superficie boscata (rispetto a 576.900 ha riportati nell'inventario forestale nazionale del 1985), di cui 211.527 ha (44%) sono di proprietà pubblica e 268.984 ha (56%) sono di proprietà privata.

In base alle zone altimetriche la superficie a bosco è così ripartita:

Fonte dati ISTAT Anno 2000 - Regione Calabria: superficie forestale per zona altimetrica e tipo di bosco

TIPI DI BOSCO	Zone altimetriche						Totale	% su tot. Italia
	Montagna		Collina		Pianura			
	ha	%	ha	%	ha	%		
Fustaie	208.808	68,9	84.626	27,9	9.601	3,2	303.035	10,2
Cedui semplici	84.911	63,2	48.715	36,2	770	0,6	134.396	4,7
Cedui composti	20.417	63,8	11.301	35,3	269	0,8	31.987	4,1
di cui con fustaia di conif.	5.534	97,2	157	2,8		0,0	5.691	4,5
Macchia mediterranea	6.747	60,8	4.206	37,9	140	1,3	11.093	4,2
Totale	320.883	66,8	148.848	31,0	10.780	2,2	480.511	7,0

Mentre, in base alla titolarità della proprietà, dette superficie sono così ripartite:

Fonte dati ISTAT Anno 2000 - Regione Calabria: superficie forestale per categoria di proprietà e tipo di bosco

TIPI DI BOSCO	Categorie di proprietà							
	Stato e Regioni		Comuni		Altri Enti		Privati	
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
Fustaie	39.288	13,0	95.377	31,5	12.262	4,0	156.108	51,5
Cedui semplici	11.187	8,3	35.876	26,7	2.380	1,8	84.953	63,2
Cedui composti	835	2,6	8.779	27,4	619	1,9	21.754	68,0
di cui con fustaia di conif.		0,0	340	6,0	185	3,3	5.166	90,8
Macchia mediterranea	950	8,6	3.794	34,2	180	1,6	6.169	55,6
Totale	52.260	10,9	143.826	29,9	15.441	3,2	268.984	56,0

In base al patrimonio boschivo della nostra Regione i principali indici di boschività e di superficie forestale per abitante risultano i seguenti:

Superficie territoriale ha	Superficie Forestale totale	Indice di boscosità totale	Sup. Forestale ristretta (cedui e fustaie)	Indice di boscosità ristretto	Popolazione residente N	Superficie Forestale tot./abitante ha
1.508.027	480.511	31,9	251.870	16,7	2.011.466	0,24

Dai dati sopra esposti emerge:

- che la gran parte delle superfici boscate è localizzata in collina e nella fascia montana alle altitudini meno elevate;
- che la Calabria ha un indice di boscosità pari al 31,9%, fra i più elevati d'Italia e ciò costituisce una caratteristica di pregio che necessita salvaguardare;
- che la superficie forestale totale per abitante, pari a 0,24, è soddisfacente e quindi bisogna conservarla quale elemento fondamentale di riequilibrio delle attività antropiche.

2.2.2 Il sistema insediativo

I luoghi del piano: città, territori, ambienti, paesaggi

“Il territorio oggi diffusamente urbanizzato sfugge al controllo del piano: i suoi tempi, le sue procedure, i suoi metodi di previsione, le sue modalità d'intervento, legate prevalentemente all'edilizia, sono del tutto insufficienti per restituire efficienza alla macchina urbana. Il territorio come sistema fortemente interrelato resta obiettivo che richiede con forza il piano delle reti”.

Il territorio calabrese oggi, rimanda di se, nel complesso, una immagine di luoghi, città e centri senza piano o fuori dal piano.

Un contesto nel quale si sono creati forti squilibri e contraddizioni, aumentata la già consistente dispersione e la crescente confusione nei tessuti urbani, e nel quale senza alcun preciso disegno preconstituito hanno proseguito la loro produzione modi di insediarsi prevalentemente rispondenti alla logica di seguire le necessità della vita contemporanea.

C'è, in Calabria, come più diffusamente nel Mezzogiorno, un vuoto gestionale e progettuale, piuttosto diffuso e ampio, che parte da una mancanza di coordinamento a livello centrale-regionale e arriva ai più marginali comuni, e nel quale, eccettuando poche realtà urbane e pochi territori, si sono soprattutto tenute in considerazione ed utilizzate solo le logiche delle varie emergenze (urbanistiche, ambientali, economiche, sociali) per costruire gli scenari critici oggi sotto i nostri occhi.

Città e territori, dunque, esito di queste decisioni e di questi processi, sono oggi costruiti e definiti più dai modi e dalle necessità dell'abitare, che dalle forme disegnate degli strumenti urbanistici, più da una sommatoria di esigenze che da un complesso di previsioni, a costruire un continuum urbano, solo in parte, arginato dall'orografia e dai contesti naturali montani, in Calabria ancora deterrenti alla diffusione più estrema, come avvenuto nelle zone di pianura, qui come altrove in generale.

Città, centri medi, centri piccoli delineano un continuum di edificato, le aree per costruire sono esaurite e ogni spazio utile viene saturato, i piani vengono modificati a colpi di varianti che sottraggono spazi alla campagna, e in Calabria, come altrove, questa realtà ramificata e complessa sfugge ai piani tradizionali.

Provando a cambiare registro e obiettivo, soprattutto la “città diffusa” è oggi uno dei temi in cui il nuovo corso del progetto di piano può recuperare una sua dimensione e contemporaneità. Ed è qui, da subito, che può trovare senso e logica l'applicazione innovativa della L.R. n. 19/02 che individua la nuova strumentazione a scala locale nel PSC (*Art. 20/27, Piano Strutturale Comunale, PSC*) che “definisce le strategie per il governo dell'intero territorio comunale...” e “determina le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni pianificabili”, ma soprattutto è strumento più moderno, più flessibile e meno rigido, meno vincolistico e più

predisposto ad “ascoltare” e interpretare, valorizzare le reali vocazioni di sviluppo del territorio comunale in rapporto alla sua reale condizione.

Anche se, nello specifico calabrese, sono molteplici i luoghi nei quali il piano deve riscoprire una sua possibile collocazione e un confronto utile, ritrovare una logica e una coerenza di efficacia progettuale-propositiva, a partire dal tema della città spontanea e abusiva, la città illegale – che malgrado i piani - ormai è tuttuno con quella legale, un tema rimosso dall’urbanistica, forse proprio perché sfuggito a qualsiasi controllo e dove, però, si coglie al meglio lo scarto tra esigenze reali, previsioni urbanistiche e politica edilizia.

Forse proprio dalle pratiche dell’abusivismo, del costruire spontaneo si possono ricavare esperienze utili per cambiare il nuovo corso del piano, e questa realtà non va rimossa o solo colpevolizzata, come spesso accaduto in Calabria, ma compresa e utilizzata per ricondurre lo spontaneismo nei luoghi della legalità, così come in parte tenta di fare la Legge 19/2002 quando propone i PRA (*art. 36, Programmi di recupero degli insediamenti abusivi*) o quando delinea gli scenari possibili di riconversione con la rottamazione (*art. 37 Interventi di bonifica urbanistica-edilizia*).

Così come un nuovo luogo del piano, in Calabria ma un pò ovunque, è la periferia, e da quando si è iniziato a parlare della “fine dell’espansione” sono nate nuove applicazioni del piano e del progetto urbano, legate al grande tema della riqualificazione di quanto ad oggi mal costruito e che la Legge 19/2002 attraverso i programmi RIURB (*art.35 Programmi di riqualificazione urbana-RIURB*) tenta di ricollocare in una dimensione progettuale avanzata e coerente con le problematiche delle città e dei territori costruiti nella modernità in Calabria.

Ma oggi un nuovo e importante luogo del piano, sia alla scala vasta, intermedia, nonché locale può essere, anche in questa regione, il paesaggio.

Da quando la Convenzione Europea ha sancito che “tutto è paesaggio” e la conseguente rilevanza non settoriale di questo elemento, anche le trasformazioni territoriali e urbane possono essere lette e progettate con questo nuovo e originale metodo e parametro.

Pertanto se tutto il territorio, senza soluzione di continuità, è paesaggio le sue inevitabili e conseguenti trasformazioni devono essere lette, osservate e guidate con nuovi strumenti e consapevolezza; il piano può intervenire nella formulazione di strategie utili alla contestualizzazione nel paesaggio delle proposte e degli interventi di trasformazione, nonché agire sulle azioni di valorizzazione, nell’esaltazione delle potenzialità, nell’intervento di riqualificazione dei paesaggi degradati, urbani o naturali che siano intesi in questa nuova dimensione di continuità.

Morfologie e armature urbane

La Calabria, come ormai gran parte delle realtà italiane, non sfugge alla logica dei fenomeni di concentrazione e dispersione insediativa.

La regione, con la dominante dei suoi sistemi naturalistici, Pollino, Sila, Aspromonte, lo sviluppo del sistema costiero, le tre piane (Sibari, Lamezia, Gioia Tauro) e alcuni fondovalle, è stata, in

passato soprattutto e sostanzialmente, caratterizzata da un modello insediativo piuttosto accentrato, collocato nelle aree dell'interno e sui rilievi della dorsale appenninica, quasi sempre distante dalla costa.

È degli inizi del secolo scorso la discesa a valle, con l'arrivo della ferrovia e la costruzione delle stazioni, e la creazione delle prime aggregazioni costiere, l'inizio di un fenomeno di diffusione insediativa che si spingerà, fino ad oggi, al massimo delle sue possibilità.

Nel corso degli anni, ai centri antichi con una precisa connotazione si assoceranno la frammentazione di molti piccoli insediamenti marginali e legati, principalmente, a fenomeni commerciali, agricoli, di relazioni con la città o il centro di rango vicini.

Nel corso degli ultimi anni Reggio Calabria è la città cresciuta con maggiore incremento di popolazione e insediamento, declina nel lungo periodo Cosenza (ma a favore della vicina Rende) e restano stabili Catanzaro e Crotona; la città media che cresce e si aggrega è Lamezia Terme (nata dalla fusione di tre diverse realtà) così come forti incrementi subiscono Corigliano e Rossano centri nei quali l'intensa attività agricola e i conseguenti maggiori flussi finanziari, sono stati propulsori di dinamiche di immigrazione e crescita urbana.

Una lettura a distanza più ampia del sistema insediativo calabrese e delle sue caratterizzazioni, descrive, pertanto, la convivenza di almeno tre differenti modelli urbani:

- la città in espansione, che comprende più parti di tessuto, specificando che, nel caso calabrese, si tratta sempre di città con dimensioni demografiche contenute nella soglia dei 200.000 abitanti, soglia demografica che viene però superata dalle recenti e ormai diffuse conurbazioni sparse su tutto il territorio calabrese;
- i centri medi, con funzioni di rango e riferimento per un più vasto comprensorio territoriale;
- i piccoli centri, che sono la parte, numericamente, più consistente del sistema insediativo calabrese.

Più da vicino, le morfologie urbane calabresi sono piuttosto chiare, anche se composite, nel dispiegare differenti parti di città con elementi ricorrenti:

- **i centri storici** sono costituiti, frequentemente, da un tessuto che potremmo definire introverso, di matrice mediterranea-islamica, con forme geometriche circolari o allungate sui crinali, a seconda dell'orografia; rare sono le grandi aperture in spazi pubblici, piuttosto esse, di dimensioni contenute, sono diluite a formare un sistema interno al tessuto che non ne interrompe la continuità;
- **la città moderna** è caratterizzata quasi sempre dalla presenza di tessuti compatti e con maglie ortogonali, oppure organizzata lungo alcuni assi viari paralleli e con la definizione di isolati irregolari e costruiti per aggiunte e somme di edificazione, spesso addossati alla strada principale o secondaria. Il problema di queste parti di tessuto è, oggi, di non avere un limite certo, nella fusione con il contemporaneo spesso hanno perso identità e forma, qualità originarie;
- **la città contemporanea**, fuori e dentro i limiti di quella moderna, è caratterizzata principalmente dal fenomeno della diffusione. Parti di città edificate per la gran parte in forme abusive, definiscono scenari differenti e imprevedibili, non classificabili dal punto di vista strettamente morfologico. Si va dall'invasione lungo le coste, dissennata e senza soluzione di continuità, e che ha manomesso i caratteri del paesaggio, all'invasione delle aree agricole, alle aree marginali dell'urbanizzato che spesso invadono parti di territorio sensibili e con problemi di stabilità idrogeologica.

- **le nuove centralità**, che riguardano la formazione di molti luoghi che si possono definire esterni alle tradizionali centralità dei tessuti consolidati, e nella nuova mappa dell'armatura urbana calabrese definisce alcuni possibili modelli di costruzione di tali luoghi:
 - a. *in prossimità e lungo alcune delle principali infrastrutture di collegamento stradale (la A3 soprattutto);*
 - b. *in prossimità di poli produttivi o commerciali che esercitano una significativa attrazione sulle zone circostanti e limitrofe;*
 - c. *nelle vicinanze di zone destinate a servizi alle persone o di aree per il turismo estivo o invernale o del commercio al dettaglio.*

Un fenomeno sempre più evidente e macroscopico, in Calabria, riguarda anche qui la creazione di aree di forte attrazione urbana nelle vicinanze di centri commerciali di grande distribuzione (Ipermercati, Supermercati, Centri Moda e Arredamento, ecc.), sono nuovi fenomeni e “figure della trasformazione” che danno luogo a modifiche significative della struttura urbana esistente e anche dei modelli insediativi.

Occorre ribadire , in generale, che la città contemporanea in Calabria è spesso fatta male, congestionata e poco “urbana”. Per far sì che si inverta questa tendenza, occorre lavorare soprattutto alla definizione di un interessante e articolato sistema di spazi pubblici, collettivi, spazi abitabili con un comfort idoneo e adeguato e una qualità ambientale nel complesso elevata.

Ciò implica una netta inversione di tendenza, una presa d'atto che occorre cambiare indirizzo, che in qualche occasione è necessario e opportuno anche demolire o “rottamare”, come la stessa L.R. n. 19/02, suggerisce, che occorre aumentare la dotazione di verde, di servizi, di parcheggi, bloccare l'espansione e avviare contemporaneamente il recupero di quanto costruito ad oggi.

Ambienti insediativi locali e contesti locali dello sviluppo

L'identità di un territorio come quello calabrese, la sua fisionomia, la sua peculiarità sono frutto della sovrapposizione di segni e storie che su di esso si sovrappongono nel tempo, e che allo stesso tempo sono esito di continue mutazioni e trasformazioni.

L'identità cambia e si modifica nel corso del tempo, essa è una variabile “porta i segni del passato, ma anche quelli del futuro”, le mappe restituiscono, nei diversi anni, immagini spesso incoerenti tra loro, talvolta contraddittorie, ma nelle quali spesso si rintraccia il percorso dell'identità e della fisionomia di luoghi e contesti.

Dalla esperienza degli atlanti cartografici, dalla loro sovrapposizione e confronto, è possibile definire una lettura di alcuni ambienti del territorio calabrese, così come già tentato in studi significativi, come quello della ricerca Itaten sulle trasformazioni territoriali in Italia.

L'individuazione di tali ambienti è frutto di un insieme di sovrapposizioni cartografiche e di dati, dalla morfologia dei luoghi, alla forma fisica e alla organizzazione degli insediamenti, al

complesso intreccio delle reti, ai modelli di urbanizzazione recenti, alle aree della produzione e ai modelli di sviluppo.

In sostanza - come teorizzato da Dematteis (1994) - il sovrapporre le informazioni delle “matrici territoriali”, dei quadri “morfologici ambientali” insieme a quelle più ravvicinate delle strutture urbane, determina una lettura e definizione degli ambienti insediativi locali. Il termine locale è strettamente riferito alla definizione di un modo tipico, di quel contesto, di produzione di un territorio, di organizzare, mettere in circuito e valore le risorse endogene.

Tenendo fede alle letture effettuate nei precedenti punti, e a quelle che seguono, all’interno di una articolazione e una visione dall’alto (coerente con una rappresentazione al 200.000) sono stati individuati, oggi in Calabria, diversi ambienti insediativi locali, distribuiti tra le zone interne e montane – con sempre minor numero di abitanti (-22%) - le zone collinari e costiere - queste ultime le più densamente popolate (+5% collina, pianura +30%) - che formano, se non vere conurbazioni, senza dubbio però aggregazioni di centri urbani in aree estese territorialmente.

I confini di queste delimitazioni non sono rigidamente costituiti a priori, ma frutto della lettura incrociata dell’uso del territorio, della struttura dei flussi, dell’insieme delle reti materiali e immateriali, e la labilità dei confini è comunque intrinseca a questo tipo di lettura e classificazione, e più in generale al modello dinamico di trasformazione dei territori e delle città di oggi.

È possibile elencare, nel seguente ordine da Nord verso Sud, nove principali ambienti insediativi e quattro che si possono definire aggregati o secondari, essi sono, da nord a sud:

- sibari/pollino
- valle crati
- alto-basso tirreno cosentino
- crotonese
- istmo lametino-catanzerese
- soveratese-jonio catanzarese
- vibonese-poro
- locride-jonio reggino
- Gioia Tauro
- reggino

e quelli secondari:

- alto jonio cosentino
- basso jonio cosentino
- trasversali silane
- delle Serre

“Le aree in questione dimostrano non solo propensioni alla *costituzione di un'armatura urbana diffusa* prima mai registratasi in regione, ma anche determinate tendenze alla specializzazione socio-economica tali da favorire anche l'apertura di relazioni, non subalterne, con l'esterno”.

In alcuni di questi ambienti ricadono anche i contesti locali dello sviluppo (reggino, Gioia Tauro/Poro, vibonese, lametino-catanzarese, Cosenza-Rende-Valle Crati, Sibari-Pollino, crotonese, locride) ossia quelle aree nelle quali, negli anni recenti, si sono manifestate forme di sviluppo e decollo socio-economico, in settori anche differenti tra loro, e territoriale, con relativi e significativi incrementi edilizi, rispetto ad altre realtà della stessa regione. Nonché si evincono incrementi di popolazione di una certa consistenza, soprattutto, come già detto, nelle zone delle piane e costiere, e in generale nei nove ambiti individuati come prevalenti che dichiarano, nella lettura dei dati, un aumento medio complessivo di circa il 65% degli abitanti ed oltre il 56% delle abitazioni in rapporto a quelle della regione.

È una tendenza, questa, che si dimostra con evidenza già all'inizio degli anni '80, e che attraverso alcuni significativi cambiamenti dimostra una nuova dinamica regionale, quella che dopo la "fuga" dell'emigrazione, manifesta una tenuta insediativa verso nuove aree di aggregazione e in parte, invertendo la tendenza alla fuga, anche in alcune aree dell'interno e montane, in particolare nell'area della Sila cosentina (si vedano i casi di San Giovanni in Fiore, Spezzano della Sila e Acri ad oggi sostanzialmente stabili) dove alla tenuta insediativa si associa il fenomeno di una espansione edilizia interna ai confini urbani, per buona parte spontanea ma consistente.

I fenomeni più vistosi di incremento abitativo, nonché edilizio, a parte il già citato caso di Reggio Calabria, riguardano soprattutto l'area della Valle del Crati, tra Cosenza, Rende e i dintorni, rapportabili al consolidamento delle armature territoriali attorno all'asse infrastrutturale principale della Salerno- Reggio, con ricadute sull'asse Cosenza-Castrovillari-Sibari-Trebisacce, di tutta la Piana di Sibari, e la crescita lungo l'asse ionio-tirreno da Catanzaro a Lamezia.

Altri fenomeni interessano il macroscopico insediamento turistico dell'alto Tirreno e in parte dello Jonio sibarita, nonché, sulla stessa direttrice jonica, il rafforzamento nel catanzarese dell'area di Soverato o, sull'altro lato, del Vibonese e della Locride.

Questo insieme di situazioni configura, di fatto, un disegno dell'assetto che ribalta le tradizionali immagini di una Calabria apparentemente ferma, e che oltre ai nove principali ambienti insediativi, vede la recente stratificazione di una serie di nuovi processi che investono altri nuovi ambiti, al momento secondari, ma con dinamiche in movimento e da tenere in osservazione.

In merito al tema dei contesti dello sviluppo, emergono interessanti produzioni di un certo numero di aziende e produzioni agricole, nonché avanzati processi di insediamenti industriali, soprattutto nella Piana di Sibari, nella Piana di Gioia Tauro e nel Lametino, nonché nel Vibonese e nel Crotonese. Nella Valle del Crati la presenza dell'Università e un certo numero di imprese industriali hanno costruito un settore della ricerca-terziario-produttivo in crescita.

Attività turistico-alberghiere si manifestano in crescita nella Sila, ma soprattutto in alcune zone costiere; interventi industriali-produttivi medio-piccoli e legati alle preesistenze locali, emergono in aree del reggino, della Piana di Gioia Tauro e lungo lo Jonio nella locride.

Dalla sovrapposizione di questi due differenti modelli, dalle aggregazioni che definiscono, ad una lettura attenta e di scala ampia, si comprende l'organizzazione complessiva e le dinamiche dell'armatura urbana calabrese.

Quanto ai fenomeni che hanno caratterizzato l'uso del suolo, come già specificato, si riconoscono, nella lettura dei differenti ambienti insediativi, il diffondersi di forti processi di urbanizzazione soprattutto nelle aree di pianura e della media collina, nei fondovalle e in generale nelle vicinanze dei centri urbani principali.

Altro dato è quello che riguarda le aree urbanizzate e urbanizzabili, che sono significativamente aumentate nel ventennio scorso, così come una proliferazione riguarda in generale, le aree produttive.

Se aggiungiamo gli anni più recenti, possiamo dire, in sostanza, che in circa 35 anni, il territorio urbanizzato in Calabria si è raddoppiato, a fronte di una popolazione totale sostanzialmente stabile.

In tal senso il fenomeno macroscopico e ormai evidente, che avanza senza forme apparenti di contenimento, riguarda, anche in Calabria, come già scritto, la dispersione insediativa, ossia un processo abbastanza complesso, ma presente, da tempo, nei territori delle società avanzate, e che nella regione, per la sua conformazione e la collocazione e distribuzione dei comuni e degli insediamenti sparsi, è ancora più accentuato.

È questo un modello che comporta un alto costo, per il pubblico quanto per il privato, e uno spreco di suolo incontrollato. A ciò si aggiungano le distorsioni di natura sociale e soprattutto ambientale, con conseguenti concentrazioni di traffico e fenomeni negativi delle maggiori emissioni e della congestione, oltre ad un consumo di suolo pro-capite insostenibile, inquinamento acustico ed estetico nelle città, costi sempre maggiori di investimento e gestione delle reti tecnologiche e dei servizi collettivi.

Un modello che va abbandonato e contrastato in ogni sua forma e modalità, che deve essere sostituito con un dimensione sostenibile della pianificazione alle differenti scale e che deve partire dal recupero dell'esistente e puntare alla valorizzazione delle risorse in via prioritaria.

Risulta, in tale situazione complessa ed estesa, nella arretratezza conoscitiva dello stato della pianificazione in Calabria, di fondamentale importanza, la profonda innovazione che la Legge 19/2002 introduce, con la costituzione del SITO (*Art.8, Sistema informativo territoriale e Osservatorio delle trasformazioni territoriali, SITO*) all'interno del quale è previsto confluiscono, come in una moderna e significativa banca dati, tutti gli atti, le ricerche cartografiche degli Enti ed organismi regionali e sub-regionali, al fine di costruire una base idonea alla definizione delle strategie e degli atti di governo del territorio, con una aggiornata dotazione cartografica, il suo adeguamento progressivo e la sua informatizzazione, nonché un monitoraggio continuo delle trasformazioni territoriali alle differenti scale.

Una serie di "Atlanti della Conoscenza", strumenti utili per una reale conoscenza e governo del territorio, per una relazione necessaria e coerente con le previsioni di sviluppo e le politiche di investimento comunitario, per una maggiore ed efficace azione di prevenzione e indirizzo dei

processi di piano a scala locale, e sovralocale, infine per un supporto costantemente aggiornato a quanti operano sul territorio ed in particolare alla rete degli enti locali minori.

Territorio e città, trasformazioni urbane

La lettura fin qui condotta, dei fenomeni di espansione urbana, osservata anche attraverso le mappe degli ultimi 35 anni, mostra, pertanto una Calabria in cui emerge il carattere di prevalente concentrazione degli insediamenti urbani fino alla metà degli anni settanta, così come mostra l'inizio della saldatura di alcuni centri sia di fondovalle che lungo il sistema costiero tirrenico in particolare.

È inoltre confermato, dalla lettura delle principali dinamiche urbane fino a qui descritte, come soprattutto nelle città e nei centri urbani calabresi, nell'ultimo quindicennio in particolare, la superficie edificata abbia subito un ulteriore incremento, che, a tutt'oggi, non sembra arrestarsi. Lettura che emerge anche da una analisi più approfondita dei dati relativi alle previsioni dei piani comunali, fino a tutto l'inizio degli anni 2000, che raffigurano ancora una situazione di incremento delle aree di espansione a fronte di significative riduzioni degli insediati reali.

Il fenomeno dello sviluppo demografico e insediativo dei comuni di pianura e fondovalle fotografa una tendenza allo sviluppo di centri "sprawl", di insediamenti sparsi e diffusi, che superano ogni piano e scavalcano ogni previsione della pianificazione territoriale aggredendo e banalizzando parti di paesaggio un tempo significative.

Dalla seconda metà degli anni settanta inizia la costruzione di parti di città e centri urbani che costituiranno, anche in Calabria, la nascita di un paesaggio delle periferie, spesso con interventi unitari e in grandi blocchi che alterano l'unità della città consolidata; analogamente il fenomeno riguarderà alcuni assi viari e le prossimità di alcune parti della Salerno-Reggio.

Nel medesimo periodo si rafforza il ruolo di penetrazione e attraversamento di quest'ultima importante infrastruttura, e il territorio calabrese inizia ad organizzarsi secondo uno schema per gran parte spontaneo e per metà frutto di disegni di pianificazione soprattutto di scala nazionale (Progetto 80, ecc.) e dei programmi straordinari statali.

In sintesi, questo insieme di fenomeni ha prodotto, ad oggi, nell'uso incontrollato della risorsa territorio, una densificazione complessiva con un forte aumento della dispersione - che qui in Calabria è di altra natura rispetto a quella del Veneto o della Padana lombarda - una dispersione visibile nell'intero territorio, fatta di case sparse, insediamenti residenziali urbani ed extraurbani, aree produttive - queste ultime sempre più crescenti e disarticolate nei confronti di un disegno di sviluppo industriale che possa apparire credibile - con conseguente dispersione sociale, delle economie e delle risorse.

Ancora una volta emerge una immagine di forte contraddittorietà e di forte mutamento subiti dal territorio: il paesaggio odierno costruito dalla società calabrese della "modernizzazione senza progresso", non è frutto di una cultura tecnica, di scelte politiche lungimiranti, è una costruzione avvenuta in forme del tutto autonome rispetto ai poteri amministrativi. Ed è il territorio urbano soprattutto, fatto di case e costruzioni ovunque, nuovi quartieri che erodono zone di campagna,

che si addensano lungo le radiali urbane o le direttrici di traffico extraurbano, di centri che si saldano, di colline aggredite da “villetttopoli”, che fornisce oggi l’impronta più efficace delle trasformazioni radicali prodotte negli ultimi trentenni.

Tutto ciò avviene in un paesaggio della precarietà continua, soprattutto precarietà urbana, precarietà edilizia, precarietà legale, una precarietà che può essere contrastata solo con un profondo mutamento culturale e sociale, che consiste nella necessità di trasmettere all’intero territorio calabrese nuovi valori urbani. Ciò che sembra si stia avviando e in parte verificando nelle aree settentrionali della regione, e che stenta invece nella parte più meridionale e ancora indietro in questo passaggio significativo.

Aree costiere

Circa 800Km di coste, 300 sul Tirreno e il resto sul versante jonico, ed il 10% di quelle nazionali. Anche questo è la Calabria.

Un sistema molto articolato che da luogo a situazioni e contesti assai differenti tra loro, dai sistemi rocciosi alle sabbie, dalle montagne che calano nel mare, alle spiagge lunghe e profonde delle piane e dello Jonio.

Lungo la costa tirrenica, in particolare, la continuità e la saldatura dei molti nuclei urbani di recente edificazione ha quasi totalmente definito una sorta di città lineare, per lo più spontanea e abusiva, nella quale è ormai difficile differenziare un centro rispetto all’altro. Più in generale è possibile notare come il modello insediativo costiero, soprattutto lungo la fascia tirrenica, ha prodotto in Calabria un densificarsi dell’urbanizzato e un sovrapporsi di figure e spazi che hanno alterato le fisionomie preesistenti.

In questo quadro occorre precisare che i maggiori incrementi di percentuali edilizie di espansione in Calabria, si sono avuti proprio sulle fasce costiere, quasi cinque volte di più rispetto ad altri contesti (“... *spiccano le espansioni di Cervicati in cui la superficie edificata è aumentata più di 25 volte; di San Nicola Arcella di Scalea e di Diamante, aumentate di circa 14 volte; di Tortora aumentata di 12 volte...*”)

Si tratta di seconde, terze case con i caratteri prevalenti dell’edilizia spontanea e speculativa dei villaggi costieri, e che – quando non costruite dai locali per viverci - per la gran parte vengono usate per due mesi all’anno. L’inquinamento delle acque marine è sensibilmente aumentato negli ultimi anni per l’incremento delle presenze, nonché quello delle falde per il gran numero di pozzi neri di questi insediamenti.

La compromissione di alcuni scenari naturali, di alcune parti di paesaggio, a seguito di questa aggressione continua e massiccia, è irreversibile, e a meno che non si faccia ricorso a drastiche misure di demolizione e rottamazione con ingenti risorse finanziarie, ci troviamo di fronte a scenari di trasformazione all’interno dei quali è più semplice ed efficace tentare la via della ricomposizione unitaria dei tessuti che non la loro radicale sostituzione.

Sul versante jonico i nuclei hanno minore densità e sono posti a maggiore distanza dal mare, alternati, spesso, a zone di territorio agricolo coltivato.

Più in generale si comprende come entrambi i territori costieri calabresi – tirrenico e jonico - con alcune eccezioni, mostrano di essere interessati da fenomeni di sviluppo di una embrionale filiera turistica, la quale, se da un lato ha realizzato un sia pure precario e instabile, incremento economico soprattutto in alcune aree, e un conseguentemente aumento demografico, dall'altro, dimostra come la selvaggia e incontrollata pressione insediativa abbia profondamente e seriamente, modificato la fisionomia dell'intero sistema costiero calabrese.

Ancora una volta occorre sottolineare che si tratta di un modello insostenibile, che chiede di essere oggi abbandonato e sostituito con misure idonee alla salvaguardia e valorizzazione del patrimonio di risorse e valori paesaggistici ancora integri lungo le coste calabresi, che necessitano di un piano articolato di interventi di ricomposizione e riqualificazione e di riordino della fisionomia del sistema costiero nel suo insieme, in grado di comprendere la continuità della naturalità, il recupero e riordino degli insediamenti spontanei e non, una compatibilità e coerenza paesaggistica delle opere infrastrutturali esistenti e di progetto. E che non escluda la demolizione, in via drastica e dimostrativa, per i casi più estremi di degrado, aggressione, compromissione, interventi di demolizione di “ecomostri” e di insediamenti che deturpano e alterano la fisionomia di luoghi ritenuti di significativo valore naturale e paesaggistico.

Lo spazio rurale e le aree montane

Negli ultimi anni, manifestano una certa capacità di tenuta demografica - dopo la discesa verso e le valli e le coste degli anni precedenti - anche se non di sviluppo, pure qui con marcati segni di espansione dell'urbanizzato, dentro i perimetri delle aree edificate, i territori di montagna.

Negli ultimi anni neanche la Calabria è sfuggita al cambiamento di natura degli spazi rurali, che hanno perso la forma originaria e parte della loro identità.

Si tratta di una “ruralità urbana” che è frutto dei sempre maggiori processi di espansione insediativa diffusa, nel ritiro e abbandono di molti spazi agricoli, nelle modificazioni e diversificazione produttiva degli spazi rurali, nella affermazione di modelli di vita, di servizi e dei valori urbani trasferiti nella campagna.

Dal punto di vista insediativo si tratta, per la gran parte, di un sistema di piccoli centri immersi in prevalenza nelle aree a parco delle zone montane e collinari, che si estendono in lungo sull'intero territorio dell'Appennino calabrese, dove lo stato dell'ambiente, rispetto alle coste, è in generale buono, mentre lo stato di conservazione degli abitati storici spesso manifesta condizioni di degrado e abbandono. Tuttavia i limitati livelli di sviluppo produttivo e insediativo, la minor pressione antropica, le azioni di tutela intervenute, e fra esse la presenza e l'ampliamento delle aree naturali protette e del sistema dei Parchi, hanno consentito di garantire la conservazione degli equilibri naturali, di mantenere e talora aumentare la biodiversità, di preservare in forma estesa i paesaggi. Il fattore di maggiore criticità è rappresentato dalla diffusa ed estesa condizione di precarietà idrogeologica, con numerosi dissesti di versante, e il rischio relativo di frane, connesso alla natura geologica tipica dell'Appennino, in generale, di quello calabrese in particolare.

2.2.3 Il sistema relazionale: mobilità, infrastrutture, reti principali

Ciò che abitualmente viene definito col nome di infrastrutture e di reti tecnologiche principali, o anche di sistema relazionale, è l'insieme della trama articolata della viabilità sia stradale – primaria e secondaria - che ferroviaria, del sistema portuale e aeroportuale, nonché degli interporti e dei centri di scambio intermodale; inoltre esiste una rete tecnologica che è fatta di “vie” dell'energia e di altre reti delle comunicazioni.

A fianco ai grandi investimenti infrastrutturali che “attrezzano” il territorio e definiscono nuove centralità, che articolano il sistema regionale nelle reti di rapporti globali, sempre più appare chiaro che la razionalizzazione di questa complessa rete, dunque dei sistemi e dei costi di trasporto, con l'offerta di alcuni nuovi servizi (ad esempio aeroportuali) possono costruire validissime alternative all'attuale condizione di confusione infrastrutturale che attraversa tutta la regione. Con due condizioni di premessa irrinunciabili:

- che le infrastrutture siano parte di un disegno di programmazione del territorio, e non solo un disegno di arterie più o meno efficaci;
- che i sistemi urbani locali si organizzino in un “policentrismo a rete” per trarre vantaggi dall'organizzazione infrastrutturale e della mobilità.

Con questa riorganizzazione la Calabria potrà, in prospettiva, costituirsi come lo snodo di tre direttrici di traffico fondamentali per il paese e per il sud Europa: la tradizionale dorsale Tirrenica, rafforzata dall'adeguamento della Salerno-Reggio, (e in futuro la nuova rete dell'Alta Velocità); la direttrice Jonica, con i suoi prolungamenti con la Puglia a nord e poi a nord-est; la direttrice Calabria-Sicilia-Mediterraneo, e del corridoio meridiano, che interessa da Gioia Tauro e investe tutta l'area del Reggino e dello Stretto.

A fronte della maggiore concentrazione che creeranno queste percorrenze intermodali, della domanda di mobilità per collocarsi nella dimensione dei territori “avanzati”, appare chiaro che la regione deve dotarsi di un sistema e di un modello, adeguati e progettati, di infrastrutture, capace di corrispondere ai bisogni generali della mobilità interregionale e dei trasporti metropolitani e urbani di grande distanza.

È necessario, inoltre, trovare forme di equilibrio tra i risparmi del trasporto collettivo e la flessibilità del mezzo privato e avviare anche in questo difficile e complesso settore una politica di sostenibilità.

La situazione delle infrastrutture in Calabria

La regione ha un Piano Regionale dei Trasporti (adottato dalla Giunta Regionale con deliberazione 483 del 30 giugno 2003) che non è adeguato rispetto a possibili indicazioni di natura urbanistica e territoriale, nonché alle recenti programmazioni del PON (Piano Operativo Nazionale dei Trasporti) e di quelle della programmazione strategica nazionale e comunitaria, in materia di porti, aeroporti e infrastrutture primarie.

Esiste tuttavia un Accordo di Programma Quadro sul sistema delle infrastrutture di trasporto stipulato tra Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero Infrastrutture e dei Trasporti, Regione Calabria, ANAS, ENAC, ENAV s.p.a. e Ferrovie dello Stato s.p.a. a seguito dell'Intesa

Istituzionale di Programma del 19 ottobre 1999, che riguarda la concertazione per interventi di carattere nazionale-regionale, così come ulteriori accordi di programma sono stati raggiunti (in particolare con il MIT e l'Anas) per l'avvio di alcuni tratti stradali previsti nel Piano Regionale (E90, SS 177, SS 660, ecc.). Ad oggi la situazione di questi accordi sembra essere di stallo e nessuna iniziativa significativa, ne sono in corso di concreta attuazione previsioni del Piano regionale Trasporti.

I documenti di programmazione del POR Calabria (2000/2006), molto efficaci nella fase di lettura e conoscenza delle condizioni del territorio, disegnano, sul tema specifico delle infrastrutture, una situazione alquanto precaria, nel momento in cui descrivono lo stato delle cose e i possibili scenari di sviluppo con significative implicazioni di carattere territoriale, e individuano, nel fare ricorso ad una integrazione fisica e funzionale delle reti ai diversi livelli, una possibilità di rinnovo delle politiche in questo settore.

Da quella lettura, ad oggi, pur essendo trascorsi circa sei anni, non è cambiato nulla, ne si sono avviati processi o progetti significativi; per molte infrastrutture si è ancora nella fase di studio, per alcune di progettazione, pertanto risulta ancora efficace e utile, ai fini di delineare una strategia per il sistema infrastrutturale delle presenti linee guida, fare ricorso ad un incrocio tra la condizione illustrata dal POR e quella del Piano regionale Trasporti, nonché dal PON e dalle indicazioni della programmazione strategica nazionale, al fine di trarne conclusioni operative aggiornate e riviste, adeguandole all'obiettivo del presente lavoro.

Infrastrutture, territorio, paesaggio

Si è fatto preciso riferimento, nel paragrafo riguardante gli Ambienti insediativi e le morfologie urbane, alla particolare condizione del contesto territoriale della Calabria, nel quale la caratteristica fondamentale è l'elevato grado di dispersione del sistema insediativo. È solo il caso di ribadire che la presenza di molti centri di piccole dimensioni (comuni polvere) e per buona parte collocati nelle aree interne e montane (più della metà dei comuni della regione contano meno di tremila abitanti e solo venti comuni superano i quindicimila abitanti), costringe a tenere presente questo dato anche nei ragionamenti sulle previsioni infrastrutturali.

Risultano pertanto prioritari, alcuni obiettivi:

dal punto di vista generale:

- attenzione particolare in fase di progettazione e inserimento nel contesto paesaggistico di qualsiasi infrastruttura, creazione di "parkway" in quelle arterie stradali, esistenti o di progetto, che intersecano zone di pregio panoramico e naturalistico;
- coerenza tra le previsioni di sviluppo infrastrutturale e trasportistico con quelle di carattere territoriale, ambientale e paesaggistico.

in particolare:

- integrazione e complementarietà fra reti di trasporto nazionali e reti locali, anche attraverso la eliminazione delle criticità infrastrutturali, nonché completamento delle arterie incompiute, potenziamento e riqualificazione di alcuni assi strategici, raccordo stradale e ferroviario di nodi prioritari come quelli portuali e aeroportuali;
- integrazione e complementarietà fra modi di trasporto diversi, ossia con l'integrazione del

trasporto pubblico regionale e urbano, fra gomma e ferro, fra linee urbane e linee extraurbane, fra percorsi marittimi, aerei e terrestri; intermodalità merci;

- fra reti infrastrutturali diverse (trasporti/telecomunicazioni, viabilità/reti ambientali, intermodalità/merci, ecc.);
- fra sistema di trasporto e territorio, attraverso la promozione di opere capaci di proporsi come occasioni di valorizzazione di aree economicamente vivaci, di riqualificazione ambientale, di sviluppo turistico ed imprenditoriale.

Dalle indagini del Piano Regionale Trasporti, che incrociano, quelle del Piano nazionale, risulta evidente lo stato di forte precarietà dell'armatura infrastrutturale meridionale. Si può aggiungere, a questa lettura, la constatazione evidente che si tratta di una precarietà cronica e anche storica e per alcuni aspetti di carattere sociale e politico.

La Calabria, in particolare, in questo contesto, per ovvie ragioni che qui non saranno affrontate in dettaglio, risulta essere maggiormente penalizzata - anche per condizioni geografiche - per via della sotto-dotazione qualitativa e quantitativa di reti ferroviarie e stradali necessarie a sostenere lo sviluppo, nonché per la mancanza o la rarefazione, e la incapacità di costruire rete e sistema, di impianti di infrastrutture puntuali, il cui numero, nel complesso, risulta di gran lunga inferiore rispetto a quello che si registra nel resto d'Italia e nel contesto delle dinamiche dell'Europa avanzata.

Gli elementi che si individuano, e che sono riscontrabili anche negli studi a carattere regionale e nazionale sono nell'ordine:

- là dove esistono, le infrastrutture, spesso sono generalmente male o sotto-utilizzate, spesso sono frutto di progettazioni inadeguate sotto il profilo territoriale, ambientale e trasportistico;
- sono stati eseguiti, e sono in corso, adeguamenti delle reti ferroviarie e stradali inefficaci a rimuovere i problemi esistenti; in particolare, per le reti ferrate, risulta grave e lacunoso il fatto che la Calabria non è, a breve termine, interessata dai programmi dell'alta velocità e la linea ferroviaria jonica è in via di declassamento e smantellamento ;
- è sottodimensionato e basso il grado di integrazione delle diverse modalità di trasporto;
- i porti regionali non comunicano e non sono integrati in un programma di relazioni tra strutture simili, sia pure con diversa importanza; quasi tutti sono in ritardo o in assenza dei Piani regolatori Portuali;
- i poli delle reti principali, le stazioni, i porti medesimi, gli aeroporti, i più importanti nodi di scambio, non sono integrati sia a livello regionale che nazionale, spesso non lo sono neanche al proprio bacino d'utenza;
- gestioni differenziate e contraddittorie tra loro propongono una qualità del servizio inadeguata alle esigenze reali della mobilità a scala regionale; a ciò si aggiungano la scarsa capacità di coordinamento dei programmi pubblici e privati di trasporto, e la totale inesistenza di una pianificazione del trasporto coerente con le condizioni e le dotazioni del territorio;
- il trasporto merci, dei prodotti agricoli e in generale il trasporto di servizio si svolge ancora in grande prevalenza su strada rispetto a quello su ferro e per mare, confermando in questo una tendenza nazionale.

Direttive per la pianificazione infrastrutturale e trasportistica in Calabria

Sulla base delle rilevazioni, delle conoscenze e constatazione delle reali condizioni, nonché delle risultanze degli studi citati, sul sistema infrastrutturale è possibile individuare linee di indirizzo per la pianificazione di questo settore, che possono essere assunte quali direttive delle presenti Linee Guida:

- in via prioritaria e generale, occorre, nella previsione e progettazione delle infrastrutture, perseguire la sostenibilità ambientale e la compatibilità e integrazione con il paesaggio; inoltre occorre preservare l'integrità e la consistenza del patrimonio storico-artistico e archeologico della Calabria, evitando manomissioni e modificazioni irreversibili con l'inserimento di opere infrastrutturali che non prestino attenzione a tali importanti risorse;
- le infrastrutture possono essere pensate come reale occasione di sviluppo di territori e/o di comprensori turistici, e in tal senso vanno progettate in coerenza con la pianificazione locale, regionale e la programmazione economica, nonché comunitaria;
- è opportuno e significativo inserire in un contesto mediterraneo/internazionale il ruolo del Porto di Gioia Tauro, previo una adeguata azione strategica all'interno della quale siano contenute almeno le seguenti priorità:
 - a. integrazione tra il Porto e il sistema territoriale e produttivo del suo entroterra immediato, definizione di una armatura urbana in grado di supportare il decollo del Porto e viceversa;
 - b. puntare su Gioia Tauro come centro di eccellenza principale di interscambio delle merci al servizio dell'intera economia regionale e renderlo competitivo nei confronti del sistema Mediterraneo;
 - c. definire una fisionomia del sistema territoriale ampio che fa capo a Gioia Tauro in relazione al sistema dei porti e della rete di collegamenti dei territori calabresi e siciliani in particolare, nonché nazionali, intermodali e transnazionali;
- garantire sostenibilità e migliore performance del trasporto locale, cultura del trasporto pubblico e disincentivo del mezzo privato, con progressiva ottimizzazione verso modelli ecologici e sostenibili;
- puntare alla definizione di un programma infrastrutturale nel quale siano dichiarate e comprensibili le gerarchie e le orditure territoriali, nonché quelle socio-economiche delle relazioni tra reti, città, centri e insieme dei territori;
- definire un ruolo significativo e di contenuti della Salerno/Reggio, non solo viario-transportistico, ma come corridoio tematico che intercetta e attraversa i territori e i contesti calabresi, sottraendo da essa il carico del trasporto pesante, da indirizzare via mare e via ferrovia, anche per ridurre l'impatto e l'inquinamento, la congestione di alcuni nodi;
- occorre, in tal senso, potenziare e rivedere complessivamente, il sistema ferroviario, per il trasporto di persone e merci, inoltre quello portuale di tutta la regione;

Più in generale rendendo esplicite e coerenti, nonché adottando nelle presenti linee guida alcune indicazioni progettuali del Piano regionale Trasporti della Calabria, tra le quali:

- creare un sistema infrastrutturale fortemente interconnesso, strutturato come rete di corridoi plurimodali-intermodali (strada, ferrovia, mare) affiancati tra loro e reciprocamente innervati all'interno di centri di interscambio opportunamente razionalizzati e potenziati; ciò allo

scopo di creare le condizioni oggettive per il maggior trasferimento possibile delle merci dalla strada alla ferrovia e alle vie marittime;

- organizzare il disegno della rete stradale in modo da aumentare la sua efficienza intrinseca, in modo da permettere:
 - una maggiore velocità media e quindi risparmio di tempo da parte degli utenti;
 - una riduzione dei percorsi medi;
 - un minor consumo di carburante;
 - una minore quantità di emissioni inquinanti in atmosfera;
 - una minore emissione di rumore;
 - un recupero di funzionalità di itinerari saturi;
 - il rispetto e la valorizzazione delle emergenze naturali, paesaggistiche e storico-culturali della Regione;
 - una maggiore sicurezza degli utenti.

In conseguenza di quanto prima espresso, pertanto, è opportuno che la strumentazione di pianificazione locale e sovralocale, si attenga alle seguenti indicazioni in fase di redazione di programmi urbanistici che interessano sistemi infrastrutturali e reti tecnologiche:

- confermare le previsioni per le fasce di rispetto delle strade (D.P.R. 16 dicembre 1992); si specifica, in ogni caso, che le superfici di tali fasce non possono contribuire alla definizione degli standard urbanistici;
- è necessario e auspicabile, nella definizione degli strumenti urbanistici, prima di prevedere altri nuovi assi, verificare la possibilità di rendere funzionali, coerenti e congrui i sistemi e le reti stradali già esistenti, e comunque procedere ad una loro razionalizzazione, previo un disegno unitario e coerente, nonché gerarchico e in grado di essere dimensionato sulla base dei flussi di attraversamento veicolare. In tale direzione il suggerimento, soprattutto per i comuni, è che per la redazione dei piani della mobilità urbana, sia prevista una significativa interazione tra le competenze trasportistiche e quelle urbanistiche;
- dovranno essere parte di un progetto coerente la realizzazione di nuovi assi viari e la previsione delle relative aree di sosta e parcheggio, il più possibile separate dalla sede stradale e a basso impatto visivo e paesaggistico; in tal senso, nelle aree urbane a maggiore congestione si suggerisce la realizzazione di parcheggi interrati;
- è fondamentale, nella lettura delle dinamiche territoriali, nonché socio-economiche, procedere alla classificazione e definizione del complesso della trama delle reti e degli assi viari, urbani, extraurbani, comunali, intercomunali, provinciali, statali, di interesse locale e di interesse regionale, definendone in rapporto al contesto, il ruolo e il peso specifico nell'organizzazione generale;
- per esplicito dettato delle direttive comunitarie, in materia di abbattimento dell'inquinamento atmosferico, vanno privilegiate la realizzazione di piste ciclabili, di percorsi pedonali e aree riservate e isolate dal traffico veicolare, soprattutto in corrispondenza di consistenti insediamenti;
- il progetto di nuove infrastrutture dovrà essere coerente con il contesto paesaggistico, non alterare le condizioni di equilibrio ambientale, non aumentare l'inquinamento dell'aria, attento a contenere la rumorosità e un più generale a garantire un equilibrio con l'ambiente urbano o naturale circostante; in generale sarà incompatibile la costruzione di strade in aree sensibili, o geologicamente instabili, in prossimità di aree archeologiche, di particolare

pregio paesaggistico, in ambiti sottoposti a tutela, per i quali i progetti dovranno, in ogni caso, rispettare principi di sostenibilità, compatibilità paesaggistica e ambientale.

Direttive per le reti tecnologiche

Per ciò che concerne le Reti tecnologiche principali (Energia elettrica, Metano, Comunicazioni) si dovranno, in generale nonché nello specifico, nella redazione degli strumenti urbanistici, rispettare le seguenti indicazioni e in generale le medesime espresse ai punti precedenti, inoltre:

- a. quando le suddette reti intersecano zone boscate, va limitato il taglio degli alberi allo stretto necessario; inoltre è obbligo riportare i luoghi allo stato originario antecedente all'intervento; in generale tutti i tracciati di reti energetiche devono **evitare il più possibile aree di pregio naturalistico e zone a rischio sismico e pericolo di frana**
- b. si indica come alternativa all'attuale proliferare indiscriminato di cavi, la necessità di interrare totalmente quei nuovi tracciati di distribuzione dell'energia elettrica compatibili con tale prescrizione, inoltre ciò va previsto, progressivamente, anche per le reti già esistenti, nonché per tutti gli elementi accessori che le costituiscono (cabine, eventuali pali) soprattutto per le aree sensibili e nei contesti di interesse storico/artistico;
- c. in particolare nella redazione dei PSC, in nessun caso le superfici delle zone di rispetto delle reti energetiche e di comunicazione, possono contribuire alla definizione degli standard urbanistici;
- d. è auspicabile in Calabria una politica di impianto di sistemi di energia eolica, la localizzazione e realizzazione deve essere attenta e sensibile ai temi progettuali del paesaggio e nel rispetto delle condizioni ambientali. Così come è altrettanto auspicabile, più in generale, la diffusione di sistemi energetici alternativi (pannelli fotovoltaici, ecc.)

2.3 LINEE GENERALI DI ASSETTO DEL TERRITORIO REGIONALE

2.3.1 Lineamenti di un modello di assetto

2.3.2 Tutela e riqualificazione degli ambiti costieri e delle aree periurbane

IN FASE DI ELABORAZIONE

CAPITOLO III LA PIANIFICAZIONE PROVINCIALE

3.3 IL PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO PROVINCIALE (PTCP)

3.1.1 Finalità e contenuti del PTCP

Il PTCP, ai sensi dell'articolo 18 della L.R. n. 19/02, è lo strumento intermedio che articola sul territorio di competenza le indicazioni della programmazione regionale, dal QTR alle altre previsioni, adeguandola alle specificità locali ed alla consistenza, vulnerabilità e potenzialità delle risorse naturali ed antropiche presenti.

Il PTCP recepisce altresì gli indirizzi programmatici e normativi del QTR per quanto riguarda la valenza paesaggistica. Tuttavia rispetto a questo si limita a dettagliare, a livello provinciale, quanto indicato e prescritto dal QTR.

La fase cogente della pianificazione paesaggistica è infatti demandata ai piani paesaggistici di ambito (PPd'A), rispetto a cui il PTCP può svolgere la prima fase di indagine conoscitiva.

Il PTCP indirizza condizioni e i limiti di sostenibilità delle previsioni urbanistiche a scala comunale; costituisce lo scenario di riferimento condiviso dai comuni per il loro sviluppo sostenibile e per definire:

- ruolo socio-economico;
- rango nel sistema insediativo provinciale.

Inoltre una distribuzione equa delle soglie, dei limiti e delle condizioni di sostenibilità, costanti a parità di condizioni ambientali e territoriali.

Il PTCP costituisce riferimento per la pianificazione comunale, in particolare per gli aspetti di interesse sovracomunale e che attengono a localizzazioni e scelte che non possono essere pianificati solo a scala locale; stabilisce in proposito localizzazione e dimensionamento di strutture e servizi di interesse provinciale e sovracomunale.

Il PTCP è strumento di pianificazione territoriale che ha come campo di competenza le scelte con una dimensione ed un impatto sui sistemi ambientali e territoriali di scala sovracomunale; tale configurazione, per i principi di sussidiarietà enunciati dalla legge, deve nascere in un quadro di concertazione con la regione ed i comuni e di intesa con altri enti territoriali

Il PTCP costituisce infine quadro di riferimento per la perequazione territoriale nell'ambito provinciale: la dove il territorio si può definire come una rete di opportunità locali basata sulla differente distribuzione di risorse, vincoli, opportunità.

Gli aspetti dello sviluppo socio-economico e l'assetto fisico del territorio, da sempre relazionati nei processi di pianificazione, sono ancor di più rafforzati dalla legge urbanistica regionale in funzione del principio di sostenibilità, attraverso il costante riferimento al Sistema ambientale ed attraverso la valenza paesaggistica del QTR e i recepimenti del PTCP.

È opportuno perciò definire, nelle presenti linee guida, quegli elementi generali che costituiscono la base concettuale di questo livello di pianificazione utili per la formazione di un metodo che serva da riferimento a quel complesso di apporti settoriali scientifici necessari alla formazione del

Piano medesimo. Ciò è indicato e descritto nella scheda dedicata al percorso e al metodo del PTCP, riportato di seguito.

Dal punto di vista metodologico-operativo, l'esperienza di questi anni ha fatto sì che i PTCP si configurino sempre più come strumenti che accompagnano lo sviluppo territoriale locale, uno sviluppo diffuso e articolato dell'intero territorio di interesse, evitando di concentrare risorse fisiche e finanziarie in pochi luoghi, settori o interventi.

Al fine di riportare la pianificazione calabrese in questa filiera nazionale avanzata, il PTCP, nell'ipotesi metodologica configurata, delinea un insieme di scenari e mira a definirli mettendo in evidenza coerenze e conflitti e a confrontarli con obiettivi e strategie.

Il metodo degli scenari tende alla creazione concreta di alcune politiche prioritarie per il territorio provinciale:

- politiche insediative;
- politiche della mobilità;
- politiche della valorizzazione;
- politiche del welfare.

Gli scenari non costituiscono in se la definizione di azioni progettuali specifiche e riferite ai singoli settori, al contrario si tratta di campi di esplorazione di potenzialità e tendenze in atto, da assumere come elementi in grado di modificare lo stato di fatto e che aiutano a delineare politiche territoriali e di progetto nei differenti settori e per specifici contesti e, contemporaneamente, di questi nell'insieme.

3.1.2 PTCP, QTR e Pianificazione Paesaggistica

Come specificato in precedenza, occorre ribadire che il PTCP, assolve ad alcuni compiti di pianificazione specifici, coerentemente in rapporto alla sua natura di strumento intermedio.

Soprattutto, il PTCP costituisce elemento di raccordo, tra il Quadro Territoriale Regionale (QTR) e la Pianificazione Urbanistica di Livello Locale (PSC).

Nella scheda metodologica delle presenti Linee Guida, riguardante il percorso del PTCP, sono definiti perciò, gli elementi generali che costituiscono i contenuti principali e le indicazioni del livello provinciale di pianificazione, opportuni a definire un percorso metodologico coerente al fine di costituire una efficace azione di questo strumento con le relazioni tra i differenti contesti e in relazione con la metodologia indicata anche per la formazione del QTR, si da costruire un quadro di coerenze e percorsi condivisibili, e confrontabili sia pure alle differenti scale e nei diversi contesti.

L'introduzione del Piano Paesistico di Ambito e il conseguente ruolo del PTCP che questi definiscono, rafforzano la valenza di indirizzo e valorizzazione paesaggistica incrociata del PTCP in rapporto al QTR, anche in considerazione che il sistema socio-economico – di particolare pertinenza del PTCP - e il sistema paesaggistico sono elementi costituenti l'identità di un contesto.

Per questa specifica ragione, e seguendo anche il principio enunciato di sostenibilità, ha senso inoltre introdurre il tema dei <paesaggi sociali>, ossia è importante considerare il quadro paesaggistico come lo scenario fondamentale all'interno del quale debbano collocarsi anche la lettura dei processi socio-economici, nonché essere assunti come elementi del progetto territoriale.

3.1.3 Competenze provinciali per interventi sostitutivi

La Provincia ha competenze, secondo quanto previsto dall'art 28 della Legge 19/2002, nei casi di inadempienza da parte dei comuni tenuti a redigere entro i termini previsti i PSC. In tal caso è previsto un intervento sostitutivo da parte dell'organismo provinciale territorialmente competente, attraverso la nomina a di un commissario ad acta e l'attivazione della procedura di diffida del comune inadempiente. Il commissario ad acta di nomina provinciale può procedere all'adozione nel caso lo strumento sia redatto, o, in subordine, alla nomina di progettisti per la redazione del PSC e i successivi atti necessari.

3.1.4 Processo metodologico del PTCP

Il processo metodologico-procedurale del PTCP consta delle seguenti fasi:

- documento preliminare
- fase di conoscenza e indagini di avvio, con l'analisi dei problemi alle differenti scale e dei diversi settori, la individuazione dei vincoli e dei primi obiettivi strategici;
- formulazione delle alternative di assetto territoriale orientate agli obiettivi strategici contenente inoltre la parte di indagine e definizione riguardo al sistema naturalistico e agli ambiti paesaggistici;
- i quadri strategici di sintesi e la valutazione di alternative e politiche territoriali;
- la fase di definizione del PTCP e degli scenari indagati e l'ipotesi di assetto del territorio provinciale in coerenza tra i diversi scenari
- l'adozione e approvazione.

La fase di conoscenza e indagine comprende la costruzione dell'archivio e delle indagini analitiche, sia socio-economiche che territoriali, con individuazione dei sistemi insediativo, naturalistico-ambientale e infrastrutturale a livello provinciale. Ancora, dalla valenza paesaggistica del QTR viene recepita e dettagliata, a livello di Provincia, la configurazione del sistema ambientale.

Le analisi e le interpretazioni dei sistemi territoriali presenti permettono una prima formulazione di obiettivi e il recepimento e conferma dei vincoli sovraordinati.

La fase di sintesi strategica (formulazione delle alternative di assetto territoriale orientate agli obiettivi strategici) prevede la definizione di diversi schemi alternativi di assetto territoriale (scenari) e la relativa presentazione, interpretazione e valutazione, anche durante apposita

conferenza di pianificazione. Essa inoltre individua e definisce, per l'appunto, i quadri strategici di sintesi e le azioni utili a perseguire e consolidare l'assetto territoriale già prefigurato dal QTR.

La fase di scelta fra le alternative e le politiche territoriali prevede la configurazione dell'assetto ritenuto più consono, risultante dai principali e differenti scenari indagati, e quindi la formazione del vero e proprio sistema di azioni di piano. Anche in questo caso è suggerita la conferenza di pianificazione, che facilita, tra l'altro, la presentazione di osservazioni e la definizione del programma attuativo.

La fase finale consiste nell'iter di approvazione. Essa prevede l'adozione da parte della Provincia, l'invio alla Regione per riscontro e osservazioni, la ripresa e le determinazioni rispetto alle osservazioni regionali o da altri enti o soggetti e l'approvazione finale da parte del Consiglio provinciale.

Schema grafico - vedi allegato file acrobat – Metodologie e contenuti PTCP

3.2 I PIANI PAESAGGISTICI DI AMBITO (PPd'A)

3.2.1 Funzioni del PPd'A

Il processo di pianificazione paesaggistica tiene conto dell'obbligo di mantenimento della delega a livello regionale.

Le competenze cogenti di pianificazione paesaggistica restano quindi assegnate alla Regione che le esercita direttamente o può incaricare la Provincia, eventualmente insieme ad altri Enti, della predisposizione degli strumenti specifici di regolazione della tutela e valorizzazione del paesaggio, costituiti dai Piani Paesaggistici di Ambito (art. 143 D.lgs. 42/04).

Come già specificato nella sezione precedente, il Piano Provinciale ha soltanto funzione di recepimento e di dettaglio delle valenze paesaggistiche (ex paesistiche) annesse al QTR. Esso svolge importanti funzioni di lettura e rappresentazione del sistema ambientale a scala provinciale, ma senza costituire, per il paesaggio, strumento programmatico e normativo cogente. Tale strumentazione è invece presente nel Piano Paesaggistico di Ambito che ha funzioni direttive, indicative, e prescrittive di tutela e valorizzazione dei valori e delle risorse paesaggistiche.

Gli ambiti, di scala sub-provinciale, sono definiti dal QTR.

La Regione, definiti gli strumenti, procede direttamente o per incarico ad altri Enti, alla redazione dei PPd'A.

3.2.2 Caratteri del PPd'A

Il complesso delle attività di costruzione del quadro conoscitivo del territorio dell'Ambito e più in generale, delle elaborazioni tese alla stesura del relativo piano paesaggistico, si articola, nel tempo, in fasi e momenti distinti; conseguenza delle differenti istanze e necessità emergenti dalle molteplici sfere problematiche, tecnico-logistiche, metodologiche, nonché di contenuto, degli apparati, analitico e programmatico, dello strumento.

Si intende infatti, perseguire gli obiettivi generali del piano, fino alla definizione delle linee strategiche e dell'apparato programmatico, attraverso la contestualizzazione, nel campo definito dall'elaborazione in questione, di criteri procedurali già emersi in studi ed esperienze recenti, oltre che nel PTR annesso al QTR quali elementi teoretici, metodologici e tecnici, efficaci per il trattamento delle problematiche paesistiche, e tra l'altro assunti come riferimento dall'Assessorato Regionale all'Urbanistica e Gestione del Territorio per la programmazione dell'attività di pianificazione paesaggistica. Ciò comporta attività di natura diversa, ancorché tutte mirate alla costruzione di un meccanismo elaborativo funzionale al dispiegamento delle potenzialità del piano: organizzazione del lavoro, anche in termini di sistematizzazione delle competenze presenti nel gruppo; condizioni di applicabilità delle metodologie in questione; costruzione del quadro conoscitivo e sua finalizzazione rispetto al percorso teoretico e programmatico prospettato; formulazione degli scenari strategici; definizione della configurazione dell'assetto paesaggistico, predisposizione dell'apparato normativo.

3.2.3 Processo elaborativo e procedure di approvazione del PPD'A

L'elaborazione del Piano d'Ambito consiste in un processo di produzione di elaborati conoscitivi, progettuali e normativi tali da costituire apparato coerente agli scopi e alle funzioni del piano, costituiti dalla tutela, conservazione e valorizzazione sostenibile delle risorse culturali e ambientali depositate nel patrimonio territoriale.

Il percorso elaborativo consta di diversi momenti tesi alla definizione dei differenti materiali che formano l'organizzazione e la documentazione del piano. Le presenti Linee Guida nonché il QTR costituiscono quadro di riferimento continuo per il Piano di Ambito, oltre che prospettare i criteri e gli indirizzi generali.

Di seguito si prospettano fasi ed elementi della pianificazione dell'ambito.

1. Documenti generali di indirizzo e riferimento alle linee guida e al QTR.

Tali materiali riprendono gli indirizzi generali delle Linee Guida e del QTR e li articolano sugli obiettivi specifici dell'ambito.

2. Approfondimenti e ampliamenti del quadro conoscitivo: le analisi tematiche.

Questa fase è tesa alla definizione del quadro conoscitivo relativo al patrimonio territoriale dei diversi ambiti regionali. Tali indagini sono svolte dal Gruppo di lavoro del Piano con distinzioni tematiche riferite a quanto già prospettato dalle Linee-Guida e dal QTR.

Ciascun ambito è indagato secondo i due sistemi naturale e antropico. All'interno di essi si individuano alcuni temi di indagine del territorio: geologia e ecomorfologia, clima, apparati paesistici e vegetazione, centri e nuclei storici e beni isolati, viabilità storica, assetto territoriale e infrastrutture, archeologia, attività estrattive, etno-antropologia, quadro istituzionale e vincoli.

Il quadro delle analisi tematiche favorisce una determinazione delle caratteristiche e della suscettività presenti sul territorio dell'ambito e assume il ruolo di base conoscitiva costitutiva per l'intera articolazione del piano.

3. Sintesi interpretative e inquadramento strutturale dell'Ambito.

Tale fase consiste in letture "incrociate e sovrapposte" degli elementi di indagine definiti al punto precedente, tese a costruire sintesi interpretative dei caratteri del patrimonio territoriale dell'ambito e ad individuare le peculiarità e le suscettività delle sue diverse parti, verso la definizione dello schema strutturale.

Gli elementi di interpretazione derivanti dalle descrizioni del campo contenute nelle analisi tematiche già svolte vengono ampliati anche da una lettura socio-economica del contesto, necessaria alla definizione dello schema strutturale e alle nuove funzioni del piano anche in termini di orientamenti per lo sviluppo locale. Le rappresentazioni finali sintetizzano studi sistematizzati riferiti a sistema morfologico, sistema ecologico, paesaggio percettivo e beni culturali, assetto socio-insediativo.

Tale fase consiste anche nella costruzione di una rappresentazione di scenario, un prospetto dei caratteri strutturali e dominanti dei diversi “paesaggi locali” (i diversi luoghi) dell’ambito, nonché delle relazioni tra di essi, coglibili dalle sintesi interpretative di cui sopra, fino alla prospezione dei tratti ecologicamente identitari dei luoghi e del ruolo che gli stessi possono assumere nelle nuove configurazioni dell’assetto anche in restituzioni a scala di maggiore dettaglio.

4. Rappresentazioni strategico-progettuali.

Consistono nella definizione di una serie di prospezioni progettuali tese a rappresentare le nuove strategie territoriali, sottolineando le forme relazionali, fra sistemi naturali e insediativi, che si intende attribuire all’ambito tramite il processo di pianificazione.

Sulla rappresentazione aggiornata delle componenti dei diversi paesaggi locali dell’ambito, si proiettano le azioni strategiche previste dal piano; sinteticamente per l’intero ambito e analiticamente per ciascun “luogo” individuato.

5. L’apparato normativo.

L’ultima fase consiste nella definizione delle norme di piano; da perseguire anche tramite la concertazione tra i soggetti competenti.

Tali materiali illustrano modalità e regole d’uso del territorio. Vengono indicate e determinate le categorie con cui si prevede di intervenire e praticare l’ambiente dell’ambito, specificando le differenti valenze normative o indicative degli strumenti con cui si intende attuare il piano.

La Regione provvede direttamente alla redazione dei PPD’A, ovvero ne dà incarico alla Provincia o ad altri Enti.

Una volta ultimata l’elaborazione, il Piano viene consegnato dall’Assessorato Regionale all’Urbanistica e Governo del Territorio che lo adotta, lo pubblica e lo invia alle Province, alle Soprintendenze e ad altri Enti per le relative osservazioni. Dopo 120 giorni vengono raccolte le osservazioni e predisposte le relative determinazioni.

Infine il Piano di Ambito viene approvato dal Consiglio Regionale su proposta della Giunta.

Schema grafico – vedi file “schemi”- Piani Paesaggistici d’Ambito

3.3 QUADRI DI PERICOLOSITÀ, RISCHI E CRITERI DI SALVAGUARDIA A SCALA PROVINCIALE

I PTCP, a cui compete la definizione dei quadri conoscitivi dei rischi (art. 18 comma 6 b, anche ai fini della predisposizione dei programmi di previsione e prevenzione, ai sensi della Legge 225/92 e L.R. 4/97, identificheranno cartograficamente gli areali di rischio idrogeologico, utilizzando il PAI ed integrandolo nella misura eventualmente necessaria, si faranno carico di costruire credibili scenari di rischio e di danneggiamento con riferimento agli insediamenti e alle principali infrastrutture viarie e di trasporto, alle reti di erogazione...e al sistema di mobilità, tenendo conto della combinazione dei parametri di pericolosità di base, di pericolosità locale e vulnerabilità, e di stabilire azioni e interventi di messa in sicurezza.

A tale fine si può utilmente fare riferimento alle procedure e metodologie suggerite DAL Dipartimento della Protezione Civile, riportate in forma ridotta e semplificata, nelle Linee Guida del PAI, che definiscono comunque i percorsi metodologici minimi da rispettare, eventualmente integrate con più raffinate metodologie (rif. Scheda tecnica 2 -)

I PTPC, con riferimento alla regione costiera si faranno carico di definire pericolosità e rischi utilizzando il quadro conoscitivo messo a punto dalla Regione e approfondendolo nella misura necessaria. Su tali basi si faranno carico di definire interventi strategici, non strutturali e strutturali che, agendo attraverso l'apparato socioeconomico e normativo, possono determinare su vasta scala le condizioni al contorno da cui può dipendere la riuscita funzionale e la convenienza economica di interventi "strutturali" diretti.

Prescrizioni relative alle localizzazioni delle aree di espansione e delle infrastrutture

Le localizzazioni delle aree di espansione e delle infrastrutture dovranno sottostare ai seguenti:

Fattori escludenti

- Aree interessate da fenomeni di instabilità dei versanti;
- Aree soggette a crolli di massi;
- Aree interessate da distacco e rotolamento di blocchi;
- Aree di frana attiva;
- Aree di frane quiescenti;
- Aree di franosità superficiale attiva diffusa;
- Aree di erosione accelerata;
- Aree interessate da trasporto di massa e flussi di detrito;
- Aree interessate da carsismo;
- Aree potenzialmente instabilità di grado elevato;
- Aree classificate PAI e confermate pericolose o a rischio (R4-R3-);
- Aree interessate da vulnerabilità idrogeologica:
 - Aree di salvaguardia delle captazioni ad uso idropotabile (aree di tutela assoluta, di rispetto, di protezione);
 - Aree ad elevata vulnerabilità degli acquiferi sfruttati ad uso idropotabile definite nell'ambito dello studio o nei piani di tutela di cui al d.lgs.258/2000.
- Aree di interesse scientifico-naturalistico dal punto di vista geologico, geomorfologico, paleontologico: geositi.

- Aree vulnerabili dal punto di vista idraulico:
- Aree ripetutamente allagate;
- Aree interessate da fenomeni di erosione fluviale;
- Aree potenzialmente inondabili individuate con criteri geomorfologici;
- Aree potenzialmente interessate da flussi di detrito;
- Aree di attenzione;
- Aree classificate PAI e confermate pericolose o a rischio (R4, R3).
- Aree soggette a erosione costiera:
- Aree classificate a rischio PAI;
- Fascia di spiaggia e retrospiaggia sede di dune;
- Aree a pericolosità geologica da elevata a molto elevate definite con gli studi di settore.

Fattori limitanti

- Aree interessate da fenomeni di instabilità dei versanti:
- Aree potenzialmente instabili a grado medio basso;
- Aree classificate PAI e confermate pericolose o a rischio (R2-R1).
- Aree interessate da vulnerabilità idrogeologica:
- Zone interessate da centri di pericolo;
- Aree con emergenze idriche diffuse;
- Aree a bassa soggiacenza della falda o con presenza di falde sospese;
- Aree vulnerabili dal punto di vista idraulico:
- Aree classificate PAI e confermate pericolose o a rischio (R2, R1);
- Aree di interesse scientifico-naturalistico dal punto di vista geologico, geomorfologico, paleontologico (geositi);
- Aree, con caratteristiche geomeccaniche e geotecniche scadenti o pessime;
- Aree a maggiore pericolosità sismica locale;
- Aree soggette a erosione costiera:
- Aree classificate pericolose (PAI)
- Aree a pericolosità geologica media definite con gli studi di settore.

Direttive per le azioni connesse con l'attività estrattiva

- L'obiettivo di dare una risposta organica ai problemi dell'attività estrattiva, sotto il profilo del soddisfacimento della domanda e dell'utilizzo delle risorse ai fini dello sviluppo economico, ma anche in termini compatibili con le restanti esigenze d'uso del territorio e con le ragioni di tutela dell'ambiente, è affidato ai Piani Estrattivi per i quali la Regione Calabria ha avviato la procedura di realizzazione.
- Analogamente, l'obiettivo di dare una risposta organica ai problemi di collocazione e riutilizzo dei materiali inerti provenienti da scavi e demolizioni, è affidato a Piani discariche provinciali.
- Nelle more di realizzazione di tali strumenti, resta fissato il principio che dal punto di vista territoriale, l'individuazione, a livello di piani strutturali, delle aree che potenzialmente possono essere interessate da attività estrattive o da attività di discarica di inerti, deve avvenire nel rispetto delle misure di salvaguardia specifiche fissate nel PAI, nonché dei vincoli paesistici, idrogeologici e, più in generale, di tutela ambientale che regolano le attività di trasformazione fissate dalla legge, e in ogni caso nel rispetto delle procedure di verifica di sostenibilità, di cui all'Art. 10.

Prescrizioni per le azioni connesse con l'attività estrattiva

Per gli impianti esistenti, o per nuovi singoli impianti, è prescritto che la prosecuzione o l'avvio dell'attività sia subordinata alla verifica della sostenibilità ambientale in relazione agli effetti sociali e ambientali (rumorosità, qualità dell'area e dell'acqua, impatti temporanei e permanenti sul paesaggio, geomorfologia, idrologia superficiale e profonda, vegetazione, fauna terrestre ed ittica), nel rispetto della normativa che regola la VIA (DPR 12.4.96 “ Atto di indirizzo per l'attuazione dell'Art. 49 , comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale).

Il PTCP dovrà definire gli elementi di valutazione del rischio sismico che, ai sensi dell'art. 18 c6 b, deve costruire tutto il quadro conoscitivo dei rischi.

I PTCP, a cui compete la definizione dei quadri conoscitivi dei rischi anche ai fini della predisposizione dei programmi di previsione e prevenzione, ai sensi della Legge 225/92 e L.R. 4/97, identificheranno cartograficamente gli areali di rischio sismico, sulla base di credibili scenari di pericolosità complessiva e di danneggiamento, tenendo perciò conto della combinazione dei parametri di pericolosità di base, di pericolosità locale e vulnerabilità, con riferimento agli insediamenti e alle principali infrastrutture viarie e di trasporto, alle reti di erogazione della corrente elettrica e del gas, alle condutture dell'acqua potabile, alle reti fognarie e telefoniche.

I PTCP, su tali basi, stabiliranno azioni, misure di salvaguardia e interventi, per la messa in sicurezza del territorio.

Per le aree insediate e infrastrutturate, resta fissato il principio che la riduzione del rischio sismico dovrà essere uno degli elementi da considerare all'interno di ogni strumento di pianificazione.

Pertanto, per ogni strumento subordinato e attuativo, lo studio di pericolosità, eventualmente approfondito nella misura necessaria, dovrà essere accompagnato da uno studio della vulnerabilità edilizia - urbana e delle infrastrutture e della mobilità, ai fini dell'identificazione dei rischi

Per le modalità operative da utilizzare si farà riferimento a quelle definite nella Scheda Tecnica (Scheda Tecnica: La componente geologica nel PSC) elaborata per il PSC, ai sensi del comma 4 dell'art. 20, utilizzando altresì le metodologie accreditate per la valutazione di vulnerabilità ed esposizione, nei casi di rischio, e tenendo conto dei percorsi sperimentati per i Piani di Recupero di Rosarno e Melicucco.

Ulteriori specificazioni e indirizzi, soprattutto per i PAU, saranno forniti da direttive tecniche di specificazione dei documenti previsti dalla legge.

Prescrizioni relative alle localizzazioni delle aree di espansione e delle infrastrutture

Le localizzazioni delle aree di espansione e delle infrastrutture dovranno sottostare ai seguenti:

Fattori escludenti

- Aree in cui gli effetti cosismici si possono risolvere in rotture superficiali per rimobilizzazioni di faglie, in instabilizzazioni di pendii, in invasione del mare;
- Aree ad elevato potenziale di liquefazione;
- Aree in cui si realizzano forti contrasti orizzontali di proprietà meccaniche dei terreni:

- Aree precluse all'edificazione dalla vigente normativa sismica.

Fattori limitanti

- Aree con situazioni in cui gli effetti cosismici temibili possono essere rappresentati da fenomeni di densificazione e/o liquefazione dei terreni a potenziale medio basso;
- Aree in cui sussistono condizioni litostratigrafiche, strutturali e morfometriche che possono dar luogo a effetti combinati di amplificazione sismica.

CAPITOLO IV LA PIANIFICAZIONE COMUNALE

4.1 IL SISTEMA DELLA PIANIFICAZIONE COMUNALE

4.1.1 I principi ispiratori: sostenibilità, sussidiarietà, partecipazione

Nel capitolo introduttivo delle presenti Linee guida abbiamo già illustrato i principi ispiratori della nuova legge urbanistica regionale ovvero sostenibilità, sussidiarietà e partecipazione. Si riprendono brevemente tali principi per illustrarne le implicazioni che essi hanno nel ridisegnare, in maniera innovativa, il sistema della pianificazione a scala comunale.

Il principio di sostenibilità ispira gli obiettivi generali della pianificazione territoriale ed urbanistica (art. 3), ovvero:

- a) *promuovere un ordinato sviluppo del territorio, dei tessuti urbani e del sistema produttivo;*
- b) *assicurare che i processi di trasformazione preservino da alterazioni irreversibili i connotati materiali essenziali del territorio e delle sue singole componenti e ne mantengano i connotati culturali conferiti dalle vicende naturali e storiche;*
- c) *migliorare la qualità della vita e la salubrità degli insediamenti urbani;*
- d) *ridurre e mitigare l'impatto degli insediamenti sui sistemi naturali e ambientali;*
- e) *promuovere la salvaguardia, la valorizzazione ed il miglioramento delle qualità ambientali, architettoniche, culturali e sociali del territorio urbano, attraverso interventi di riqualificazione del tessuto esistente, finalizzati anche ad eliminare le situazioni di svantaggio territoriale;*
- f) *prevedere l'utilizzazione di nuovo territorio solo quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti, ovvero dalla loro riorganizzazione e riqualificazione.*

Esso inoltre è alla base di una delle principali innovazioni nella pianificazione urbanistica a scala comunale, del suo ruolo e dei suoi obiettivi. Alla luce dei principi dello sviluppo sostenibile, infatti, la pianificazione urbanistica e territoriale, anche alla scala comunale, non deve essere pensata come in passato come un semplice strumento di assetto fisico del territorio, ma anche come uno strumento che vuole promuovere uno **sviluppo locale sostenibile** del territorio; uno sviluppo in grado di coniugare l'incremento dei redditi e delle attività produttive con il miglioramento della qualità della vita e la valorizzazione e conservazione delle risorse ambientali, naturali ed antropiche.

Il principio di sussidiarietà e di autonomia locale

L'articolo 4 della Legge urbanistica afferma che:

Sono demandate ai Comuni tutte le funzioni relative al governo del territorio non espressamente attribuite dall'ordinamento e dalla presente legge alla Regione ed alle Province, le quali esercitano esclusivamente le funzioni di pianificazione che implicano scelte di interesse sovracomunale.

Per quanto attiene il livello comunale il principio di sussidiarietà deve coniugarsi con quello

parallelo di autonomia locale. In virtù di tali principi il vecchio sistema a carattere gerarchico (Regione, Provincia, Comune), nel quale l'istituzione di livello superiore detta le norme a quello di livello inferiore viene sostituito con un sistema a carattere cooperativo e reticolare in cui ogni livello istituzionale è responsabile in maniera autonoma per la pianificazione del proprio territorio, ma concorre alla costruzione condivisa di obiettivi e strategie comuni.

Gli strumenti principali che debbono consentire e garantire la cooperazione ed il dialogo fra i livelli istituzionali sono previsti ed elencati dalla legge e sono: la conferenza di pianificazione, la conferenza dei servizi, l'accordo di programma (artt. 13, 14, 15).

Un elemento di grande rilevanza e novità è rappresentato dal fatto che, mentre nella precedente visione gerarchica l'approvazione dei piani comunali era prerogativa della Regione, oggi l'approvazione dei piani a scala comunale tocca al comune stesso, sentito il parere e le osservazioni degli enti sovraimposti.

Uno dei difetti del sistema in vigore prima della legge 19/02 era rappresentato dal fatto che non esistevano piani territoriali a scala regionale e provinciale, per cui l'approvazione dei Prg avveniva sulla base di un **principio di conformità** alle norme ed alla legislazione urbanistica regionale. In assenza di piani urbanistici di livello superiore (PTR, PTCP) la conformità era spesso dettata da principi e regole arbitrarie e discrezionali, affidate a Uffici tecnici regionali, Soprintendenze ecc..

Il nuovo sistema introdotto dalla legge assegna l'intera responsabilità della pianificazione comunale ai comuni che approvano i piani sulla base di una valutazione di **coerenza** del piano stesso con il livello di pianificazione provinciale e regionale. Questo rende tutto più certo ed oggettivo. Osservazioni, prescrizioni e direttive che potranno venire ai comuni solo sulla base di oggettivi riscontri negativi, ovvero di incoerenze fra le previsioni del piano comunale e quelle del QTR e del PTCP.

La partecipazione

La partecipazione attiva e consapevole dei cittadini, singoli ed associati, delle imprese e delle associazioni culturali e sociali alle scelte relative all'ambiente di vita e di lavoro, è uno dei principi su cui si fonda lo sviluppo sostenibile e uno dei principi ispiratori della legge urbanistica regionale che afferma:

Nei procedimenti di formazione ed approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica sono assicurate:

- *la concertazione con le forze economiche e sociali nonché con le categorie tecnico-professionali, in merito agli obiettivi strategici e di sviluppo da perseguire;*
- *le specifiche forme di pubblicità per la tutela degli interessi coinvolti, anche diffusi*
.....

Nell'ambito della formazione degli strumenti che incidono direttamente su situazioni giuridiche soggettive, deve essere garantita la partecipazione dei soggetti interessati al procedimento, attraverso la più ampia pubblicità degli atti comunque concernenti la pianificazione...

In questo quadro un ruolo fondamentale è svolto dalla scala comunale, perché è proprio alla scala dei singoli comuni, molto più che alla scala regionale o provinciale, per ovvie ragioni di carattere

dimensionale, che la partecipazione dei cittadini può essere garantita, diretta e senza la mediazione di forme di rappresentanza.

E' per questa ragione che alla scala comunale si guarda con particolare attenzione allo sviluppo di forme di partecipazione attive e consapevoli.

La partecipazione dei cittadini alle procedure di formazione degli strumenti urbanistici alle varie scale, non può pertanto essere vista ed attuata come l'ennesima incombenza burocratica ma come un prezioso ed indispensabile strumento per:

- utilizzare l'enorme bagaglio di conoscenze e sapere che può venire dal tessuto sociale dai suoi saperi, dalla sua cultura;
- costruire scelte condivise, il che renderà più semplice l'attuazione del piano;
- coinvolgere attivamente i privati (associazioni, imprese, volontariato, cittadini, nel finanziamento, progettazione e gestione di infrastrutture e servizi pubblici);
- costruire e rafforzare il senso di identità e di appartenenza, il senso di comunità che nasce dalla "conoscenza" del proprio luogo, della sua storia, dalla consapevolezza che il luogo in questione sia il prodotto di decisioni a cui ho partecipato.

Perché la partecipazione sia attiva e consapevole occorre che chi partecipa sia informato; l'informazione è la premessa indispensabile alla partecipazione. Senza informazione, senza conoscenza dei problemi la partecipazione rischia di trasformarsi in manipolazione e captazione del consenso.

E' indispensabile, pertanto, che i comuni siano adeguatamente attrezzati per garantire una corretta ed ampia informazione ai cittadini ed alle imprese su tutti i temi e i progetti relativi alle trasformazioni della città, dell'ambiente e del territorio. La legge, infatti, impone che:

Ogni Comune, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, individua un apposito luogo della casa comunale, immediatamente accessibile al pubblico ovvero sul prospetto principale della stessa, nel quale sono affisse in modo visibile per trenta giorni continuativi, le comunicazioni degli atti e provvedimenti adottati in merito all'attività edilizia ed urbanistica in corso nel territorio comunale. Nelle predette comunicazioni sono contestualmente indicate le modalità per accedere al testo integrale degli atti e provvedimenti.

Questa semplice incombenza burocratica non si può pensare rappresenti "la partecipazione"; essa rappresenta il minimo necessario previsto per legge. La partecipazione è bene altra cosa e non può essere vissuta come una incombenza burocratica; deve coinvolgere i cittadini, singoli ed associati, in tutte le fasi di redazione e formazione del piano: dalla costruzione del quadro conoscitivo, sino all'approvazione del progetto definitivo.

Occorre, dunque, che i comuni si attrezzino in tal senso, mettendo in atto tutte le misure necessarie a favorire ed incentivare la partecipazione dei cittadini singoli, delle imprese e delle associazioni, quali:

- l'elaborazione di documenti sintetici ed esplicativi degli atti e degli strumenti di pianificazione in corso di elaborazione, redatti in forma semplice da diffondere in copia cartacea o mediante appositi siti Web, accessibili al pubblico;
- la realizzazione di un sito WEB in cui tali documenti siano consultabili e nel quale i cittadini possano esprimere opinioni ed osservazioni in proposito;
- l'organizzazione di assemblee, incontri, dibattiti, se necessario anche articolati nei diversi

quartieri;

- attrezzarsi con appositi luoghi in cui i cittadini possano recarsi, dei Laboratori permanenti di partecipazione alla scala comunale (urban center) o a quella di quartiere (Laboratorio permanente di quartiere) in grado di garantire una informazione ed un dialogo costanti fra cittadini ed amministrazione.

Se la partecipazione dei cittadini diverrà una delle principali preoccupazioni delle amministrazioni sarà possibile ottenere i migliori obiettivi nel processo di pianificazione, in quanto esso sarà condiviso su una ampia e diffusa conoscenza dei problemi, delle risorse, dei bisogni, delle aspirazioni esistenti e le sue scelte saranno più facilmente attuabili perché condivise e riconosciute proprie dalla stragrande maggioranza dei cittadini.

In ultimo, ma forse più importante di qualsiasi altra considerazione per la nostra regione, la partecipazione ed il controllo attraverso di essa del processo decisionale da parte dei cittadini, è garanzia di **trasparenza del processo stesso**; questo, in una regione come la nostra, rappresenta uno strumento fondamentale contro il collusivismo politica - malaffare e le infiltrazioni della delinquenza organizzata.

Il principio della pari opportunità: la città di tutti.

Oltre ai principi sanciti dal dettato della nuova Legge urbanistica e che abbiamo appena illustrato, un altro principio ci sembra utile considerare in via preliminare: quella della **pari opportunità**. Coniugare a livello urbano il principio della pari opportunità significa tendere alla costruzione di una **città per tutti**, dopo anni in cui l'urbanistica ha progettato le sue città per un Modulor standardizzato in cui si rifletteva l'immagine di un maschio, bianco, adulto, normodotato.

Il principio della pari opportunità deve indirizzare gli obiettivi della pianificazione urbanistica verso la realizzazione di una città pensata per le esigenze di tutti, senza differenze di età, sesso, razza o religione; una città che sia vivibile per le donne e che rispetti le loro esigenze di lavoro dentro e fuori casa, per i bambini, i loro bisogno di sicurezza e le loro necessità di apprendimento e svago, per gli anziani ed i disabili con le loro difficoltà di spostamento, per gli immigrati, con le loro necessità di integrazione nel rispetto delle loro tradizioni e della loro cultura.

4.1.2 I diversi strumenti in cui si articola il sistema

Il nuovo sistema di pianificazione comunale emerso dalla nuova Legge urbanistica si presenta molto più complesso del precedente articolato nel binomio Piano regolatore – Piani attuativi. In questo senso occorre anche dire che la nuova legge urbanistica regionale supera la visione esclusivamente *urbanistico – normativa* della vecchia legge del 1942, che faceva uso solo di strumenti regolativi (Piano regolatore appunto) finalizzati al controllo sull'uso del suolo, ma non dava ai comuni strumenti per intervenire concretamente sul territorio, attivando le risorse necessarie a realizzare le previsioni dei piani. In altri termini i comuni potevano apporre dei vincoli, anche a tempo indeterminato, ma non erano dotati poi degli strumenti che consentissero di passare alla concreta realizzazione delle opere.

La nuova Legge urbanistica si propone di superare questo macroscopico limite, che ha segnato spesso il fallimento di numerosi piani regolatori, e costruisce un sistema di pianificazione più complesso ed articolato nel quale gli strumenti normativi sono affiancati da piani con carattere

operativo strategico. Non dunque solo il controllo delle azioni che si attivano spontaneamente nel territorio, ma anche strumenti a carattere programmatico ed operativo in grado di consentire alla pubblica amministrazione di formulare propri obiettivi e di tragarli attraverso la programmazione temporale ed economica degli interventi, coinvolgendo in tale processo anche le risorse private che, nel rispetto degli interessi legittimi della proprietà, consentono comunque si indirizzare tali risorse anche al perseguimento di obiettivi comuni e collettivi. Quello di un nuovo rapporto fra pubblico e privato, nel quale tutti concorrono in forma concertata e negoziata, al raggiungimento di finalità comuni, è uno degli elementi più qualificanti del nuovo modo di fare urbanistica.

La pianificazione urbanistica comunale, pertanto si sdoppia. Il vecchio PRG viene sostituito da un doppio livello di pianificazione, quello strutturale e quello operativo, introducendo accanto al Piano strutturale il Piano Operativo Temporale e numerosi altri strumenti a carattere operativo e negoziato. Abbiamo usato il termine accanto, relativamente al POT, perché sebbene il POT segua in ordine temporale il PS, esso tuttavia non va assolutamente visto come uno strumento conseguente dal primo, bensì un secondo livello di pianificazione distinto dal PSC e con caratteri diversi. Esso non va dunque in alcun modo confuso con i Piani attuativi unitari che sono invece degli strumenti susseguenti al PS ed attuativi dello stesso.

Al vecchio sistema di pianificazione comunale centrato su Piani generale e piani attuativi si è sostituito l'attuale e più articolato sistema comprendente:

- **Piano comunale strutturale.** Interessa l'intero territorio comunale e ha valore a tempo indeterminato; è uno strumento di *promozione dello sviluppo locale* (a carattere strategico) e di *indirizzo ed orientamento per quanto riguarda l'assetto del territorio*. Esso infatti individua **in linea generale** le aree per la realizzazione di attrezzature ed infrastrutture pubbliche di **maggiore rilevanza**, le aree destinate ad impianti produttivi, le aree destinate a funzioni **insediative**, demandando in quest'ultimo caso ad una fase successiva la definizione delle specifiche funzioni (residenza, verde, parcheggi, terziario, servizi generali, ecc..). All'interno del PSC si definiscono i criteri e le norme generali della perequazione.
- **Regolamento edilizio ed urbanistico.** E' strumento annesso e quindi integrato e complementare al P.S.C.; esso ha carattere normativo e detta le regole relative alle porzioni di territorio dove si può intervenire in forma diretta (aree urbane già infrastrutturate) e a quelle (ambiti specializzati), individuate nel PS, dove sono necessarie successive fasi di pianificazione. Definisce inoltre parametri e standard edilizi ed urbanistici, di carattere igienico – sanitario e procedure amministrative per la realizzazione degli interventi.
- **Piano operativo temporale.** Rappresenta una innovazione sostanziale della nuova legge urbanistica. E' un piano a carattere operativo – programmatico (deve essere infatti correlato con il bilancio pluriennale comunale) ed ha validità limitata ad un arco di 5 anni. Interessa prevalentemente ambiti specializzati di pianificazione quali nuovi impianti urbani e zone di riqualificazione, nonché gli interventi di esclusiva competenza pubblica.
- **Piani attuativi unitari.** Sono degli strumenti di dettaglio del PS e del POT e riassorbono tutte le prerogative assegnate dalla legge del 1942 ai piani particolareggiati. Al loro interno trovano concreta attuazione le misure perequative.
- **Comparti edificatori.** Sono strumenti di attuazione e controllo urbanistico del PS del POT e dei PAU la cui predisposizione ed attuazione è demandata ai proprietari singoli ed associati. Sono strumenti attuativi della perequazione.

- Programmi operativi e di **pianificazione negoziale** (PRIU, RIURB). Rappresentano l'aspetto programmatico, operativo e negoziale della pianificazione e servono soprattutto ad attivare forme di cooperazione pubblico – privato, finalizzate ad una più efficace gestione del territorio.

INSERIRE DIAGRAMMA ESPLICATIVO

4.2 IL PIANO STRUTTURALE COMUNALE

4.2.1 Il Piano Strutturale come strumento di governo del territorio a scala comunale ed intercomunale

Il Piano Strutturale ed il PRG

Lo strumento principale di pianificazione territoriale ed urbanistica a scala comunale è il Piano strutturale, che sostituisce il Piano regolatore generale come strumento di governo del territorio nell'ambito dell'intero comune. Questo carattere "generale" per cui la sua efficacia è estesa all'intero territorio comunale è il principale elemento di somiglianza con il vecchio piano regolatore.

Per il resto si tratta di due piani profondamente diversi nelle finalità, negli obiettivi, nel metodo e negli strumenti utilizzati per raggiungere tale obiettivo.

In primo luogo il PSC assomma al carattere normativo regolativo che era tipico del Prg anche il valore di strumento strategico e di indirizzo.

Le sue previsioni dell'assetto del territorio, infatti, non includono le specifiche destinazioni d'uso tipiche del Prg, laddove esso distingueva le zone realmente edificabili da quelle destinate a servizi pubblici (verde, parcheggi, istruzione, ecc.). Il Piano strutturale comunale definisce, invece, delle destinazioni d'uso a carattere più generale, limitandosi ad indicare le aree da destinare ad insediamenti produttivi, a individuare "in linea generale" le aree destinate ad attrezzature pubbliche "di maggiore rilevanza" e quelle a carattere "insediativo". All'interno di quest'ultima generale definizione solo in un secondo momento, mediante la redazione dei piani attuativi e l'attuazione delle misure perequative, si definiranno specifiche destinazioni d'uso distinguendo le aree "edificabili" da quelle destinate a servizi ed attrezzature pubbliche.

Questa importante e sostanziale novità ci permette di affermare che il PSC non incide in maniera diretta sui regimi edificatori, anche se ha effetti ovviamente sul regime di proprietà in quanto incide sull'incremento di valore delle aree che comunque vengono trasformate da uso agricolo ad uso urbano ed insediativo.

In questo senso il PSC determina e fissa i criteri e le regole generali a cui dovranno rifarsi gli strumenti attuativi anche nell'applicazione dei principi perequativi.

In questo senso esso è anche uno strumento di orientamento e di indirizzo per la pianificazione successiva, sia essa attuativa che operativa.

Il Piano Strutturale Comunale (P.S.C.) definisce le strategie per il governo dell'intero territorio comunale, in coerenza con gli obiettivi e gli indirizzi urbanistici della Regione e con gli strumenti di pianificazione provinciale espressi dal Quadro Territoriale Regionale (Q.T.R.), dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (P.T.C.P.) e dal Piano di Assetto Idrogeologico (P.A.I.).

Componente strategica e componente strutturale nella definizione del PSC

Secondo un orientamento ampiamente diffuso nella dottrina urbanistica il Piano Strutturale presenta due distinti caratteri, uno strategico ed uno strutturale:

Per **componente strategica** si intende quella parte del piano, a prevalente contenuto e natura politico programmatica, che dichiara il valore delle risorse presenti nel territorio ed indica lo scenario obiettivo di tutela e sviluppo urbano e territoriale che si intende perseguire con il piano e che, in riferimento alla situazione presente, sviluppa obiettivi e strategie per conseguirlo.

Per **componente strutturale** si intende l'organizzazione e l'assetto del territorio nelle sue forme fisiche, materiali e funzionali prevalenti e conformanti stabilmente il territorio per realizzare gli obiettivi strategici che si intendono perseguire. Costituisce il quadro di riferimento nel medio-lungo periodo che raccoglie la descrizione fondativa della città e del territorio.

La componente strategica fa sì che il PSC non sia un mero strumento di assetto del territorio ma uno strumento a carattere complesso e plurisetoriale che, a partire dalle condizioni del territorio a carattere fisico e funzionale e dalle risorse che esso ospita (componente strutturale), delinea strategie di governo dell'assetto fisico e dello sviluppo economico sociale compatibili con l'assetto strutturale.

Esso delinea, dunque, prospettive e scenari di lungo periodo, indicando al contempo, mediante gli strumenti di carattere operativo ed attuativo, il percorso possibile per costruire lo scenario previsto.

La costruzione dello scenario possibile, che altri non è che il progetto del PSC, dovrà seguire due principi:

- la **coerenza** con gli strumenti legislativi e di pianificazione a carattere sovra – ordinato, nazionali, regionali e provinciale, in una visione cooperativa e reticolare;
- la **compatibilità** delle scelte e delle trasformazioni previste con il quadro strutturale delineato e descritto dal piano stesso, ovvero con le specifiche condizioni dell'assetto morfologico, delle risorse ambientali, dell'assetto economico e sociale.

Pianificare in forma associata fra diversi comuni.

La Calabria è una regione di piccoli comuni. Su un totale di 409 comuni, la situazione demografica appariva essere al censimento del 2001 la seguente:

Comuni fino a 2000 abitanti	172
Fra 2000 e 5000	155
Fra 5.000 e 10.000	47
Fra 10.000 e 50.000	31
Oltre 50.000	6
TOTALE	409

La popolazione complessiva della regione era al censimento del 2001 era di 2.011.466, ovvero una media di 4918 abitanti per ogni comune. Questa piccola dimensione media, se da un lato

rappresenta una risorsa della regione, una regione di piccole comunità con forti caratteri identitari e locali, dall'altro lato comporta alcuni svantaggi in termini di debolezza dell'armatura urbana complessiva ed in termini di dotazione sul territorio di servizi ed infrastrutture.

Uno degli obiettivi della pianificazione regionale è quello di "unire" i piccoli comuni, che non significa certamente accorpamento amministrativo, ma creazione di sistemi territoriali reticolari di relazioni (materiali ed immateriali) in grado di superare il gap che oggi i piccoli comuni soffrono per la loro dimensione demografica e spesso per la loro localizzazione nel territorio.

Ovviamente la creazione di tali sistemi urbani reticolari è al centro delle politiche di pianificazione e riordino del territorio ed uno degli obiettivi per promuovere e favorire tale politica di sistema è quello di favorire l'associazione fra comuni per la redazione di un Piano Strutturale in associazione. Ciò dovrebbe portare degli innegabili vantaggi:

- migliore e più efficace governo del territorio soprattutto delle risorse naturali (bacini idrografici, aree boscate, paesaggio) i cui caratteri di omogeneità travalicano spesso i confini comunali;
- costruire programmi di sviluppo locale in grado di utilizzare al meglio risorse che acquistano valore solo ad una scala sovracomunale ; si pensi ad esempio allo sviluppo di attività turistiche possibile solo attraverso "itinerari" che coinvolgono più comuni;
- possibilità di realizzare e gestire in associazione servizi ed infrastrutture che richiedono per essere economicamente realizzabili, soglie di popolazione che spesso piccoli comuni da soli non raggiungono in special modo nei settori della raccolta dei rifiuti solidi urbani e delle strutture di protezione civile.
- possibilità di dotarsi di adeguate ed attrezzate strutture tecniche di pianificazione e progettazione che comuni di piccole dimensioni non sono in grado di mantenere con proprie risorse, ma certamente realizzabili e gestibili in associazione con altri comuni.

La Regione pertanto intende promuovere, anche mediante adeguate misure a carattere tecnico e finanziario, la realizzazione di un sistema di piani strutturali infracomunali (si veda a tale proposito il succ.).

4.2.2 Le finalità del Piano Strutturale Comunale e la compatibilità ambientale

A conclusione di quanto detto sopra e coerentemente con i principi e la finalità della legge urbanistica, la pianificazione a scala comunale ed in particolare il PSC perseguono tre fondamentali obiettivi, ispirati al principio dello sviluppo sostenibile:

- **promozione dello sviluppo locale** mediante la tutela e valorizzazione del paesaggio e delle risorse ambientali, naturali ed antropiche (storico culturali).
- **miglioramento della qualità della vita** e della sicurezza dei cittadini mediante la promozione della qualità ambientale ed il controllo dei rischi.
- **assetto sostenibile del territorio e dell'uso del suolo**, sulla base delle specifiche caratteristiche delle condizioni ambientali.
- **Maggiore opportunità per tutti, maggiore equità sociale e nella distribuzione dei vantaggi derivanti dai processi di urbanizzazione.**

Promozione dello sviluppo locale

Il primo obiettivo nasce dal principio che lo sviluppo economico sostenibile non può avvenire attraverso il consumo scriteriato e la distruzione delle risorse naturali (aria, acqua, suolo) ed antropiche (paesaggio, beni archeologici ed architettonici, ecc.), ma al contrario è possibile costruire un modello di sviluppo che sia fondato sulla protezione e valorizzazione di tali risorse. Il PSC pertanto:

- delimita e disciplina gli ambiti di tutela e conservazione delle porzioni storiche del territorio; ne individua le caratteristiche principali, le peculiarità e le eventuali condizioni di degrado e di abbandono valutando le possibilità di recupero, riqualificazione e salvaguardia;
- delimita e disciplina ambiti a valenza paesaggistica ed ambientale ad integrazione del Piano di Ambito, se esistente, oppure in sua sostituzione, se non esistente e raccorda ed approfondisce i contenuti paesistici definiti dalla Provincia;
- qualifica il territorio agricolo e forestale secondo le specifiche potenzialità di sviluppo;

Sicurezza e qualità della vita

Il secondo obiettivo risponde al principio di sostenibilità per il quale lo sviluppo economico e l'uso del territorio possono realizzarsi a condizione di non compromettere, ma anzi di migliorare la qualità della vita dei suoi abitanti, migliorandone e tutelandone le condizioni di **salute e di sicurezza**. A tale scopo il PSC:

- disciplina l'uso del territorio anche in relazione alla valutazione delle condizioni di rischio idrogeologico e di pericolosità sismica locale come definiti dal piano di assetto idrogeologico o da altri equivalenti strumenti;
- individua le aree per le quali sono necessari studi ed indagini di carattere specifico ai fini della riduzione del rischio ambientale;
- individua le aree necessarie per il Piano di Protezione Civile;
- individua, ai fini della predisposizione dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi, le aree, da sottoporre a speciale misura di conservazione, di attesa e ricovero per le popolazioni colpite da eventi calamitosi e le aree di ammassamento dei soccorritori e delle risorse.

Assetto sostenibile del territorio

Se il vecchio PRG poneva al centro del percorso progettuale *la previsione* dei possibili assetti futuri a carattere demografico per *dimensionare* su questi il fabbisogno di aree edificabili, delle volumetrie residenziali, di servizi ed infrastrutture, indipendentemente dalle specifiche condizioni culturali ed ambientali del territorio, il principio di sostenibilità e compatibilità ambientale richiede un nuovo e diverso percorso metodologico nel quale la previsione (spesso molto opinabile) ed il dimensionamento sono sostituiti dalla definizione, più certa ed oggettiva, del quadro strutturale territoriale e dalla costruzione di *scenari compatibili* con le sue condizioni.

All'interno di tale quadro strutturale sono indicate le caratteristiche geomorfologiche del territorio, le risorse paesaggistiche, ambientali, culturali, i caratteri di ogni risorsa, il valore, i limiti e la resistenza alla trasformazione.

In altri termini obiettivo del Piano Strutturale è quello di individuare la *complessiva capacità*

insediativa del territorio, indipendentemente dalle previsioni di sviluppo demografico o socio economico, ma a partire dalle condizioni delle risorse ambientali (aria, acqua, suolo) ed antropiche (paesaggio, testimonianze storiche, infrastrutture, aree residenziali, ecc..). Sono le condizioni ed i caratteri delle risorse ambientale e territoriali a determinare le capacità insediative, attraverso un processo di pianificazione che ha al suo centro la verifica della compatibilità ambientale.

Si tratta in altri termini di una sorta di processo di screening attraverso il quale si individuano tutte le porzioni di territorio per le quali, a causa dei particolare valori naturalistici, paesaggistici o storico identitari non sono ipotizzabili interventi di trasformazione; o ancora si considerano tutti i suoli che presentano caratteristiche di pericolosità geologica, per i quali dunque è sconsigliabile qualsiasi trasformazione in senso urbano, o ancora quelle aree ad elevata produttività agricola la cui perdita per l'economia locale rappresenterebbe un passivo e quelle aree che non presentano caratteristiche particolari di valore o pericolosità ma la cui trasformazione in senso urbano presenta difficoltà di attuazione o costi particolarmente elevati.

Il rimanente territorio è da considerarsi "urbanizzabile" sempre compatibilmente con le caratteristiche di ordine ambientale e funzionale che esso presenta. In base a tali caratteristiche ogni area presenterà un potenziale diverso alla trasformazione e la sommatoria di tale potenziale rappresenta la "capacità insediativa teorica".

Tale capacità insediativa potrà essere tale da eccedere i fabbisogni prevedibili in un futuro a medio lungo termine; qui interviene il Piano Operativo temporale che, in presenza del quadro complessivo sopra descritto, temporalizzerà le previsioni indeterminate del piano indicando, per i successivi 5 anni, le priorità di intervento in termini di edilizia, servizi, attrezzature.

Tale meccanismo risponde all'esigenza di definire nel PSC obiettivi e strategie nel medio – lungo periodo, aprendosi alla capacità progettuale e propositiva del mercato, degli operatori privati, ossia interrogandosi con gli operatori sulla fattibilità delle indicazioni prefigurate e sollecitando ai privati proposte, iniziative e risorse.

In sintesi, secondo quanto previsto dalla legge, il PSC:

- classifica il territorio comunale in urbanizzato, urbanizzabile, agricolo e forestale, individuando le risorse naturali ed antropiche del territorio e le relative criticità;
- determina le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni pianificabili;
- **definisce i limiti dello sviluppo del territorio comunale** in funzione delle sue caratteristiche geomorfologiche, idrogeologiche, pedologiche, idraulico-forestali ed ambientali;
- individua **in linea generale le aree per la realizzazione delle infrastrutture e delle attrezzature pubbliche**, di interesse pubblico e generale **di maggiore rilevanza**;
- delimita gli ambiti urbani e periurbani soggetti al mantenimento degli insediamenti o alla loro trasformazione;
- individua gli ambiti destinati all'insediamento di impianti produttivi rientranti nelle prescrizioni di cui al D.Lgs 17 agosto 1999, n. 334 ed alla relativa disciplina di attuazione;

- definisce per ogni Ambito, i **limiti massimi della utilizzazione edilizia e della popolazione insediabile** nonché i requisiti quali-quantitativi ed i relativi parametri, le aree in cui è possibile edificare anche in relazione all'accessibilità urbana, la aree dove è possibile il ricorso agli interventi edilizi diretti in ragione delle opere di urbanizzazione esistenti ed in conformità alla disciplina generale del Regolamento Edilizio Urbanistico;
- individua gli ambiti di tutela del verde urbano e periurbano valutando il rinvio a specifici piani delle politiche di riqualificazione, gestione e manutenzione;

4.2.3 La valutazione di sostenibilità

Allo scopo di garantire che le scelte del piano siano sostenibili e compatibili con le caratteristiche e le risorse dell'ambiente e del territorio interessati, la legge regionale (art. 10) prevede che:

La Regione, le Province e i Comuni provvedono, nell'ambito dei procedimenti di elaborazione e di approvazione dei propri piani, alla valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e territoriale degli effetti derivanti dalla loro attuazione, nel rispetto della normativa dell'Unione Europea e della Repubblica, attraverso le verifiche di coerenza e compatibilità.

Pertanto, anche in sede di redazione del PSC occorrerà in via preventiva procedere alla redazione di una valutazione di sostenibilità che verifichi la coerenza e la compatibilità del piano, in conformità anche a quanto previsto dalla direttiva UE 42/2001 ed espressamente agli artt. 2,3,4,5,6,8,9⁹.

Tale valutazione di sostenibilità ed impatto ambientale, proprio per la sua natura preventiva deve essere vista come parte integrante del piano strutturale.

La verifica di coerenza

La verifica di coerenza accerta che i sistemi naturalistico-ambientali, insediativi e relazionali, definiti in base ai principi ed alle procedure di cui alla presente legge, siano coerenti con quelle della pianificazione vigente, ai diversi livelli, e si applica agli obiettivi della pianificazione strutturale ed operativa; vale a dire:

- a) alla tutela e conservazione del sistema naturalistico-ambientale;*
- b) all'equilibrio e funzionalità del sistema insediativo;*
- c) all'efficienza e funzionalità del sistema relazionale;*
- d) alla rispondenza con i programmi economici.*

La verifica di coerenza, dunque, tende a verificare che gli **obiettivi** fissati dal piano e definiti per ogni sistema (naturale, insediativo e relazionale) e i programmi economici siano coerenti con gli obiettivi definiti nei livelli di pianificazione sovracomunali (Regione, province), in altre parole tende a verificare che le scelte operate a scala comunale non siano in conflitto con quelle definite nei livelli superiori.

La verifica di coerenza è inoltre una verifica "interna", ovvero deve dimostrare che le strategie, le azioni e gli strumenti di intervento messi in atto dal piano siano coerenti con gli obiettivi indicati.

⁹ Inserire nota con eventuale riferimento al testo della direttiva o mettere il testo in allegato

La verifica di compatibilità

La verifica di compatibilità accerta che gli usi e le trasformazioni del territorio siano compatibili con i sistemi naturalistico-ambientali, insediativi e relazionali, definiti in base ai principi e alle procedure di cui alla presente legge. Essa trova applicazione nelle modalità di intervento della pianificazione strutturale ed operativa ed è rivolta:

a) a perseguire la sostenibilità degli interventi antropici rispetto:

- alla quantità e qualità delle acque superficiali e sotterranee,*
- alla criticità idraulica del territorio ed all'approvvigionamento idrico,*
- alla capacità di smaltimento dei reflui,*
- ai fenomeni di dissesto idrogeologico e di instabilità geologica,*
- alla riduzione ed alla prevenzione del rischio sismico,*
- al risparmio e all'uso ottimale delle risorse energetiche e delle fonti rinnovabili;*

b) a rendere possibile il restauro e la riqualificazione del territorio, con miglioramento della funzionalità complessiva attraverso una razionale distribuzione del peso insediativo della popolazione e delle diverse attività;

c) a realizzare una rete di infrastrutture, impianti, opere e servizi che assicurino la circolazione delle persone, delle merci e delle informazioni, realizzata anche da sistemi di trasporto tradizionali od innovativi, con la relativa previsione di forme d'interscambio e connessione, adottando soluzioni tecniche e localizzative finalizzate alla massima riduzione degli impatti sull'ambiente.

4.2.4 Il Piano Strutturale come strumento di conoscenza del territorio e delle sue risorse.

La costruzione del quadro conoscitivo

L'art. 3 della LUR individua nella "conoscenza sistematica del territorio" il principio su cui deve basarsi il processo di pianificazione:

La pianificazione territoriale ed urbanistica si fonda sul principio della chiara e motivata esplicitazione delle proprie determinazioni. A tal fine le scelte operate sono elaborate sulla base della conoscenza, sistematicamente acquisita, dei caratteri fisici, morfologici ed ambientali del territorio, delle risorse, dei valori e dei vincoli territoriali anche di natura archeologica, delle utilizzazioni in corso, dello stato della pianificazione in atto, delle previsioni dell'andamento demografico e migratorio, nonché delle dinamiche della trasformazione economico-sociale, e sono definite sia attraverso la comparazione dei valori e degli interessi coinvolti, sia sulla base del principio generale della sostenibilità ambientale dello sviluppo.

Il primo passo è dunque la costruzione di un Quadro conoscitivo sistematico delle condizioni del territorio sia morfologico, funzionale, normativo e socio economico. La finalità generale è quello di costituire una base sistematica e razionale su cui fondare le scelte di pianificazione.

Posto l'obiettivo di una condivisione delle scelte nasce la necessità che anche **il quadro conoscitivo sia condiviso ed elaborato in forma partecipata**, attraverso gli opportuni strumenti di partecipazione ed informazione.

Il quadro conoscitivo deve raccogliere ed organizzare in maniera strutturata tutte le informazioni necessarie:

- alla verifica di coerenza;*

- alla valutazione della compatibilità ambientale;
- alla individuazione delle strategie di sviluppo locale sostenibile;
- alla predisposizione del progetto strutturale di assetto del territorio.

Esso, pertanto, in linea generale sarà strutturato in quattro diverse parti:

Quadro di riferimento normativo e di pianificazione

Contiene tutte le analisi necessarie per verificare la coerenza del piano con il quadro della pianificazione sovracomunale a partire dal quadro legislativo e normativo a livello europeo, nazionale e regionale e includendo:

- Quadro della pianificazione a livello regionale e provinciale (piani generali e di settore) e dei vincoli da esso derivanti, con particolare riferimento alla pianificazione paesaggistica, dei beni culturali ed ambientali, delle aree protette e della difesa del suolo;
- La pianificazione vigente alla scala comunale: piani generali ed attuativi, programmi di sviluppo, ecc.. e del loro stato di attuazione.

Quadro ambientale

Contiene tutte le informazioni necessarie alla valutazione della compatibilità ambientale e restituisce un quadro completo delle risorse esistenti sul territorio, dei loro caratteri e dei valori.

Esso prevede in particolare:

- ***censimento delle risorse ambientali*** naturali (acqua, aria, suolo, flora, fauna) e antropiche (beni culturali, aree agricole, aree produttive, aree archeologiche, ecc..);
- individuazione dei ***caratteri, dei valori e della vulnerabilità***, allo scopo di valutare le vocazioni, le potenzialità di trasformazione, o al contrario la resistenza alla trasformazione e i possibili effetti delle trasformazioni sulle varie risorse;
- ***Identificazione e valutazione dei rischi*** naturali ed antropici esistenti sul territorio che comportano una resistenza alla trasformazione con particolare riferimento a rischio sismico e rischio idrogeologico.

Quadro strutturale economico – sociale

Contiene le informazioni necessarie alla definizione di un modello di sviluppo locale sostenibile ed esamina tutti gli aspetti relativi a:

- Dinamica demografica (andamento della popolazione, tasso di invecchiamento, ecc..), le caratteristiche sociali (scolarizzazione, fenomeni di emarginazione, associazionismo, ecc..), la situazione economica in termini di occupazione, imprenditorialità, settori produttivi emergenti, ecc..
- Risorse del territorio utilizzabili a fini di sviluppo: aree di interesse naturale e paesaggistico, beni culturali ed archeologici, aree boscate ed agricole, risorse di carattere geologico, ecc..
- Infrastrutture territoriali: viabilità e trasporti, aree industriali ed artigianali, ecc..;
- Valori, risorse e identità per la costruzione e/o il rafforzamento del **capitale sociale**

Quadro strutturale morfologico

Consente una visione sintetica e descrittiva delle condizioni insediative e dell'assetto del territorio. Il passaggio da una forma di pianificazione per "zone omogenee" alla pianificazione strutturale per ambiti o sistemi territoriali presuppone che anche il Quadro conoscitivo venga costruito attraverso un approccio a carattere strutturale sistemico. L'analisi sull'assetto territoriale dovrà pertanto restituire un quadro "sistemico" dei diversi ambiti o sottosistemi che compongono il sistema territoriale complessivo e delle relazioni che legano tali sistemi.

- Lo studio del sistema insediativo tenderà pertanto ad individuare le parti che compongono il sistema urbano più complessivo ed il sistema delle reciproche relazioni. L'indagine dovrà considerare le diverse aree urbane (aree storiche, città consolidata, periferia diffusa, ecc.) il sistema delle attrezzature e dei servizi pubblici, il sistema degli spazi pubblici e del verde urbano
- Lo studio del sistema relazionale esaminerà tutti i sistemi di connessione fra le diverse aree insediative, considerando le reti di trasporto, la viabilità principale e secondaria comprensiva delle aree di parcheggio, il sistema delle reti energetiche (acqua, luce, gas) dello smaltimento (fognatura, rifiuti solidi urbani, ecc..) e delle telecomunicazioni.

4.2.5 La definizione del piano strutturale: obiettivi, strategie, assetto del territorio

L'affermarsi di forme di pianificazione partecipata – concertata che abbiano come quadro di riferimento lo sviluppo sostenibile ha spinto urbanisti e pianificatori ad elaborare metodologie di pianificazione in grado di supportare le comunità locali nel decidere le strategie ed azioni per disegnare un futuro sostenibile e realizzarlo attraverso piani, programmi e progetti. Alcuni di questi metodi, proprio perché disegnati per favorire la partecipazione dei cittadini, hanno il pregio di presentarsi in maniera meno tecnica e più semplice e comprensibile di altri. Uno di questi metodi, il visioning, utilizzato a partire dagli anni '90 negli Stati Uniti e diffusosi rapidamente anche in Europa, organizza il processo di pianificazione strategico – territoriale in 4 tappe fondamentali.

Ci sembra possa essere utile provare ad illustrare il processo di formazione di un Piano Strutturale utilizzando in parte le quattro tappe fondamentali previste nel processo di visioning.

1. Chi siamo e dove siamo, ovvero la Definizione del Quadro conoscitivo e del capitale sociale. Il Quadro conoscitivo è in sostanza l'analisi dello stato di fatto in cui si trova il territorio del nostro comune (dove siamo appunto). Se pure costruito in forma analitica, articolato per sezioni e tematismi, esso dovrà tuttavia contenere necessariamente una descrizione di carattere sintetico in grado di supportare il processo di pianificazione successivo. Sarà dunque un quadro critico dal quale dovranno emergere i punti di forze e le risorse esistenti sul territorio (che il piano dovrà conservare e valorizzare) e dall'altro i punti di debolezza, ovvero tutte le carenze riscontrate a carattere territoriale, insediativo o ambientale, i fabbisogni inevasi, le condizioni di degrado riscontrate. Su tali punti di debolezza il piano dovrà intervenire per colmare i deficit, riqualificare ciò che è degradato, mettere in sicurezza ciò che è a rischio, ecc.. Potremmo indicare come sintesi del quadro conoscitivo la costruzione di uno *Scenario di riferimento o di partenza*.

2. *Dove vogliamo andare*, ovvero la definizione dello **Scenario obiettivo**. Sulla base di quanto emerso dal quadro conoscitivo, una volta individuate le risorse da valorizzare e le negatività da rimuovere si dovranno individuare gli **obiettivi** del nostro piano strutturale, obiettivi generali ed obiettivi specifici relativi a specifici settori: tutela ambientale, servizi ed infrastrutture pubbliche, riqualificazione dei quartieri degradati, ecc... Anche gli obiettivi potranno essere rappresentati in modo da costruire uno **Scenario obiettivo o scenario auspicabile**, ovvero una rappresentazione delle probabili condizioni di assetto futuro del nostro sistema territoriale qualora si dovessero realizzare gli obiettivi proposti.
3. *Come ci arriviamo*, ovvero quali strade è necessario intraprendere per raggiungere gli obiettivi prefissati, ovvero quali sono le **strategie** da mettere in atto e le **azioni** da esse derivanti. Definire una strategia significa scegliere fra le diverse alternative possibili per raggiungere un obiettivo. Ogni obiettivo, infatti, può essere ottenuto seguendo strade o percorsi diversi; il miglioramento della qualità edilizia in un'area degradata può essere ottenuto in maniera diversa: demolendo gli alloggi fatiscenti e realizzando nuovi alloggi, o puntando alla riqualificazione degli alloggi esistenti o ancora combinando tra loro nuove edificazioni e riqualificazione. Definire una strategia significa, appunto, scegliere, fra percorsi diversi, quello che meglio si adatta alle finalità generali del piano ed ai bisogni e valori espressi dalla comunità, in altri termini quello che meglio risponde ai criteri di sostenibilità, compatibilità e coerenza. Dalle strategie deriveranno le azioni, ovvero vincoli, programmi, Piani di Attuazione, norme, progetti e quant'altro necessario alla concreta attuazione delle strategie e quindi del piano stesso.

La definizione degli obiettivi e delle strategie rappresenta il **Documento preliminare** del piano da presentare alla Conferenza di pianificazione per la verifica di compatibilità e coerenza, ovvero per valutare se le scelte operate e gli effetti conseguenti siano sostenibili, ovvero coerenti con gli obiettivi e le strategie definiti ed indicati a livello sovracomunale, dalla regione e dalla provincia e compatibili con le condizioni dell'ambiente. Tale verifica, come abbiamo detto, valuterà anche la **coerenza interna** fra gli obiettivi del piano e le strategie e le azioni messe in atto per realizzarlo.

Una volta acquisita la verifica di sostenibilità si potrà passare alla elaborazione ed adozione di un vero e proprio **Schema di massima o preliminare** dal quale sarà possibile evincere le strategie adottate, le azioni proposte e l'assetto territoriale che ne deriva, schema che dovrà essere sottoposto ad ulteriore verifica da parte della Provincia e degli enti che hanno partecipato alla conferenza di pianificazione, i quali potranno presentare osservazioni e suggerimenti.

Una volta raccolte le osservazioni ed i suggerimenti si potrà passare alla elaborazione definitiva del **Piano strutturale ed alla sua approvazione**.

Il PSC pertanto:

- individua i sistemi e ambiti oggetto della pianificazione, distinguendo i sistemi naturali e di interesse paesistico, il sistema agricolo – forestale, gli ambiti urbanizzati (centro storico, aree periferiche, ecc..) e gli ambiti da urbanizzare;

- definisce per ogni sistema o ambito le modalità d'intervento (conservazione, trasformazione e nuovo impianto)
- definisce per ogni ambito le modalità d'uso (insediativo, produttivo, culturale, infrastrutturale, agricolo forestale o misto).

Occorre ancora una volta sottolineare come obiettivo della pianificazione urbanistica sostenibile debba essere quello di garantire, all'interno dei diversi ambiti insediativi urbani, un carattere il più possibile misto prevedendo la commistione di funzioni che siano comunque fra loro compatibili.

4.3 PROCEDURE PER LA REDAZIONE DEL PIANO STRUTTURALE COMUNALE

4.3.1. Procedure relative ai comuni singoli

Il PSC ed il REU vanno elaborati ed approvati congiuntamente

Nel paragrafo vengono elencate e brevemente commentate le procedure illustrate nell'art. 27.

4.3.2. Procedure per la redazione del PSC in forma associata

- Delibere dei diversi consigli comunali.
- Sottoscrizione di un accordo o protocollo d'intesa fra i diversi comuni.
- Costituzione di un Ufficio unico di piano.
- Elaborazione di una parte generale comune con riferimento al paesaggio, alle aree naturali, al territorio agricolo, alla difesa del suolo alle infrastrutture di rilevanza sovracomunale.
- Elaborazione di una parte specifica per ogni comune con particolare riferimento alle aree urbanizzate ed ai servizi ed alle infrastrutture a scala comunale.

4.4 IL REGOLAMENTO EDILIZIO ED URBANISTICO

Le finalità ed il ruolo del Regolamento edilizio ed urbanistico sono efficacemente sintetizzate nell'art. 21 della Legge:

Regolamento Edilizio ed Urbanistico (R.E.U.) costituisce la sintesi ragionata ed aggiornabile delle norme e delle disposizioni che riguardano gli interventi sul patrimonio edilizio esistente; ovvero gli interventi di nuova costruzione o di demolizione e ricostruzione, nelle parti di città definite dal Piano generale, in relazione alle caratteristiche del territorio e a quelle edilizie preesistenti, prevalenti e/o peculiari nonché degli impianti di telecomunicazione.

Il R.E.U. è annesso al P.S.C ed in conformità con questo, oltre a disciplinare le trasformazioni e gli interventi ammissibili sul territorio, stabilisce:

- a) le modalità d'intervento negli ambiti specializzati definiti dal Piano;*
- b) i parametri edilizi ed urbanistici ed i criteri per il loro calcolo;*

- c) *le norme igienico-sanitarie, quelle sulla sicurezza degli impianti;*
- d) *quelle per il risparmio energetico e quelle per l'eliminazione delle barriere architettoniche;*
- e) *le modalità di gestione tecnico-amministrativa degli interventi edilizi anche ai fini dell'applicazione delle disposizioni sulla semplificazione dei procedimenti di rilascio dei permessi di costruire di cui alla legge 21 novembre 2001, n. 443;*
- f) *ogni altra forma o disposizione finalizzata alla corretta gestione del Piano, ivi comprese quelle riguardanti il perseguimento degli obiettivi perequativi di cui al successivo art. 54.*

Dall'esame dell'art. 22 si evince dunque che il R.E.U è parte integrante del PSC e ne rappresenta la parte a carattere normativo. Possiamo dire che il REU, nella nuova disciplina urbanistica regionale, assomma a al suo interno quelli che erano gli aspetti normativi e tecnici precedentemente contenuti nel Regolamento edilizio e in parte nelle Norme tecniche di attuazione allegate al PRG.

Esso ha in primo luogo la funzione di fissare le norme relative a quelle porzioni di territorio nelle quali, secondo le indicazioni provenienti dal PSC è possibile l'edificazione diretta, in considerazione dello stato di fatto in cui si trovano i fabbricati da ristrutturare o le aree edificabili; in generale dovrebbe trattarsi di fabbricati o edifici inseriti in aree già urbanizzate o di lotti liberi in aree già ampiamente edificate. In tal caso il REU indicherà i parametri edilizi ed urbanistici (indice fondiario, rapporto di copertura), o di carattere igienico sanitario e tecnico costruttivo.

Il REU, inoltre, per ogni ambito insediativo previsto dal PSC definisce la capacità insediativa complessiva e la ripartizione fra le diverse specifiche funzioni ammissibili.

Il REU contiene inoltre tre principali sezioni:

Standard urbanistici e standard ambientali

Gli standard urbanistici sono stati uno dei più comuni strumenti di lavoro per la predisposizione dei Piani generali ed attuativi. Generalmente questi standard erano di carattere quantitativo, ovvero si limitavano a fissare la "quantità" minima o ottimale per abitante o utente (addetto, alunno) che occorre prevedere nel dimensionamento delle aree residenziali o dei servizi.

La L.U. 19/02, nell'articolo 53, standard urbanistici, introduce una profonda innovazione nel tema in quanto aggiunge la *dimensione qualitativa* a quella più tradizionale puramente quantitativa del D. M. 1444/68, colmando così una lacuna molto avvertita nella prassi urbanistica.

Inoltre, al 3° comma, impegna la Giunta Regionale, sentiti i rappresentanti dell'ANCI, dell'UPI, dell'ANCE, dell'ANPC e delle Federazioni degli Ordini Professionali degli architetti pianificatori-paesaggisti-conservatori, degli ingegneri, dei geologi, a specificare:

- a) i limiti di utilizzazione territoriale;
- b) i valori per il calcolo della capacità insediativa dei suoli;
- c) i rapporti tra gli spazi destinati alla trasformazione urbanistica e gli spazi pubblici, di uso pubblico o aperti al pubblico destinati al soddisfacimento delle esigenze di mobilità, parcheggio, del tempo libero ivi compresi gli spazi verdi naturalizzati ed attrezzati per il giuoco, lo sport, le attività singole o collettive, lo spettacolo all'aperto, e le occasioni

culturali musicali collettive, l'istruzione di primo e secondo grado, l'assistenza agli anziani, le strutture sanitarie di base;

- d) i criteri attraverso cui il soddisfacimento dei fabbisogni di standard debba essere valutato **secondo requisiti prestazionali** delle attrezzature e dei servizi la cui rilevazione e valutazione dovrà accompagnare quella strettamente quantitativa.

Nelle more di questo adempimento della Giunta, nelle presenti linee guida è sufficiente sottolineare l'innovazione rappresentata dalla sostituzione dei tradizionali standard a carattere quantitativo, fondati in genere sul rapporto superficie o volume per abitante, a standard a carattere qualitativo, che dovranno considerare altri parametri. La legge indica anche in generale quali parametri debbano essere considerati, ovvero:

- accessibilità;
- fruibilità e sicurezza per i cittadini di ogni età e condizione;
- distribuzione territoriale;
- funzionalità ed adeguatezza tecnologica;
- economicità di gestione.

Appare pertanto opportuno che nella fase transitoria, sino all'emanazione dei nuovi criteri di definizione degli standard urbanistici, nell'adeguamento degli strumenti urbanistici i comuni applicheranno comunque gli standard previsti dal DM. 1444/1968 e di ogni altro standard di legge, provvedendo inoltre in proprio alla verifica dei criteri di cui al punto precedente.

In altri termini, a titolo esemplificativo, nella individuazione delle aree da destinare a verde, non sarà sufficiente la semplice verifica del raggiungimento dello standard di 9 metri quadri per abitante ma occorrerà prevedere, mediante opportune norme inserite nel REU che le aree prescelte siano facilmente accessibili, fruibili a tutti in condizioni di assoluta sicurezza, presentino caratteristiche funzionali adeguate e siano realizzabili e gestibili con costi adeguati e contenuti.

A tale scopo si suggerisce anche l'uso di semplici schemi progettuali (*repertorio dei progetti*) che chiariscano in maniera sintetica ed efficace i requisiti di qualità che debbono avere le opere (edifici residenziali, servizi, aree libere) da realizzare all'interno delle previsioni del PSC.

Norme costruttive, risparmio energetico e sicurezza antisismica

Altro aspetto fondamentale del REU riguarda le norme igieniche e costruttive da tenere per la realizzazione dei nuovi fabbricati e per la ristrutturazione ed il recupero di quelli esistenti.

A tale proposito gli obiettivi della Pianificazione regionale, coerentemente con quanto previsto dalla Legge urbanistica, tendono a puntare la loro attenzione su alcuni temi fondamentali, sui quali i comuni, attraverso i loro strumenti di pianificazione, ed in primo luogo il REU sono chiamati a dare il loro contributo:

- il **risparmio energetico**, attraverso l'uso di adeguate soluzioni costruttive e di materiali innovativi, così come previsto dall'art. 49 della legge, "Miglioramenti tecnologici";
- la **sicurezza antisismica** degli edifici tanto quelli di nuova edificazione, quanto quelli già esistenti ed in particolare quelli "storici" notoriamente più vulnerabili. Coerentemente con le disposizioni nazionali in materia il REU dovrà indicare le soluzioni più adeguate per l'adeguamento ed il miglioramento del patrimonio edilizio esistente;

- *l'abbattimento delle barriere architettoniche* e la ricerca di tutte quelle soluzioni tecniche necessarie a favorire l'accessibilità e la fruizione, dei singoli fabbricati e dello spazio pubblico a tutte le categorie di popolazione, *portatori di bisogni ed interessi speciali*: anziani, bambini, portatori di handicap, ecc..

In allegato vengono richiamate, per ogni ambito tematico le principali disposizioni legislative esistenti a livello nazionale e regionale, cui occorrerà fare riferimento nella definizione del REU. Si suggerisce, anche a tale proposito, in attesa di più specifiche indicazioni, che il REU venga adeguatamente corredato con schemi progettuali, particolari costruttivi esemplificativi etc., anche sotto forma di piccoli *manuali o codici di pratica*.

Le modalità di gestione del piano. Un terzo ambito tematico del REU riguarderà tutte le norme relativi alle modalità di attuazione e gestione del PSC, ovvero:

- criteri e procedure per la pianificazione attuativa,
- norme da seguire per la presentazione dei progetti, per il loro esame, per il rilascio di permessi, autorizzazioni e concessioni;
- criteri per il calco e la determinazione degli oneri concessori;
- criteri e norme applicative per la perequazione urbanistica
- norme per la formazione ed i compiti della eventuale commissione edilizia

4.5 GLI STRUMENTI DI ATTUAZIONE E GESTIONE DEL PSC

L'attuazione e gestione del Piano Strutturale Comunale è demandata a diversi strumenti "attuativi", che possiamo dividere in tre tipologie:

Piano Operativo Temporale (POT); rappresenta lo strumento che deve superare l'indeterminatezza temporale del PSC, definendo ordini di priorità fra le varie strategie ed azioni previste dal piano strutturale e collocandole in un arco di tempo di 5 anni e definendo le risorse anche economiche necessarie. Esso può indicare al suo interno quelle aree dove dovranno realizzarsi specifici piani attuativi o comparti edificatori o programmi negoziati di intervento quali PINT o PRU. In tal senso esso si colloca in un livello intermedio fra quello strutturale e quello attuativo vero e proprio;

Piani Attuativi Unitari; sono piani a carattere normativo e definiscono in dettaglio le scelte generali del PSC o del POT. Essi riprendono in buona parte il ruolo e le finalità dei vecchi Piani particolareggiati di attuazione. Una tipologia particolare di piano attuativo unitario è rappresentata dai **Comparti edificatori**, che possono rappresentare una ulteriore specificazione di un Piano attuativo unitario o, in casi particolari, sostituirsi ad esso come strumento attuativo di iniziativa privata.

Programmi di concertazione negoziata; sono strumenti con carattere di programmi integrati previsti dalla Legislazione nazionale come i PRU o i Contratti di quartiere, che la nuova legge incardina all'interno del sistema di pianificazione a scala comunale. Sono veri e propri piani "attuativi" perché sono dotati delle risorse e degli strumenti necessari per la realizzazione delle opere previste.

4.5.1 Piano Operativo Temporale (POT)

Il Piano Operativo Temporale rappresenta un'altra importante innovazione nella strumentazione urbanistica regionale, introducendo uno strumento a carattere operativo – programmatico il cui scopo essenziale è quello di dare concretezza ed attuabilità alle previsioni del Piano strutturale. Esso in tal senso riprende e riaggiorna le finalità ed i principi dei Programmi poliennali di attuazione previsti dalla Bucalossi del 1977.

Mediante il POT, che ha validità di 5 anni, pari ad una legislatura amministrativa, il Sindaco e l'amministrazione comunale sono chiamati ad individuare quelle opere pubbliche e quelle aree, inserite nel PSC, di nuova edificazione o di riqualificazione e recupero urbanistico, la cui realizzazione è considerata, a giudizio dell'Amministrazione, di "interesse pubblico" dove si intende intervenire in via prioritaria per l'attuazione del Piano strutturale

All'interno del POT vengono individuate le aree di nuova edificazione o riqualificazione da sottoporre di norma a Piano attuativo unitario. In tal senso esso rappresenta uno strumento di raccordo fra il livello strutturale e quello attuativo.

La legge prevede che il POT sia un programma **facoltativo**, (forse vale la pena di renderlo obbligatorio per i comuni al di sopra di una certa soglia di abitanti) tuttavia si ritiene altamente auspicabile il ricorso ad esso da parte delle amministrazioni comunali allo scopo di articolare temporalmente, in un ordine di priorità, le previsioni a tempo indeterminato del PSC e di dare concretezza allo stesso attraverso la previsione degli impegni di risorse economiche.

Per le caratteristiche e le finalità del POT si rimanda all'art. 23:

Il P.O.T., per gli ambiti di nuova edificazione e di riqualificazione urbanistica, in conformità al P.S.C. definisce:

- la delimitazione degli ambiti d'intervento, gli indici edilizi, le destinazioni d'uso ammissibili in conformità al Piano Strutturale Comunale;
- gli aspetti fisico-morfologici ed economico-finanziari;
- le modalità di attuazione degli interventi di trasformazione e/o conservazione, anche ai fini della perequazione dei regimi immobiliari interessati;
- l'indicazione degli interventi da assoggettare a specifiche valutazioni di sostenibilità e/o di quelli destinati alla mitigazione degli impatti e alla compensazione degli effetti;
- la definizione e la localizzazione puntuale delle dotazioni infrastrutturali delle opere pubbliche di interesse pubblico o generale esistenti da realizzare o riqualificare, nonché l'individuazione delle aree da sottoporre ad integrazione paesaggistica.

Il P.O.T. deve essere coordinato con il bilancio pluriennale comunale e, ai sensi dell'articolo 20 della L.136/99, ha il valore e gli effetti del programma pluriennale di attuazione di cui all'articolo 13 della L.10/77. Costituisce pertanto lo **strumento di indirizzo e coordinamento per il programma triennale delle opere pubbliche e per gli altri strumenti comunali settoriali previsti da leggi nazionali e regionali.**

Il P.O.T. **articola e definisce la formazione dei programmi attuativi dei nuovi insediamenti o di ristrutturazioni urbanistiche rilevanti**, alla cui localizzazione provvede in modo univoco; tenuto conto dello stato delle urbanizzazioni, dell'incipienza del degrado ovvero di qualsiasi condizione che ne possa determinare l'individuazione.

Per le procedure di formazione e approvazione si rimanda all'art. 29

4.5.2 Gli strumenti normativi. I Piani Attuativi Unitari

I PAU come strumento di specificazione degli usi del suolo

I Piani attuativi unitari riprendono le finalità e gli scopi dei vecchi Piani Particolareggiati ma con qualche sostanziale differenza.

Infatti, mentre nel passato, essendo già interna allo strumento generale del Prg la definizione degli specifici usi del suolo, del rapporto fra spazio residenziale e servizi, degli indici territoriali e fondiari, del rapporto di copertura interno ai lotti, i Piani particolareggiati avevano il compito di definire l'assetto morfologico, anche in questo caso con scarsi margini di autonomia; piani esecutivi in sostanza, ai quali era affidato il compito di eseguire le prescrizioni dello strumento generale.

La nuova legge urbanistica, essendo il PSC uno strumento a "maglie larghe" nel quale si individuano genericamente gli ambiti insediativi, assegna ai piani particolareggiati un ruolo ben più rilevante che in passato, che è quello di definire, anche mediante l'applicazione dei meccanismi perequativi, le specifiche destinazioni e modalità d'uso del suolo (residenza, verde, servizi, parcheggi, ecc.); è all'interno dei PAU che si definiscono, infatti, coerentemente comunque con gli indirizzi generali e le norme del PSC e del REU, le specifiche destinazioni d'uso del suolo, i rapporti fra superfici residenziali ed aree da destinare a servizi, le modalità di realizzazione, ecc..¹⁰

¹⁰ **Art. 24. Piani Attuativi Unitari**

1.1 Piani Attuativi Unitari (P.A.U.) sono strumenti urbanistici di dettaglio approvati dal Consiglio Comunale, in attuazione del Piano Strutturale Comunale o del Piano Operativo Temporale, ove esistente, ed hanno i contenuti e l'efficacia:

a) dei piani particolareggiati, di cui all'articolo 13 della legge 17 agosto 1942 n. 1150 e successive modificazioni ed integrazioni; b) dei piani di lottizzazione, di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e successive modificazioni ed integrazioni; c) dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare, di cui alla legge 18 aprile 1962 n. 167 e sue modificazioni ed integrazioni;

d) dei piani per gli insediamenti produttivi, di cui all'articolo 27 della legge 22 ottobre 1971 n. 865 e successive modificazioni ed integrazioni;

e) dei piani di recupero del patrimonio edilizio esistente, di cui all'articolo 28 della legge 5 agosto 1978 n. 457 e successive modificazioni ed integrazioni;

f) dei piani di spiaggia;

g) dei piani di protezione civile.

2. Ciascun P.A.U. può avere, in rapporto agli interventi previsti, i contenuti e l'efficacia dei piani di cui al primo comma. Il PAU, in quanto corrispondente alla lottizzazione convenzionata, è richiesto come presupposto per il rilascio del permesso di costruire solo nel caso di intervento per nuova edificazione residenziale in comprensorio assoggettato per la prima volta alla edificazione e del tutto carente di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, ovvero allorquando sia espressamente richiesto dallo strumento urbanistico generale. Rimangono comunque in vigore tutte le norme della legislazione vigente afferenti l'istituto della lottizzazione convenzionata ove applicabili.

3. I P.A.U. definiscono di norma:

a) l'inquadramento nello strumento urbanistico generale dell'area assoggettata a P.A.U.;

b) le aree e gli edifici da sottoporre a vincoli di salvaguardia;

c) i vincoli di protezione delle infrastrutture e delle attrezzature di carattere speciale;

d) le aree da destinare agli insediamenti suddivise eventualmente in isolati, lo schema planivolumetrico degli edifici esistenti e di quelli da realizzare con le relative tipologie edilizie e le destinazioni d'uso;

e) l'eventuale esistenza di manufatti destinati a demolizione ovvero soggetti a restauro, a risanamento conservativo od a ristrutturazione edilizia;

f) le aree per le attrezzature d'interesse pubblico ed i beni da assoggettare a speciali vincoli e/o servitù;

Dal momento che la legge assegna ai PAU il compito di definire “lo schema planivolumetrico degli edifici esistenti e di quelli da realizzare con le relative tipologie edilizie e le destinazioni d’uso” , nonché la rete viaria, la sua relazione con la viabilità urbana e gli spazi pedonali, esso rappresenta di fatto lo strumento della definizione della morfologia urbana, il momento di raccordo e dialogo fra urbanistica ed architettura.

A tale proposito ci sembra opportuno avanzare alcune brevissime considerazioni sulla filosofia di progettazione che riteniamo debba essere applicata alla “progettazione urbana”. Occorre, infatti, sottolineare l’importanza di prevedere una sostanziale inversione di tendenza che sposti il “focus” del progetto morfologico dalla centralità dell’organismo edilizio e delle sue forme di aggregazione alla centralità dello “spazio pubblico” come elemento strutturante della forma della città.

Al centro del costruirsi della città “moderna”, infatti, non è stato lo spazio urbano pubblico ma la *cellula abitativa*. Nella meccanicistica concezione del moderno funzionalismo la città altro non è stata che la sommatoria di cellule elementari che costituiscono delle *unità d’abitazione*, che a loro volta si sommano per costituire delle *unità di vicinato* o quartieri, un insieme della quali costituisce la città. Le unità di abitazione di Le Corbusier, *gli edifici lamellari* di Gropius non si organizzano per formare uno spazio urbano, non definiscono non racchiudono uno spazio urbano, si collocano semplicemente in uno spazio vuoto.

Questo modo di progettare, in una meccanica sequenza di casa- unità di abitazione- quartiere- città, si è diffuso ed affermato in questi anni, producendo, da un punto di vista spaziale e morfologico, delle periferie in cui lo spazio pubblico urbano, elemento fondamentale e strutturante della città storica è stato concepito come un “vuoto” fra i fabbricati, uno spazio di risulta privo di valore e qualità morfologica. Questo ha avuto come conseguenza quell’immagine “aninima” e scarsamente strutturata che ci trasmettono le periferie moderne, un distesa di fabbricati non organizzati secondo una struttura di luoghi pubblici, priva di luoghi di incontro e di relazione, in altri termini una “non città”.

Occorre capovolgere questa logica progettuale ed iniziare ad immaginare i nuovi insediamenti edilizi e gli interventi di riqualificazione delle periferie esistenti a partire dalla struttura e dall’organizzazione dello spazio pubblico e degli elementi che lo costituiscono: la strada, la piazza, le aree verdi, la corte, ecc.. Occorre ridare a questi spazi e a questi elementi la “centralità” che gli spetta, perché possano svolgere il ruolo di luoghi di aggregazione e di scambio. Centralità significa “porre al centro”, tanto nel senso di “partire da essi” per progettare, quanto “collocarli al centro”. Il modo con cui si sono spesso localizzate e progettate, ad esempio le aree verdi è

g)la rete viaria e le sue relazioni con la viabilità urbana nonché gli spazi pedonali, di sosta e di parcheggio ed i principali dati plano-altimetrici;

h)il rilievo delle reti idrica, fognante, del gas, elettrica e telefonica esistenti e la previsione di massima di quelle da realizzare;

i)l’individuazione delle unità minime d’intervento nonché le prescrizioni per quelle destinate alla ristrutturazione urbanistica;

j)le norme tecniche di esecuzione e le eventuali prescrizioni speciali;

k)la previsione di massima dei costi di realizzazione del piano.

l)comparto edificatorio

m)gli ambiti sottoposti al recupero degli insediamenti abusivi, qualora non previsti con altri atti.

sintomatico del modo erroneo di procedere, dal momento che queste erano spesso ricavate come aree di risulta “vuoti” fra fabbricati, spesso al margine dell’insediamento edificato.

Occorre assolutamente capovolgere questa impostazione ed assegnare allo spazio pubblico il valore “centrale” (sia concettuale che fisico) che gli spetta nella costruzione della città; ancora a titolo di esempio è necessario abbandonare l’indefinito e morfologicamente insignificante concetto di “area verde” che esprime soltanto una destinazione funzionale e pensare le stesse in termini di parco urbano, giardino, villetta, ecc..., qualcosa di morfologicamente definito, con particolari caratteri architettonici ed estetici. Allo stesso modo occorre pensare a strade e piazze come elementi con caratteristiche morfologiche e geometriche proprie e non come la risultante di un vuoto fra fabbricati

E questa una strada indispensabile da percorrere per creare “effetto urbano”, se si vogliono realizzare “città” e non periferie.

Per quanto riguarda la Formazione ed approvazione dei Piani Attuativi Unitari si rimanda a quanto previsto dall’art. 30¹¹.

¹¹ Formazione ed approvazione dei Piani Attuativi Unitari (P.A.U.)

1. Il procedimento disciplinato dal presente articolo trova applicazione per l’elaborazione e l’approvazione dei Piani Attuativi Unitari (P.A.U.) e delle loro modifiche ed integrazioni.

2. La Giunta comunale procede all’elaborazione ed all’approvazione del P.A.U. in esecuzione di quanto stabilito dal P.S.C., dal R.E.U., o nel caso, dal P.O.T. e nel rispetto delle norme della presente legge.

3. Il P.A.U. è adottato dal Consiglio e successivamente depositato, corredato dai relativi elaborati, presso la sede comunale per i venti giorni successivi alla data di affissione all’albo pretorio dell’avviso di adozione del piano. Entro lo stesso termine, il Comune provvede ad acquisire i pareri, i nulla osta e gli altri atti di assenso comunque denominati previsti dalle leggi in vigore per la tutela degli interessi pubblici. A tal fine il responsabile del procedimento può convocare una Conferenza dei servizi ai sensi del precedente articolo 14.

4. Il deposito è reso noto al pubblico mediante avviso affisso all’albo pretorio del Comune e a mezzo di manifesti murari affissi sull’intero territorio comunale.

5. Osservazioni ai P.A.U., entro i termini di deposito di cui al comma 3, possono essere presentate dai soggetti nei confronti dei quali le prescrizioni dei medesimi P.A.U. sono destinate a produrre effetti.

6. Successivamente alla scadenza dei termini di deposito, il Consiglio Comunale decide sulle eventuali osservazioni; provvede, ove queste implicano modifiche, ad adeguare i P.A.U. alla determinazione della Conferenza dei servizi di cui al comma 3 e rimette gli atti al consiglio per la relativa approvazione, che deve avvenire entro e non oltre 60 giorni dalla data di scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni, inviandone una copia alla Provincia.

7. Nell’ipotesi che non vi siano variazioni, non è necessaria la riapprovazione del P.A.U. da parte del Consiglio Comunale; lo stesso diventa esecutivo scaduti i termini del deposito di cui al comma

8. Non appena gli atti di approvazione dei P.A.U. divengono esecutivi, i relativi provvedimenti devono essere notificati a ciascuno dei proprietari interessati, secondo le modalità di cui al D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327.

9. Gli strumenti di iniziativa pubblica o privata possono essere approvati in variante al P.S.C. o al P.O.T., con le procedure previste dal presente articolo, a condizione che le modifiche riguardino:

- a) adeguamenti perimetrali modesti e comunque non superiori al 20%;
- b) modifiche alla viabilità che non alterino il disegno complessivo della rete;
- c) l’inserimento di servizi ed attrezzature pubbliche che risultino compatibili con le previsioni del P.S.C. o del P.O.T.;
- d) miglioramenti all’articolazione degli spazi e delle localizzazioni;
- e) l’inserimento di comparti di edilizia residenziale pubblica nei limiti di cui all’articolo 3 della legge 18.4.1962 n. 167.

10. Il presente procedimento si applica anche per le opere aventi rilevanza pubblica ai sensi del D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327 e agli strumenti già adottati alla data di entrata in vigore della presente legge.

11. Il P.A.U. sostitutivo della lottizzazione di cui al precedente articolo 24 conserva i contenuti ed il procedimento di cui alla normativa statale.

4.5.3 I comparti edificatori (art. 31)

Il comparto edificatorio costituisce uno strumento di attuazione e controllo urbanistico, nonché momento di collaborazione della pubblica amministrazione e dei privati per lo sviluppo urbanistico del territorio.

Anche per *l'attuazione delle finalità di perequazione, il P.S.C. e gli altri strumenti attuativi delle previsioni urbanistiche generali individuano o formulano i criteri per l'individuazione nel proprio ambito di comparti edificatori* la cui proposizione, predisposizione ed attuazione è demandata ai proprietari singoli, associati o riuniti in consorzio degli immobili in essi compresi, a promotori cui i proprietari stessi possono conferire mandato, del Comune in qualità di proponente o mandatario esso stesso.

Gli *strumenti sovraordinati* (PSC, POT, PAU) che individuano i comparti devono stabilire:

- l'estensione territoriale e la volumetria complessiva realizzabile;
- le modalità d'intervento definendo il modello geologico-tecnico del sottosuolo individuato mediante le opportune indagini di cui all'art. 20, comma 4, lett. b);
- le funzioni ammissibili;
- le tipologie d'intervento;
- i corrispettivi monetari od in forma specifica; la quantità e la localizzazione degli immobili da cedere gratuitamente al Comune per la realizzazione di infrastrutture, attrezzature e aree verdi;
- gli schemi di convenzione da sottoscrivere da parte dei partecipanti al comparto unitamente agli eventuali mandatarî ed all'Amministrazione comunale, in forza dei quali vengano stabiliti i criteri, le formule ed i valori per le operazioni di conferimento dei beni, il loro concambio e/o le eventuali permuta tra beni conferiti e risultati finali dei derivanti dalla realizzazione del comparto. Detti schemi provvedono anche alla ripartizione, secondo le quote di spettanza, delle spese generali da suddividere tra i soggetti partecipi, gli oneri specifici e quelli fiscali, per i quali comunque si applicano le agevolazioni di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 448.

In caso d'inerzia ingiustificata dei privati, trascorso il termine d'attuazione del programma pluriennale, l'Amministrazione può procedere all'espropriazione delle aree costituenti il comparto e, se del caso, le assegna mediante apposita gara.

Il concorso dei proprietari rappresentanti la maggioranza assoluta del valore dell'intero comparto in base all'imponibile catastale, è sufficiente a costituire il consorzio ai fini della presentazione, al Comune, della proposte di attuazione dell'intero comparto e del relativo schema di convenzione. Successivamente il Sindaco, assegnando un termine di novanta giorni, diffida i proprietari che non abbiano aderito alla formazione del consorzio ad attuare le indicazioni del predetto comparto sottoscrivendo la convenzione presentata.

Decorso inutilmente il termine assegnato, il consorzio consegue la piena disponibilità del comparto ed è abilitato a richiedere al Comune l'attribuzione della promozione della procedura espropriativa a proprio favore delle aree e delle costruzioni dei proprietari non aderenti. Il corrispettivo, posto a carico del consorzio.

4.5.4 Gli strumenti operativi e la pianificazione negoziata (art. 32)

L'incardinamento degli strumenti di programmazione urbanistica negoziata, i cosiddetti "programmi complessi" rappresentano un altro elemento di profonda innovazione della legge urbanistica regionale. Tali programmi, unitamente al Piano Operativo Temporale, tendono a dare operatività e concretezza attuativa alla pianificazione urbanistica. Essi rispondono a due principi base della pianificazione urbanistica:

- incentivare e favorire forme di collaborazione e partenariato pubblico – privato nel governo della città e del territorio, in modo da conferire all'investimento privato anche i caratteri di finalità pubblica ed indirizzare tali risorse verso obiettivi di interesse comune;
- intervenire sulla città ed il territorio in maniera integrata, ovvero coniugando le politiche di assetto fisico spaziale con interventi a carattere socio economico.

Altro elemento di rilievo è rappresentato dal fatto che i programmi negoziati sono finalizzati al recupero della città esistente e delle aree degradate; essi in altri termini rappresentano l'alternativa alla politica del consumo di suolo e dell'espansione, perché molti di questi programmi consentono interventi di demolizione o ricostruzione, incrementi di cubatura finalizzati da un lato ad una ottimizzazione dell'uso del suolo (anche utilizzando le infrastrutture esistenti) e dall'altro ad incentivare in tal modo gli investimenti privati in aree scarsamente appetibili all'edilizia privata.

Sono strumenti di negoziazione della pianificazione territoriale ed urbanistica, secondo quanto indicato nell'articolo 32 della legge:

- *i programmi integrati di intervento*, di cui all'articolo 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179 (art. 33);
- *i programmi di recupero urbano*, di cui all'articolo 11 del D.L. 5 ottobre 1993, n. 398, convertito con legge 4 dicembre 1993, n. 493 (art. 34);
- *i programmi di riqualificazione urbana*, di cui all'articolo 2 della legge 17 febbraio 1992, n. 179 (art. 35);
- *i programmi di recupero degli insediamenti abusivi* ai sensi dell'articolo 29, legge 28 febbraio 1985, n. 47 (art.36);
- i comparti edificatori?????;
- i programmi speciali d'area?????12.

Trattandosi di strumenti di programmazione previsti dalla legislazione nazionale, la legge afferma che essi devono comunque essere ricondotti alle norme ed ai contenuti della Legge stessa.

Per quanto riguarda gli specifici attributi di ogni programma, le finalità e i criteri relativi alle modalità di redazione e di approvazione essi sono illustrati ampiamente nei successivi articoli.

Programma integrato d'intervento (P.I.N.T.) (art.33)

E' sufficiente a tale proposito richiamare quanto previsto nell'articolo stesso

¹² Forse è il caso di eliminare questi due strumenti da quelli della pianificazione negoziata

Il programma integrato d'intervento disciplina un sistema complesso di azioni e misure sulle strutture urbane, attivando strumenti operativi di programmazione economica e territoriale e *si attua mediante progetti unitari di interesse pubblico* di dimensione e consistenza tali da incidere sulla riorganizzazione di parti di città. I suoi caratteri sono:

- a) *pluralità di funzioni, di tipologie, di interventi*, comprendendo in essi anche le opere di urbanizzazione, e di idoneizzazione e di infrastrutturazione generale;
- b) *pluralità di operatori e di corrispondenti risorse finanziarie, pubbliche e private*.

L'ambito territoriale oggetto del programma tiene conto del degrado del patrimonio edilizio, degli spazi e delle aree verdi, della carenza e dell'obsolescenza delle urbanizzazioni e dei servizi in genere, della carenza o del progressivo abbandono dell'ambito stesso da parte delle attività produttive urbane, artigianali e commerciali e del conseguente disagio sociale.

La formazione del programma avviene con particolare riferimento a:

- centri storici caratterizzati da fenomeni di congestione o di degrado;
- centri storici in fase di abbandono o comunque privi di capacità di attrazione;
- aree periferiche o semi-periferiche carenti sul piano infrastrutturale e dei servizi e che presentino nel loro interno aree o zone inedificate o degradate;
- insediamenti ad urbanizzazione diffusa e carente privi di servizi e di infrastrutture dove sia assente una specifica identità urbana;
- aree con destinazione produttiva o terziaria non più rispondenti alle esigenze sociali e del mercato, e di conseguenza dismesse o parzialmente inutilizzate o degradate;
- aree urbane destinate a parchi o giardini degradate; aree prospicienti corsi d'acqua parimenti degradate classificate a verde pubblico dagli strumenti urbanistici.

Il programma può contenere una quota di funzioni residenziali non inferiori al 35% in termini di superficie complessiva degli immobili da realizzare o recuperare e non può estendersi comunque alle aree definite come zone omogenee E dal DM 1444 del 1968, a meno che tali ultime non siano strettamente connesse, funzionali o di ricomposizione del tessuto urbano da riqualificare.

Il P.I.N.T. deve essere accompagnato da uno studio di inserimento ambientale e da una relazione finanziaria che valuti l'entità dei costi di realizzazione confrontandola con la disponibilità di adeguate risorse economico-finanziarie.

La documentazione allegata alla proposta dei P.I.N.T. contempla:

- lo stralcio dello strumento generale di riferimento in cui verrà delimitato l'ambito di applicazione del P.I.N.T.;
- l'estratto delle mappe catastali con l'individuazione degli immobili interessati, distinti a seconda della proprietà;
- i titoli atti a certificare la proprietà degli immobili da parte dei promotori e l'adesione degli altri proprietari coinvolti;
- lo stato di fatto dell'edificazione e la planivolumetria degli edifici (da mantenere, da trasformare, da demolire o da ricostruire) nella scala 1/500;
- il piano della viabilità ed il piano delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- una relazione tecnica illustrativa;
- il programma di attuazione degli interventi;

- la bozza di convenzione;
- il piano delle tipologie d'intervento ed il piano dell'arredo urbano;
- la tavola di azionamento funzionale con la specificazione dell'eventuale edilizia sociale;
- la cartografia tematica che descrive le condizioni di rischio geologico, idraulico e sismico e definisce una normativa d'uso per la messa in sicurezza del patrimonio edilizio esistente e di nuova programmazione;
- le norme specifiche di attuazione.

Il Consiglio comunale approva i singoli P.I.N.T. e la delibera di approvazione, corredata dai relativi elaborati tecnici, è depositata per la pubblica visione presso gli uffici comunali per un periodo di trenta giorni. Il deposito è reso noto al pubblico mediante avviso affisso all'albo pretorio del Comune e a mezzo di manifesti murari affissi sull'intero territorio comunale.

Osservazioni ai P.I.N.T., entro i termini di deposito di cui al comma 7, possono essere presentate dai soggetti nei confronti dei quali i contenuti dei PINT sono destinati a produrre effetti diretti.

Successivamente alla scadenza dei termini di deposito, la Giunta comunale decide sulle osservazioni ed approva definitivamente i P.I.N.T..

Sono abilitati a proporre i P.I.N.T. sia soggetti pubblici che privati che dispongano del diritto di proprietà delle aree o degli immobili ovvero di un titolo che ne accerti la disponibilità e che qualifichi la posizione del soggetto stesso allo specifico fine del permesso di costruire.

Programma di recupero urbano (P.R.U.) Art. 34

Il programma di recupero urbano è finalizzato prevalentemente al recupero, non soltanto edilizio, del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e costituisce un insieme coordinato d'interventi:

- urbanizzativi, finalizzati alla realizzazione, manutenzione ed ammodernamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- ambientali, finalizzati al miglioramento qualitativo del contesto urbano;
- edilizi, finalizzati prevalentemente al recupero di edifici pubblici o di edilizia residenziale pubblica con opere di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro, risanamento conservativo e ristrutturazione.

La realizzazione dei P.R.U. prevede il coinvolgimento dei privati ai quali è consentito di effettuare nuovi interventi edilizi, compensativi o premiali, all'interno delle aree oggetto di programma. Le tipologie di intervento edilizio ammesse nel P.R.U. sono:

- il recupero degli edifici pubblici nell'ambito degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica anche realizzando volumi edilizi aggiuntivi di completamento e di integrazione;
- il completamento degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica con interventi di nuova edificazione abitativa e non abitativa da realizzare al loro interno, accompagnati dal recupero contestuale degli edifici esistenti nonché dal potenziamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- l'integrazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica con interventi di nuova edificazione abitativa e non abitativa da realizzare su aree contigue o prossime, accompagnati dal recupero contestuale degli edifici esistenti nonché dal potenziamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;

- la realizzazione, su aree esterne agli insediamenti di edilizia residenziale pubblica ma in funzione del loro recupero, di nuovi edifici abitativi e non abitativi a condizione che quelli abitativi siano utilizzati quali “case parcheggio” nell’intesa che a fine locazione essi tornino nella piena disponibilità dell’operatore.

Nel caso il P.R.U. costituisca variante agli strumenti urbanistici sovraordinati si applicano le procedure della variante urbanistica.

Sono privilegiati, a tutti i livelli istituzionali, i P.R.U. che destinano ai lavoratori dipendenti una congrua parte degli alloggi in locazione e che tengono in particolare riguardo le categorie sociali deboli.

Il progetto di P.R.U. è composto da:

- lo stralcio dello strumento generale di riferimento in cui verrà delimitato l’ambito di applicazione del P.R.U.;
- una relazione geologico-tecnica che delinei le modalità d’intervento in funzione delle condizioni di rischio del comparto definita mediante le opportune indagini di cui all’art. 20, comma 4, lett. b);
- la tavola delle destinazioni d’uso presenti nell’ambito d’intervento;
- la tavola o la relazione descrittiva dello stato degli immobili e degli eventuali vincoli che gravano sulla zona d’intervento;
- l’elenco catastale degli immobili oggetto del P.R.U.;
- le tavole di progetto del P.R.U. che evidenzino le tipologie d’intervento, edilizie, urbanizzative ed ambientali;
- l’eventuale tavola di variante dello strumento operativo sovraordinato;
- la planivolumetria degli interventi edilizi;
- i progetti di massima delle singole opere;
- il piano della viabilità ed il piano delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- una relazione tecnica illustrativa che, fra l’altro, contenga la stima analitica dei nuclei familiari interessati dal P.R.U. e, qualora si realizzino alloggi parcheggio, descriva le modalità dell’alloggiamento temporaneo e della sistemazione definitiva;
- una relazione sui costi di realizzazione, sulle fonti di finanziamento, sulla convenienza dell’intervento e sui benefici finali che esso produrrà;
- il programma di attuazione degli interventi;
- atto o atti d’obbligo e la eventuale bozza di convenzione;
- il piano delle tipologie d’intervento ed il piano dell’arredo urbano;
- le norme specifiche di attuazione.

Il Consiglio comunale approva i P.R.U. e la delibera di approvazione, corredata dai relativi elaborati tecnici, è depositata per la pubblica visione presso gli uffici comunali per un periodo di trenta giorni. Il deposito è reso noto al pubblico mediante avviso affisso all’albo pretorio del Comune e a mezzo di manifesti murari affissi sull’intero territorio comunale.

Osservazioni ai P.R.U., entro i termini di deposito di cui al comma 6, possono essere presentate dai soggetti nei confronti dei quali i contenuti dei P.R.U. sono destinati a produrre effetti diretti.

Successivamente alla scadenza dei termini di deposito, il Consiglio Comunale decide sulle osservazioni ed approva definitivamente i P.R.U..

Per quanto non previsto dal presente articolo, trova applicazione quanto disposto dall'articolo 11 del D.L.5 ottobre 1993, n. 398, convertito nella legge 4 dicembre 1993, n. 443.

I P.R.U. approvati prima dell'entrata in vigore della presente legge continuano ad essere regolati dalla disciplina statale previgente.

Programmi di riqualificazione urbana (RIURB) (art.35)

I programmi di riqualificazione urbana (RIURB) sono finalizzati a promuovere il recupero edilizio di ambiti della città appositamente identificati e delimitati, fruendo di finanziamenti pubblici e dell'eventuale concorso di risorse finanziarie private. Comporta un insieme coordinato d'interventi che mirano a riqualificare aree degradate o dimesse risanandone l'edificato e potenziandone le dotazioni attraverso la previsione di nuovi servizi e/o spazi verdi, a promuovere azioni produttive e terziarie di livello elevato e di servizi urbani pubblici o di interesse collettivo, in grado di contribuire allo sviluppo del territorio in un quadro complessivo che miri a finalità strategiche appositamente individuate in una relazione a cura del proponente che entra a fare parte del programma stesso.

Considerato che le aree da assoggettare a RIURB debbono essere strategicamente importanti per l'assetto urbano complessivo, presupposto necessario perché si possa procedere alla proposta di RIURB è *l'adozione da parte del consiglio comunale del documento sulle aree urbane di crisi* con il quale si possono anche impegnare quote del bilancio alla realizzazione degli stessi RIURB. La *proposta di RIURB è di esclusiva competenza delle Amministrazioni comunali* che possono, nel processo di formazione, approvazione e realizzazione, coinvolgere gli Enti pubblici interessati alle iniziative ovvero privati singoli, associati o riuniti in consorzio.

La formazione ed attuazione dei RIURB è affidata alla sottoscrizione di appositi Accordi di Programma fra la Provincia, l'Amministrazione proponente e gli altri Enti e/o soggetti coinvolti. La sottoscrizione dell'Accordo di Programma comporta le determinazioni degli effetti di cui al precedente articolo 15, nonché consente di ritenere automaticamente approvate anche le varianti agli strumenti urbanistici comunali che la realizzazione dei programmi eventualmente comportano.

Il RIURB. deve:

- specificare le condizioni generali di accessibilità (connessione dell'ambito d'intervento al sistema principale della mobilità ed ai principali collegamenti esterni) e di disimpegno interno (connessioni interne primarie);
- evidenziare le aree e le attrezzature pubbliche o di uso pubblico e le grandi aree verdi destinati a parco urbano;
- localizzare le funzioni strategiche non residenziali;
- individuare il patrimonio edilizio pubblico da recuperare con interventi coordinati;
- identificare gli edifici di proprietà comunale o pubblica funzionalmente collegabili al RIURB in quanto utili a facilitare la riqualificazione (fornendo gli alloggi di parcheggio);
- delimitare le aree comunali e private destinabili ad edilizia residenziale pubblica e privata;

- evidenziare le aree ed i fabbricati recuperabili attraverso idonei piani attuativi, come i P.I.N.T. ed i P.R.U.;
- delimitare le singole sottounità d'intervento coordinato, specificando di ciascuna il peso insediativo esistente e quello previsto; il fabbisogno di aree di standard ed il messaggio funzionale (residenziale, non residenziale, produttivo) imposto (cioè non derogabile) oppure suggerito (e perciò modificabile nel caso di allocazione di funzioni strategiche o pregiate o di attuazione di importanti opere infrastrutturali pubbliche o di uso pubblico), l'articolazione dell'edificabilità residenziale tra le varie forme di utilizzo (libera, convenzionata, agevolata, sovvenzionata), anch'essa negoziabile nei casi di cui al punto precedente.

Successivamente alla sottoscrizione dell'Accordo di Programma, il Comune provvede al deposito del RIURB per la pubblica visione presso gli uffici comunali per un periodo di trenta giorni. Il deposito è reso noto al pubblico mediante avviso affisso all'albo pretorio del Comune ed a mezzo di manifesti murari affissi sull'intero territorio comunale.

Osservazione ai RIURB, entro i termini di deposito di cui al comma 6, possono essere presentate dai soggetti nei confronti dei quali i contenuti dei RIURB sono destinati a produrre effetti diretti.

Successivamente alla scadenza dei termini di deposito, il Consiglio comunale decide sulle osservazioni ed approva definitivamente i RIURB.

La Giunta regionale, sentite le Amministrazioni Provinciali, in occasione della formazione del bilancio di previsione annuale, individua le quote di finanziamento da destinare ai soggetti pubblici ed alle istituzioni pubbliche per i RIURB, i criteri per l'ammissibilità delle domande di finanziamento dei programmi e quelli per la selezione delle proposte, fermo restando che le priorità nell'attribuzione delle risorse vanno agli interventi di recupero e di riuso del patrimonio edilizio esistenti in ambiti urbani degradati, anche attraverso la loro riconversione ai fini della realizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica e relative opere di urbanizzazione primaria e secondaria e, se necessario, di infrastrutturazione generale.

Programmi di recupero degli insediamenti abusivi (P.R.A.) (art. 36)

I programmi di recupero degli insediamenti abusivi (P.R.A.) sono finalizzati al reinserimento nel contesto urbano di parti della città, attraverso interventi di riqualificazione urbanistica, architettonica ed ambientale, *realizzati senza aumento di volumetria, ad eccezione dei volumi edilizi da destinare a servizi* caratterizzati da opere di:

- realizzazione, ammodernamento e manutenzione delle urbanizzazioni primarie e secondarie;
- miglioramento del contesto ambientale;
- recupero degli edifici con opere di manutenzione ordinaria e straordinaria;
- risanamento conservativo e ristrutturazione;

I programmi devono tenere conto dei seguenti principi fondamentali:

- realizzare un'adeguata urbanizzazione primaria e secondaria;
- rispettare gli interessi di carattere storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, idrogeologico;
- garantire un razionale inserimento territoriale ed urbano dell'insediamento.

Le aree da assoggettare ai P.R.A. sono identificate dall'Amministrazione comunale in sede di redazione del P.S.C., o di altri strumenti attuativi, in considerazione della presenza, negli ambiti da delimitare, di edifici condonati ovvero in attesa di perfezionamento del condono presentato ai sensi delle leggi statali vigenti.

Nel delimitare le aree di cui al comma 2 le Amministrazioni prendono in considerazione zone della città in cui la presenza di edifici, o parti di essi, condonati è causa di accentuato degrado e/o di deterioramento di contesti ambientali rilevanti dal punto di vista storico, architettonico, paesaggistico.

L'attuazione dei programmi può essere affidata in concessione a Imprese, o ad Associazioni di imprese, o a loro consorzi, che dimostrino di avere i requisiti tecnici e finanziari per il programma proposto, ai sensi della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni ed integrazioni. Il permesso di costruire fa riferimento all'apposita convenzione nella quale sono precisati, tra l'altro, i contenuti economici e finanziari degli interventi di recupero urbanistico. Eventuali accordi preliminari o proposte di soggetti privati finalizzati all'attuazione del programma devono essere parte integrante della documentazione del programma stesso.

I nuclei di edificazione abusiva ai fini del loro recupero vengono delimitati e definiti, per quanto riguarda densità ed indici territoriali, nel P.S.C. di cui all'articolo 20.

Nel caso in cui il piano interessi aree sottoposte a vincolo paesistico, ambientale o idrogeologico, ovvero a qualsiasi altro regime vincolistico, preventivamente all'approvazione il Comune acquisisce il parere dell'autorità competente alla tutela del vincolo.

Per assicurare la fattibilità economica degli interventi la convenzione di cui al comma 4 prevede l'utilizzo anche di risorse finanziarie derivanti dalle oblazioni e dagli oneri concessori e sanzionatori dovuti per il rilascio dei titoli abilitativi in sanatoria relativi agli edifici compresi nell'ambito territoriale del programma. Lo stesso deve essere accompagnato da un'accurata relazione finanziaria con individuazione delle risorse pubbliche e private necessarie all'attuazione degli interventi di recupero dell'insediamento.

Le tipologie d'intervento edilizio ammesse nei P.R.A. sono:

- il recupero o la riqualificazione di edifici da destinare a servizi nell'ambito delle aree delimitate;
- il completamento delle zone comprese nelle aree delimitate, accompagnati dal recupero contestuale degli edifici esistenti nonché dal potenziamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

La formazione ed attuazione del P.R.A. è affidata alla sottoscrizione di appositi Accordi di Programma fra la Regione, l'Amministrazione comunale e gli altri Enti e/o soggetti coinvolti. La sottoscrizione dell'Accordo di Programma comporta gli effetti di cui al precedente articolo 15. Il progetto di P.R.A. è composto da:

- lo stralcio dello strumento generale di riferimento in cui verrà delimitato l'ambito di applicazione del P.R.A.;
- la tavola delle destinazioni d'uso presenti nell'ambito d'intervento;
- la tavola e/o la relazione descrittiva dello stato degli immobili e degli eventuali vincoli che gravano sulla zona d'intervento;

- l'elenco catastale degli immobili oggetto del P.R.A.;
- le tavole di progetto del P.R.A. che evidenzino le tipologie d'intervento edilizie, urbanizzative ed ambientali;
- l'eventuale tavola di variante dello strumento urbanistico sovraordinato;
- la planivolumetria degli interventi edilizi;
- i progetti di massima delle singole opere;
- il piano della viabilità ed il piano delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- la relazione tecnica illustrativa che, fra l'altro, contenga la stima analitica dei nuclei familiari interessati dal P.R.A. e, qualora si realizzino alloggi parcheggio, descriva le modalità dell'alloggiamento temporaneo e della sistemazione definitiva;
- una relazione geologico – tecnica per la valutazione del livello di pericolosità geologica in assenza ed in presenza della opere, definita mediante le opportune indagini di cui all'art. 20, comma 4, lett. b);
- la relazione sui costi di realizzazione, sulle fonti di finanziamento, sulla convenienza dell'intervento e sui benefici finali che esso produrrà;
- il programma di attuazione degli interventi;
- l'atto o gli atti d'obbligo e la eventuale bozza di convenzione;
- il piano delle tipologie d'intervento ed il piano dell'arredo urbano;
- le norme specifiche di attuazione.

Successivamente alla sottoscrizione dell'Accordo di Programma, il Comune provvede al deposito del P.R.A. per la pubblica visione presso gli uffici comunali per un periodo di trenta giorni. Il deposito è reso noto al pubblico mediante avviso affisso all'albo pretorio del Comune ed a mezzo di manifesti murari affissi sull'intero territorio comunale.

Osservazione al P.R.A., entro i termini di deposito di cui al comma 11, possono essere presentate dai soggetti nei confronti dei quali i contenuti del P.R.A. sono destinati a produrre effetti diretti.

Successivamente alla scadenza dei termini di deposito, il Consiglio comunale decide sulle osservazioni ed approva definitivamente il P.R.A..

La Giunta regionale, in occasione della formazione del bilancio di previsione annuale, individua le quote di finanziamento da destinare ai P.R.A., i criteri per l'ammissibilità delle domande di finanziamento dei programmi e quelli per la selezione delle proposte.

Non possono comunque entrare a fare parte del P.R.A. edifici od opere che, alla data di adozione del P.R.A. medesimo, non siano stati oggetto del provvedimento di sanatoria da parte del Sindaco, ai sensi della disciplina statale vigente.

I suoli che sono di fatto utilizzati come strade di penetrazione del comparto edilizio condonato, per effetto della presente legge sono acquisiti al patrimonio comunale senza corrispettivo finanziario e come tali sono trascritti

4.6 QUADRI DI PERICOLOSITÀ, RISCHI RISORSE GEOAMBIENTALI E CRITERI DI SALVAGUARDIA A SCALA COMUNALE

Il PSC disciplinerà l'uso del territorio anche con riferimento alla pericolosità e rischio idrogeologico (art. 20- c3). A tal fine provvederà alla identificazione della pericolosità e del rischio idrogeologico, e più in generale di pericolosità e rischi connessi ai processi geomorfici significativi in relazione alle esigenze poste esplicitamente dal comma 3 dell'art 20.

Le modalità operative da utilizzare sono quelle definite nella Scheda Tecnica "La componente geologica nel PSC", che risponde alle esigenze che emergono dal combinato disposto del comma 4 e dei commi 3c e 3d dell'art. 20, senza prescindere dalla fondamentale prescrizione di determinazione delle" condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni pianificabili" nel senso indicato dall'art. 10.

Ulteriori specificazioni e indirizzi, soprattutto per i PAU, saranno forniti da direttive tecniche di specificazione dei documenti previsti dalla legge, restando fissato comunque il principio che la riduzione del rischio idrogeologico dovrà essere uno degli elementi da considerare all'interno di ogni strumento di pianificazione ordinaria.

Prescrizioni relative alle localizzazioni delle aree di espansione e delle infrastrutture

Le localizzazioni delle aree di espansione e delle infrastrutture osserveranno i seguenti:

Fattori escludenti

- Aree interessate da fenomeni di instabilità dei versanti
- Aree soggette a crolli di massi;
- Aree interessate da distacco e rotolamento di blocchi;
- Aree di frana attiva;
- Aree di frane quiescenti;
- Aree di franosità superficiale attiva diffusa;
- Aree di erosione accelerata;
- Aree interessate da trasporto di massa e flussi di detrito;
- Aree interessate da carsismo;
- Aree potenzialmente instabilità di grado elevato;
- Aree classificate PAI e confermate pericolose o a rischio (R4-R3-);
- Aree interessate da vulnerabilità idrogeologica:
- Aree di salvaguardia delle captazioni ad uso idropotabile (aree di tutela assoluta, di rispetto, di protezione);
- Aree ad elevata vulnerabilità degli acquiferi sfruttati ad uso idropotabile definite nell'ambito dello studio o nei piani di tutela di cui al d.lgs.258/2000.
- Aree di interesse scientifico-naturalistico dal punto di vista geologico, geomorfologico, paleontologico (geositi);
- Aree vulnerabili dal punto di vista idraulico;
- Aree ripetutamente allagate;
- Aree interessate da fenomeni di erosione fluviale;

- Aree potenzialmente inondabili individuate con criteri geomorfologici;
- Aree potenzialmente interessate da flussi di detrito;
- Aree di attenzione;
- Aree classificate PAI e confermate pericolose o a rischio (R4, R3).
- Aree soggette a erosione costiera;
- Aree classificate a rischio PAI;
- Fascia di spiaggia e retrospiaggia sede di dune;
- Aree a pericolosità geologica da elevata a molto elevate definite con gli studi di settore;

Fattori limitanti

- Aree interessate da fenomeni di instabilità dei versanti:
- Aree potenzialmente instabili a grado medio basso;
- Aree classificate PAI e confermate pericolose o a rischio(R2-R1).
- Aree interessate da vulnerabilità idrogeologica:
- Zone interessate da centri di pericolo;
- Aree con emergenze idriche diffuse;
- Aree a bassa soggiacenza della falda o con presenza di falde sospese;
- Aree vulnerabili dal punto di vista idraulico:
- Aree classificate PAI e confermate pericolose o a rischio (R2, R1);
- Aree di interesse scientifico-naturalistico dal punto di vista geologico, geomorfologico, paleontologico (geotopi, geositi);
- Aree, con caratteristiche geomeccaniche e geotecniche scadenti o pessime;
- Aree a maggiore pericolosità sismica locale;
- Aree soggette a erosione costiera:
- Aree classificate pericolose (PAI)
- Aree a pericolosità geologica media definite con gli studi di settore.

Il PSC, che può essere realizzato in assenza degli strumenti sovraordinati, disciplinerà l'uso del territorio anche con riferimento alla pericolosità sismica locale.

A tal fine, gli studi prescritti dal comma 4 dell'art. 20, dovranno provvedere alla identificazione della pericolosità sismica locale (art. 20, c3, d) riconoscendo e distinguendo le situazioni che possono generare amplificazioni o instabilizzazioni a vario livello (effetti cosismici), per effetto delle sollecitazioni dinamiche, e le incidenze ai fini operativi connesse a tali situazioni, limitatamente alle aree di interesse per le trasformazioni e gli interventi urbanistici.

Per le aree insediate e infrastrutturate, resta fissato il principio che la riduzione del rischio sismico dovrà essere uno degli elementi da considerare all'interno di ogni strumento di pianificazione.

Pertanto, per ogni strumento subordinato e attuativo, lo studio di pericolosità, eventualmente approfondito nella misura necessaria, dovrà essere accompagnato da uno studio della

vulnerabilità edilizia - urbana e delle infrastrutture e della mobilità, ai fini dell'identificazione dei rischi

Per le modalità operative da utilizzare si farà riferimento a quelle definite nella Scheda Tecnica (Scheda Tecnica: La componente geologica nel PSC) elaborata per il PSC, ai sensi del comma 4 dell'art. 20, utilizzando altresì le metodologie accreditate per la valutazione di vulnerabilità ed esposizione, nei casi di rischio, e tenendo conto dei percorsi sperimentati per i Piani di Recupero di Rosarno e Melicucco.

Ulteriori specificazioni e indirizzi, soprattutto per i PAU, saranno forniti da direttive tecniche di specificazione dei documenti previsti dalla legge.

Prescrizioni relative alle localizzazioni delle aree di espansione e delle infrastrutture.

Le localizzazioni delle aree di espansione e delle infrastrutture osserveranno i seguenti:

Fattori escludenti

- Aree in cui gli effetti cosismici si possono risolvere in rotture superficiali per rimobilizzazioni di faglie, in instabilizzazioni di pendii, in invasione del mare;
- Aree ad elevato potenziale di liquefazione;
- Aree in cui si realizzano forti contrasti orizzontali di proprietà meccaniche dei terreni;
- Aree precluse all'edificazione dalla vigente normativa sismica.

Fattori limitanti

- Aree con situazioni in cui gli effetti cosismici temibili possono essere rappresentati da fenomeni di densificazione e/o liquefazione dei terreni a potenziale medio basso;
- Aree in cui sussistono condizioni litostratigrafiche, strutturali e morfometriche che possono dar luogo a effetti combinati di amplificazione sismica.

Suolo

Al PSC è riservato inoltre il compito di individuare le zone agricole a diversa vocazione e suscettività produttiva, attraverso una rilevazione e descrizione analitica delle caratteristiche fisiche del territorio e delle sue potenzialità produttive.

Geositi

A livello di PSC si deve procedere alla più congrua valutazione di tali risorse, e alla loro valorizzazione, assumendoli eventualmente come possibili elementi ordinatori e dialettici dei processi di trasformazione territoriale locale.

CAPITOLO V - INDIRIZZI PER LA PIANIFICAZIONE IN ATTESA DEL QTR

5.1 MISURE DI SALVAGUARDIA AMBIENTALE IN ATTESA DEL QTR

La Calabria è la seconda regione italiana per territorio protetto, con una superficie sottoposta a tutela che supera i 265.000 ettari. Pertanto il patrimonio naturalistico-ambientale costituisce una risorsa primaria sotto diversi punti di vista (qualità della vita, sviluppo sostenibile, ecc.). Inoltre l'ambiente, comprendente mare, coste, acque interne, boschi, patrimonio floro-faunistico, parchi, riserve naturali e simili, si presenta con elevati livelli di qualità, che pongono in evidenza la regione non solo sul contesto nazionale ma anche europeo e mediterraneo.

Il territorio regionale richiede una politica di salvaguardia volta a proteggere gli habitat e a favorire le attività compatibili con l'identità dei luoghi poiché la qualità dell'ambiente rappresenta una fonte reale di sviluppo sociale ed economico. La conservazione attiva dell'ambiente, consentita dall'uso razionale delle risorse naturali, da vincolo viene riconosciuta come opportunità di sviluppo sostenibile e compatibile per le comunità locali. Alla creazione e all'implementazione del sistema di aree naturali protette sono legate opportunità di lavoro per le popolazioni locali, indotte ad esempio dall'agricoltura biologica, dal turismo ecocompatibile, dall'artigianato tradizionale, dal recupero dei centri storici, dai prodotti di qualità certificata, ecc.

La salvaguardia della natura è anche conservazione e valorizzazione del patrimonio storico e architettonico, tutela del paesaggio e delle tradizioni locali, gestione del territorio e sperimentazione di modelli di pianificazione attraverso cui attuare un processo di sviluppo durevole e garantire allo stesso tempo il rinnovamento delle risorse naturali. La salvaguardia del Patrimonio culturale, considerato quale complesso di beni culturali e paesaggistici, secondo la definizione espressa nel "Codice dei beni culturali e del paesaggio", si attua attraverso la tutela e la valorizzazione delle qualità che esso, inteso come sistema di natura, storia umana e reciproche interrelazioni, esprime quali manifestazioni identitarie percepibili.

A tale scopo, la tutela e la valorizzazione sono considerate politiche fondamentali per preservare la memoria della comunità del territorio in cui vive e promuovere lo sviluppo della cultura. La prima si svolge attraverso un'adeguata attività conoscitiva volta ad individuare i beni esistenti ed a garantirne la protezione e conservazione per pubblica fruizione, anche attraverso la definizione di provvedimenti che definiscono regole, diritti e comportamenti consoni al patrimonio stesso. La seconda consiste nella promozione della conoscenza del patrimonio assicurandone le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica, compatibilmente con le necessità della tutela.

Il Q.T.R., come prescrive l'art. 17 comma 2 della LUR 19/2002, ha valore di piano urbanistico-territoriale e valenza paesistica, e deve essere in linea con le finalità di salvaguardia dei valori paesistici e ambientali espressi dal D. Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 recante il "Codice dei beni culturali e del paesaggio" e in particolare alla Parte Terza relativa ai Beni Paesaggistici.

Pertanto in attesa dell'approvazione del Q.T.R., lo Schema Base della Carta Regionale dei Luoghi rimanda alle norme vigenti per le aree già sottoposte a regime di tutela e propone misure di salvaguardia per le aree che esprimono particolari valori dal punto di vista ambientale e per le quali Leggi Statali e Decreti Ministeriali demandano alla Regione appositi provvedimenti regolativi.

5.1.1 Regime di tutela vigente

Il regime di tutela vigente si esprime in Calabria per i tre parchi nazionali, la riserva marina di Isola Capo Rizzuto, le dodici riserve naturali biogenetiche, la riserva naturale guidata biogenetica dei Giganti della Sila, le tre riserve naturali orientate e le due riserve naturali regionali. La superficie complessiva delle aree protette esistenti è di circa 265.000 ettari, pari al sedici per cento dell'intero territorio regionale.

Lo Schema Base della Carta Regionale dei Luoghi, in attesa dell'approvazione del Q.T.R., registra il regime di tutela prescritto per le principali aree protette in Calabria, alle cui specifiche norme rimanda.

- Zona umida dell'Angitola.. Fa parte del Parco delle Serre, anche se non esiste continuità territoriale, l'Oasi di protezione istituita con D.P.G.R. n. 557 del 12 maggio 1975 (Zona umida Oasi Angitola) affidata al WWF Italia e dichiarata di valore internazionale ai sensi della Convenzione di Ramsar (D.M. 30 settembre 1985). Valgono le misure di salvaguardia indicate al punto 6 del Documento di Indirizzo allegato alla Deliberazione di Giunta Regionale n. 965 del 2 dicembre 2003 (Pubblicato sul BUR Calabria il 2 gennaio 2004) in attuazione all'articolo 47 della legge regionale 14 luglio 2003, n. 10.
- Riserva Marina di Isola Capo Rizzuto, identificata come area marina di reperimento dalla L. n. 979 del 1982 e Istituita con D.I. del 27.12.1991 (G.U. n. 115 del 09.05.1992), successivamente modificato con D.M. 19.02.2002 (G.U. n. 118 del 22.05.2002) che sostituisce integralmente il decreto precedente. La riserva è divisa in zone dove valgono le prescrizioni del Decreto Ministeriale 19 febbraio 2002 "Modifica del Decreto Interministeriale 27 dicembre 1991, istitutivo della riserva naturale marina denominata Capo Rizzuto".
- Parco Nazionale della Sila. Istituito con Decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002 di Istituzione del Parco Nazionale della Sila e dell'Ente Parco (G.U n. 63 del 17 marzo 2003) e soggetto alla disciplina di tutela prescritta dall' Allegato A, Artt. 1 - 10 .
- Parco Nazionale del Pollino. Zone con limitato o inesistente grado di antropizzazione e Zone con maggior grado di antropizzazione, per le quali valgono le misure di salvaguardia previste negli articoli 3 e 4 dell'"Allegato A" dei D.P.R. 15 novembre 1993 e 14 gennaio 1994, rispettivamente di "Istituzione del Parco Nazionale del Pollino".
PNP - Parco Nazionale del Pollino.
- Parco dell'Aspromonte. Zone con limitato o inesistente grado di antropizzazione e Zone con maggior grado di antropizzazione, per le quali valgono le misure di salvaguardia previste negli articoli 3 e 4 dell'"Allegato A" dei D.P.R. 15 novembre 1993 e 14 gennaio 1994, di "Istituzione dell'Ente Parco Nazionale dell'Aspromonte".
PNA Parco Nazionale dell'Aspromonte.
- Riserve Naturali Biogenetiche: boschi da seme e boschi sperimentali, per le quali valgono le prescrizioni di rigorosa tutela dell'art. 2 del D.M. 13 luglio 1977 di istituzione delle seguenti riserve:

Boschi da seme:

RNB 1 - Gallopane; RNB 2 - Golia Corvo; RNB 3 - Gariglione Pisarello; RNB 4 - Tasso Camigliatello; RNB 5 - Jonia-Serra della Guardia; RNB 6 - Poverella-Villagio Mancuso; RNB 7 - Coturelle-Piccione; RNB 8 - Macchia della Giumenta-S. Salvatore; RNB 9 - Trenta Coste; RNB 10 Serra Nicolino-Pian d'Albero;

Boschi sperimentali:

RNB 11 - Cropani Micene; RNB 12 - Marchesale.

- Riserve Naturali Orientate e Riserva Naturale Guidata Biogenetica, per le quali valgono le misure di salvaguardia di cui agli art. 4 e 6 dei Decreti Ministeriali 423/87, 424/87, 425/87, 426/87, rispettivamente di istituzione delle seguenti riserve:

RNGB - Giganti della Sila; RNO 1 - Valle del Fiume Lao; RNO 2 - Valle del Fiume Argentino; RNO 3 - Gole del Raganello.

- Parco delle Serre, Istituito con legge regionale n. 48/90, perimetrato con Deliberazione di Giunta Regionale n. 965 del 2 dicembre 2003 (Pubblicato sul BUR Calabria il 2 gennaio 2004) in attuazione all'articolo 47 della legge regionale 14 luglio 2003, n. 10, e suddiviso in zone: *Zona A (riserva integrale)*; *Zona B (riserva generale orientata)*; *Zona C (area di protezione)*; *Zona D (area di sviluppo)*. Per l'intero perimetro del Parco valgono le misure di salvaguardia relative a ciascuna zona indicate al punto 6 del Documento di Indirizzo allegato alla deliberazione di GR di perimetrazione.

5.1.2 Misure di salvaguardia e di incentivazione proposte

Lo Schema Base della Carta Regionale dei Luoghi propone, in attesa dell'approvazione del Q.T.R., specifiche misure di salvaguardia a tutela dei valori ambientali e paesaggistici del territorio regionale.

Tali misure, riguardano anzitutto gli ambiti di tutela comunitari, la cui salvaguardia - allo stato - è demandata esclusivamente alle Regioni. Riguardano, altresì, i siti assoggettati a vincolo paesaggistico, sia ex lege, sia con specifico provvedimento amministrativo. Riguardano, infine, nuovi siti di tutela paesaggistica ed ambientale, individuati e perimetrati dal presente Schema Base (Parco della Catena Paolana e riserve regionali, per i quali è proposta l'istituzione) e rende conseguentemente necessario un regime di salvaguardia.

Lo Schema Base della Carta Regionale dei Luoghi propone inoltre, contestualmente, l'applicazione in tali ambiti, delle misure di incentivazione previste dall'art. 40 della L.R. n. 10/2003.

- ZPS, Zone di Protezione Speciale¹³, per le quali il Decreto del Ministero dell'Ambiente 25

¹³ I SIC e le ZPS sono regolamentati, in Italia, dal Decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 "Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche", (Supplemento ordinario n.219/L alla G.U. n. 248 del 23 ottobre 1997) coordinato con le modifiche apportate dal Decreto del Ministero dell'Ambiente 20 gennaio 1999 "Modificazioni agli allegati A e B del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n.357, in attuazione della direttiva 97/62/CE del Consiglio, recante adeguamento al progresso tecnico e scientifico della direttiva 92/43/CEE" (G.U. n.32 del 9 febbraio 1999) e dal Decreto del Presidente della Repubblica 12 marzo 2003 n. 120 "Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357,

marzo 2005 (G.U n. 155 del 6 luglio 2005) rimanda a misure di conservazione regionali. In tali zone, tenuto conto che esse tutte ricadono all'interno di aree naturali protette, si applicano le misure di salvaguardia e conservazione previste per l'area naturale protetta nella quale sono incluse.

ZPS 1 - Gole del Raganello, ZPS 2 - Valle del Fiume Argentino, ZPS 3 - Valle del Fiume Lao, ZPS 4 -Parco Nazionale della Calabria (aree Sila Grande e Sila Piccola)

- SIC, Siti di Interesse Comunitario, per i quali, nelle more della definizione dell'elenco europeo, si applicano - per le porzioni ricadenti anche parzialmente all'interno di aree naturali protette - le misure di salvaguardia e tutela previste per le zone aventi minor grado di antropizzazione. Per le porzioni ricadenti all'esterno del perimetro di aree naturali protette è fatto assoluto divieto di:

- eseguire nuove costruzioni o ampliare quelle esistenti;
- modificare la destinazione agricola dei terreni;
- aprire ed esercitare cave o discariche;
- estrarre materiali inerti dagli alvei dei fiumi, torrenti e corsi d'acqua;
- effettuare qualsiasi intervento che incide sulla morfologia del territorio e sugli equilibri ecologici, idraulici ed idrogeotermici dell'area.

Per i siti marini si applicano le misure di salvaguardia e tutela previste dal D.M. 19.02.2002 (G.U. n. 118 del 22.05.2002).

- SIC 1-Timpone della Capanna, SIC 2-Serra del Prete, SIC 3-Pollinello-Dolcedorme, SIC 4-Rupi del Monte Pollino, SIC 5-Cima del Monte Pollino, SIC 6-Cima del Monte Dolcedorme, SIC 7-Valle Piana-Valle Cupa, SIC 8-La Petrosa, SIC 9-Timpone di Porace, SIC 10-Stagno di Timpone di Porace, SIC 11-Pozze Boccatore/Bellizzi, SIC 12-Timpa di S.Lorenzo, SIC 13-Serra delle Ciavole-Serra di Crispo, SIC 14-Fagosa-Timpa dell'Orso, SIC 15-Il Lago (nella Fagosa), SIC 16-Pozze di Serra Scorsillo, SIC 17-Gole del Raganello, SIC 18-Monte Sparviere, SIC 19-Fonte Cardillo, SIC 20-Cozzo del Pellegrino, SIC 21-Piano di Marco, SIC 22-Valle del Fiume Argentino, SIC 23-Valle del Fiume Lao, SIC 24-Fiume Rosa, SIC 25-Valle del Fiume Abatemarco, SIC 26-La Montea, SIC 27-Monte La Caccia, SIC 28-Valle del Fiume Esaro, SIC 29-Serrapodolo, SIC 30-Fondali di Capo Tirone, SIC 31-Isola di Dino, SIC 32-Fondali Isola di Dino-Capo Scalea, SIC 33-Fondali Isola di Cirella-Diamante, SIC 34-Isola di Cirella, SIC 35-Scogliera dei Rizzi, SIC 36-Fondali Scogli di Isca, SIC 37-Montegiordano Marina, SIC 38-Pinete di Montegiordano, SIC 39-Fiumara Saraceno, SIC 40-Fiumara Avena, SIC 41-Foce del Fiume Crati, SIC 42-Macchia della Bura, SIC 43-Fiumara Trionto, SIC 44-Fondali Crosia-Pietrapaola-Cariati, SIC 45-Farnito di Corigliano Calabro, SIC 46-Dune di Camigliano, SIC 47-Casoni di Sibari, SIC 48-Secca di Amendolara, SIC 49-Torrente Celati, SIC 50-Lago di Tarsia, SIC 51-Bosco di Mavigliano, SIC 52-Orto Botanico - Università della Calabria, SIC 53-Pantano della Giumenta, SIC 54-Crello, SIC 55-Laghi di Fagnano, SIC 56-Laghicello, SIC 57-Monte Caloria, SIC 58-Foresta di Cinquemiglia, SIC 59-Monte Cocuzzo, SIC 60-Foresta di Serra Nicolino-Piano d'Albero, SIC 61-Varconcello di Mongrassano, SIC 62-Foreste Rossanesi, SIC 63-Vallone S.Elia, SIC 64-Bosco di Gallopane, SIC 65-Vallone Freddo, SIC 66-Palude del Lago Ariamacina, SIC 67-Macchia Sacra, SIC 68-Timpone della Carcara, SIC 69-Monte Curcio, SIC 70-Pineta di Camigliatello, SIC 71-Acqua di Faggio, SIC 72-Cozzo del Principe, SIC 73-Bosco Fallistro, SIC 74-Arnocampo, SIC 75-

concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche" (G.U. n. 124 del 30 maggio 2003).

S.Salvatore, SIC 76-Pineta del Cupone, SIC 77-Pianori di Macchialonga, SIC 78-Serra Stella, SIC 79-Juri Vetere Soprano, SIC 80-Nocelleto, SIC 81-Carlomagno, SIC 82-Stagni sotto Timpone S.Francesco, SIC 83-Pescaldo, SIC 84-Foce Neto, SIC 85-Fondali di Gabella Grande, SIC 86-Fondali da Crotona a Le Castella, SIC 87-Dune di Marinella, SIC 88-Capo Colonne, SIC 89-Dune di Sovereto, SIC 90-Capo Rizzuto, SIC 91-Colline di Crotona, SIC 92-Foce del Crocchio-Cropani, SIC 93-Monte Fuscaldo, SIC 94-Timpa di Cassiano-Belvedere, SIC 95-Murgie di Strongoli, SIC 96-Monte Femminamorta, SIC 97-Fiume Lese, SIC 98-Fiume Lepre, SIC 99-Fiume Tacina, SIC 100-Fondali di Staletti, SIC 101-Lago La Vota, SIC 102-Palude di Imbutillo, SIC 103-Dune dell'Angitola, SIC 104-Oasi di Scolacium, SIC 105-Steccato di Cutro e Costa del Turchese, SIC 106-Dune di Isca, SIC 107-Dune di Guardavalle, SIC 108-Madama Lucrezia, SIC 109-Boschi di Decollatura, SIC 110-Monte Gariglione, SIC 111-Colle Poverella, SIC 112-Pinete del Roncino, SIC 113-Monte Contrò, SIC 114-Torrente Soleo, SIC 115-Colle del Telegrafo, SIC 116-Scogliera di Staletti, SIC 117-Lago dell'Angitola, SIC 118-Fiumara di Brattirò (Valle Rufa), SIC 119-Zona Costiera fra Briatico e Nicotera, SIC 120-Fondali di Pizzo Calabro, SIC 121-Fondali di Capo Vaticano, SIC 122-Fondali Capo Cozzo-S.Irene, SIC 123-Bosco Santa Maria, SIC 124-Marchesale, SIC 125-Lacina, SIC 126-Bosco di Stilo-Bosco Archiforo, SIC 127-Pentidattilo, SIC 128-Fiumara di Melito, SIC 129-Monte Basilicò -Torrente Listi, SIC 130-Canolo Nuovo, Zomaro, Zillastro, SIC 131-Vallata del Novito e Monte Mutolo, SIC 132-Vallata dello Stilaro, SIC 133-Prateria, SIC 134-Calanchi di Maro Simone, SIC 135-Collina di Pentimele, SIC 136-Capo dell'Armi, SIC 137-Capo S.Giovanni, SIC 138-Capo Spartivento, SIC 139-“Area del Pantano” Saline Joniche, SIC 140-Calanchi di Palizzi Marina, SIC 141-Fiumara Amendolea (incluso Roghudi, Chorio e Rota Greco), SIC 142-Fiumara Buonamico, SIC 143-Fiumara Laverde, SIC 144-Fiumara di Palizzi, SIC 145-Sant'Andrea, SIC 146-Contrada Gornelle, SIC 147-Pantano Flumentari, SIC 148-Piani di Zervò, SIC 149-Monte Fistocchio e Monte Scorda, SIC 150-Torrente Menta, SIC 151-Montalto, SIC 152-Vallone Cerasella, SIC 153-Torrente Ferraina, SIC 154-Costa Viola e Monte S.Elia, SIC 155-Bosco di Rudina, SIC 156-Spiaggia di Brancaleone, SIC 157-Torrente Lago, SIC 158-Torrente S.Giuseppe, SIC 159-Pietra Cappa-Pietra Lunga-Pietra Castello, SIC 160-Torrente Vasi, SIC 161-Torrente Portello, SIC 162-Vallone Fusolano (Cinquefrondi), SIC 163-Valle Moio (Delianova), SIC 164-Fosso Cavaliere(Cittanova), SIC 165-C/da Fossia (Maropati), SIC 166-Scala-Lemmeni, SIC 167-Spiaggia di Pilati, SIC 168-Fondali da Punta Pezzo a Capo dell'Armi, SIC 169-Fondali di Scilla, SIC 170-Monte Tre Pizzi, SIC 171-Piano Abbruschiato, SIC 172-Monte Campanaro, SIC 173-Monte Scrisi, SIC 174-Serro d'Ustra e Fiumara Butrano, SIC 175-Alica, SIC 176-Contrada Scala, SIC 177-Monte Embrisi e Monte Torrione, SIC 178-Fiumara Careri, SIC 179-Spiaggia di Catona.

- Parco Regionale della Catena Paolana per il quale fino alla istituzione valgono le seguenti misure di salvaguardia:
 - a) al di fuori del perimetro dei suoli urbanizzati, perimetrati ai sensi dell'art. 18 della L. 865/71 o individuabili secondo i criteri di cui all'art. 3 del D.Legs. 285/92, è fatto assoluto divieto di:
 - eseguire nuove costruzioni o trasformare quelle esistenti;
 - modificare la destinazione agricola dei terreni;
 - aprire ed esercitare cave e discariche;
 - effettuare qualsiasi intervento che incida sulla morfologia del territorio e sugli equilibri ecologici, idraulici ed idrogeotermici dell'area;
 - b) all'interno del perimetro dei suoli urbanizzati, ogni intervento diverso dalla manutenzione ordinaria e straordinaria e dal restauro e risanamento conservativo è subordinato al rilascio di autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 146 del D. Lgs. 42/2004.

- Riserve Regionali, per le quali fino all'istituzione del Piano di gestione della Riserva è fatto assoluto divieto di:

- eseguire nuove costruzioni o trasformare quelle esistenti;
- modificare la destinazione agricola dei terreni;
- aprire ed esercitare cave e discariche;
- effettuare qualsiasi intervento che incida sulla morfologia del territorio e sugli equilibri ecologici, idraulici ed idrogeotermici dell'area;

RNR 1 Foce del Crati; RNR 2 Bacino di Tarsia; (Istituite con L.R. 52/90); RNR 3 Boschi di Farneta; RNR 4 Fiumara Ferro; RNR 5 Fiumara Saraceno; RNR 6 Scogliera dei Rizzi; RNR 7 Lande parasteppe di Castrovillari; RNR 8 Farneto di Altomonte; RNR 9 Pantano della Giumenta; RNR 10 Boschi e laghi di Fagnano; RNR 11 Conoide del Mucone; RNR 12 Foreste rossanesi; RNR 13 Macchia della Bura; RNR 14 Fiumara del Trionto; RNR 15 Bosco di Basilicò; RNR 16 Bosco Mavigliano; RNR 17 Sugherete di Fiumefreddo; RNR 18 Monte Cocuzzo; RNR 19 Gole del Busento; RNR 20 Palude del lago Ariamacina; RNR 21 Macchia di Caccuri; RNR 22 Foce del Neto; RNR 23 Colline Argillose di Crotone; RNR 24 Costiera di Capo Colonna; RNR 25 Capo Rizzuto; RNR 26 Area Costiera di Le Castella; RNR 27 Foce del fiume Tacina; RNR 28 Sugherete di Lamezia Terme; RNR 29 Laghi La Vota; RNR 30 Palude di Imbutillo; RNR 31 Fiumara di Brattirò; RNR 32 Capo Vaticano; RNR 33 Fiumara Bonamico; RNR 34 Fiumara Laverde; RNR 35 Saline Joniche; RNR 36 Fiumara Amendolea; RNR 37 ZUA - Zona umida dell'Angitola.

- Riserve Regionali Terrestri e Marine, per le quali valgono le misure di salvaguardia del D.M. 19.02.2002 (G.U. n. 118 del 22.05.2002) per le zone marine, mentre per le zone terrestri è fatto assoluto divieto di:

- eseguire nuove costruzioni o trasformare quelle esistenti;
- modificare la destinazione agricola dei terreni;
- aprire ed esercitare cave e discariche;
- effettuare qualsiasi intervento che incida sulla morfologia del territorio e sugli equilibri ecologici, idraulici ed idrogeotermici dell'area;

- RNMT 1 Secche dell'Amendolara ; RNMT 2 Isola di Dino e fondali; RNMT 3 Isola Girella e fondali; RNMT 4 Amantea e Scogli di Isca; RNMT 5 Fondali di Capo Vaticano ; RNMT 6 Fondali della Costa Viola; RNMT 7 Scogliere di Capo Bruzzano.

- Comprensori paesaggistici, Aree Vincolate Ex art. 136 D.Lgs n. 42/2004 (Legge 29.06.1939 n.1497) Aree per le quali non sono consentiti interventi di trasformazione della morfologia dei terreni e di ogni altro elemento che concorra significativamente alla definizione del paesaggio. Le nuove costruzioni sono assoggettate al regime autorizzativo dell'art. 146 del D.Lgs. n. 42/2004.

AP1 - Area costiera tirrenica da Tortora a Scalea, AP2 - Area costiera tirrenica da Santa Maria a Paola, AP3 - Area costiera tirrenica di Falconara Albanese, AP4 - Area costiera tirrenica di Amantea, AP5 - Area costiera ionica di Albidona, AP6 - Area costiera ionica di Cassano Ionio e Corigliano Calabro, AP7 - Area interna di San Lorenzo Bellizzi, AP8 - Area interna di Mormanno

AP9 - Area interna da Morano a Castrovillari, AP10 - Area interna di Cosenza, AP11 - Area interna di Paterno Calabro, AP12 - Area interna da Pedace a San Giovanni in Fiore, AP13 - Area costiera tirrenica da Gizzeria a Pizzo Calabro, AP14 - Area costiera tirrenica di Troppa, AP15 - Area costiera jonica di Crotona, AP16 - Area costiera jonica di Stalettì, AP17 - Area interna di Santa Severina, AP18 - Area interna di Serra San Bruno, AP19 - Area costiera tirrenica da Rosarno a Palmi, AP20 - Area costiera tirrenica da Seminara a Villa San Giovanni, AP21 - Area costiera tirrenico-jonica di Reggio Calabria, AP22 - Area costiera jonica da Motta S. Giovanni a Palazzi, AP23 - Area interna di Reggio Calabria, AP24 - Area interna da Campo Calabro a S. Eufemia d'Aspromonte, AP25 - Area interna di Gerace

- Aree montane, per la parte eccedente i 1.000 metri sul livello del mare, per le quali valgono le seguenti misure di salvaguardia:
 - a) al di fuori del perimetro dei suoli urbanizzati, perimetrati ai sensi dell'art. 18 della L. 865/71 o individuabili secondo i criteri di cui all'art. 3 del D.Lgs. 285/92, è fatto assoluto divieto di:
 - eseguire nuove costruzioni o trasformare quelle esistenti;
 - modificare la destinazione agricola dei terreni;
 - aprire ed esercitare cave e discariche;
 - effettuare qualsiasi intervento che incida sulla morfologia del territorio, sugli equilibri ecologici, idraulici ed idrogeotermici dell'area e su ogni altro elemento che concorra significativamente alla definizione del paesaggio;
 - b) all'interno del perimetro dei suoli urbanizzati, ogni intervento diverso dalla manutenzione ordinaria e straordinaria e dal restauro e risanamento conservativo è subordinato al rilascio di autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 146 del D. Lgs. 42/2004.
- AM1 - Massiccio del Pollino, AM2 - Massiccio del Pellegrino, AM3 - Catena Costiera o Paolana, AM4 - Sila Greca, AM5 - Sila Grande, AM6 - Sila Piccola, AM7 – Serre, AM8 - Massiccio dell'Aspromonte.
- Alvei fluviali e foci. In tali ambiti vanno esclusi tutti gli interventi e le utilizzazioni che possono interferire con i beni oggetto di tutela. In particolare:
 - non sono consentiti interventi trasformativi di qualsiasi genere ad eccezione delle opere di difesa e consolidamento delle sponde nonché di quelle di canalizzazione o deviazione di acque per piani produttivi e potabili previo rituali autorizzazioni previste dalle norme di polizia idraulica e con le limitazioni che verranno poste dagli strumenti urbanistici generali;
 - non sono consentite le alterazioni dell'andamento delle rive, sia nello sviluppo planimetrico che nello sviluppo verticale;
 - è vietato tenere discariche, depositi di materiale e di rottami di qualsiasi natura;
 - sono vietate le estrazioni di inerti in alveo fino all'approvazione del Piano Regionale delle Cave previsto dall'art. 8, IV comma, della L.R. 23/90; è vietata la costruzione di nuove strade veicolari;
 - è vietato alterare l'assetto dei vari "habitat vegetazionali" e deve promuoversi il ripristino di quelli che risultano già compromessi.
- Ambiti boschivi, come definiti dall'art. 2 del D. Lgs. n. 227/2001, per i quali è fatto assoluto divieto:
 - di realizzare nuove strade;
 - di ridurre a coltura i terreni boschivi;
 - di eseguire scavi, movimenti di terreno e di mezzi suscettibili di alterare l'ambiente con

- esclusione di quelli necessari alla esecuzione di opere di sistemazioni idraulico-forestali;
 - di aprire nuove cave;
 - di effettuare qualsiasi tipo di intervento che modifichi il regime delle acque;
 - di eseguire tagli boschivi, anche parziali, fatti salvi quelli a funzione produttiva e previa autorizzazione delle autorità competenti.
- Ambiti costieri, ricadenti in una fascia compresa tra la linea di battigia e la linea di quota di 150 metri sul livello del mare, in ogni caso di larghezza non inferiore a metri 300 e non superiore a metri 700, per i quali valgono le seguenti misure di salvaguardia:
 - a) al di fuori del perimetro dei suoli urbanizzati, perimetrati ai sensi dell'art. 18 della L. 865/71 o individuabili secondo i criteri di cui all'art. 3 del D.Lgs. 285/92, è fatto assoluto divieto di:
 - modificare la destinazione agricola dei terreni;
 - aprire ed esercitare cave e discariche;
 - effettuare qualsiasi intervento che incida sulla morfologia del territorio, sugli equilibri ecologici, idraulici ed idrogeotermici dell'area e su ogni altro elemento che concorra significativamente alla definizione del paesaggio;
 - b) all'interno del perimetro dei suoli urbanizzati, ogni intervento diverso dalla manutenzione ordinaria e straordinaria e dal restauro e risanamento conservativo è subordinato al rilascio di autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 146 del D. Lgs. 42/2004.
 - Aree agricole caratterizzate da colture tradizionali pregiate, per le quali i Comuni interessati devono redigere, entro 12 mesi dall'approvazione delle presenti Linee Guida, un Piano Particolareggiato di tutela e valorizzazione finalizzato alla conservazione, manutenzione e riqualificazione degli usi agricoli tipici anzidetti.

Fino all'approvazione del Piano Particolareggiato, ogni intervento diverso dalla manutenzione ordinaria e straordinaria e dal restauro e risanamento conservativo è subordinato al rilascio di autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 146 del D. Lgs. 42/2004 e nelle aree medesime sono consentiti esclusivamente:

- interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e risanamento conservativo degli edifici esistenti;
- impianti per il miglioramento funzionale delle coltivazioni che non comportino sottrazioni di terreno alle colture in atto.

Le aree sono quelle destinate alla coltura e produzione:

- del cedro, nei territori dei Comuni di Santa Maria del Cedro, Belvedere Marittimo, Diamante, Santa Domenica Talao, Scalea, Buonvicino, Maierà, Grisella, Orsomarso, Verbicaro, Sanginetto, Bonifati (di cui alla L.R. nr. 13/89);
- della vite, nei territori dei Comuni di: Cirò, Cirò Marina, Melissa, Carfizzi, Bianco;
- del bergamotto e del gelsomino, nella "Costiera dei Gelsomini";
- dell'ulivo, nella piana di Gioia Tauro e nei territori dei Comuni di Rossano e Corigliano Calabro;
- degli agrumi, nei giardini prospicienti la zona dello Stretto.

Per le zone agricole terrazzate, che coincidono con quelle catastalmente individuate dalla L.R. 34/86 nei Comuni di Bagnara, Scilla e Seminara della Provincia di Reggio Calabria, sono consentite opere di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e risanamento conservativo e di ristrutturazione degli edifici esistenti. Sono consentiti, altresì, gli interventi

specificati dall'art. 3 della L.R. 34/86. Il recupero della viabilità esistente deve svolgersi secondo le prescrizioni del piano organico previsto dall'art. 6 della L.R. 34/86.

5.2 PIANI VIGENTI, PIANI IN CORSO, PIANI DA AVVIARE

Prima di esaminare le procedure e le attività che caratterizzeranno l'attuazione della legge urbanistica regionale, sia nella fase transitoria che nella fase a regime, occorre soffermarsi sui riflessi dell'entrata in vigore della legge sulle norme dei preesistenti piani regolatori.

In proposito, assume fondamentale rilevanza l'art. 73¹⁴ della l. r. n. 19/2002, il cui relativo effetto abrogativo, per come si evince dalla lettura della disposizione, è immediatamente efficace. Non avrebbe altrimenti alcun senso la sanzione della sostituzione automatica delle norme comunali non conformi alle disposizioni della legge urbanistica regionale.

Di conseguenza, deve affermarsi che gli atti di conformazione, demandati ai dirigenti dei competenti uffici comunali, si presentano come meri atti ricognitivi di normative già abrogate dalla legge regionale e le operazioni ed attività a tal fine obbligatoriamente svolte non possono che essere mirate ad una semplice ripulitura dei preesistenti strumenti normativi locali, nelle parti da ritenersi non più vigenti.

Tale atto di conformazione non deve essere sottoposto ad alcuna approvazione regionale, pur essendo tuttavia utile ed opportuna la sua trasmissione ai competenti uffici regionali. L'adempimento è, peraltro, di fondamentale importanza, dal momento che consente ai cittadini interessati di acquisire ufficialmente conoscenza delle previsioni urbanistiche ed edilizie comunali non più compatibili con i precetti e le disposizioni della legge urbanistica regionale.

Onde consentire la massima conoscibilità dei contenuti dell'atto di conformazione, è necessario che i comuni provvedano, contestualmente alla relativa approvazione, a darne la più ampia pubblicità.

Agli scopi che ci occupano, sono da considerare norme di immediata operatività quelle di cui agli articoli 49, 51, 52, 53, 56 e 57 della l. r. n. 19/2002, oltre naturalmente quelle che potremmo dire di natura comportamentale e/o procedimentale di cui agli articoli 2, 4, 14 e 30.

¹⁴ **Articolo 73 - Abrogazione di precedenti norme**

1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge sono abrogate tutte le norme in contrasto con essa. Quanto, poi, alle norme e disposizioni degli strumenti urbanistici, delle norme tecniche di attuazione e dei regolamenti edilizi che non siano conformi, si intenderanno sostituite da quelle della presente legge. Entro centoventi giorni dalla data di pubblicazione della presente legge, i dirigenti responsabili, con propri provvedimenti, adatteranno gli atti amministrativi di conformazione.

2. L'adeguamento alle disposizioni di cui alla presente legge è curato dai dirigenti responsabili.

Detto ciò occorre ora esaminare nel dettaglio i riflessi dell'applicazione della legge urbanistica regionale sulle procedure di approvazione dei diversi strumenti di pianificazione, considerando due particolari intervalli temporali:

1. periodo successivo all'entrata in vigore della legge sino all'approvazione delle presenti Linee Guida;
2. periodo successivo all'approvazione delle Linee Guida, ma antecedente all'adozione degli strumenti di pianificazione di livello regionale e/o provinciale;

analizzando per ciascuno di tali periodi, nel particolare, la situazione dei diversi strumenti di pianificazione:

- a. di livello regionale: QTR e Carta dei suoli
- b. di livello provinciale: PTCP
- c. di livello comunale: PSC e REU.

Periodo successivo all'entrata in vigore della legge sino all'approvazione delle Linee Guida

In tale periodo nessun impatto è rilevabile sulla **pianificazione di livello regionale** atteso che l'approvazione delle presenti Linee Guida ne costituisce elemento propedeutico alla predisposizione.

Per quanto riguarda la **pianificazione provinciale**, la circostanza prevista dall'art. 64¹⁵ della legge n. 19/2002 che afferma che i PTCP vigenti alla data di entrata in vigore della legge urbanistica, dovendosi intendere per tali quelli il cui iter approvativi fosse arrivato a compimento, conservano validità solamente fino alla data di approvazione delle presenti linee guida, non appare di rilievo nella nostra realtà, non esistendo ad oggi PTCP approvati.

Lo stesso art. 64, al 2° comma, stabilisce poi che ai PTCP adottati prima dell'entrata in vigore della legge urbanistica¹⁶ continuano ad applicarsi le norme procedurali e di salvaguardia vigenti alla data della relativa adozione, fermo restando l'obbligo del recepimento delle presenti linee guida nei termini indicati nel provvedimento di emanazione delle stesse.

¹⁵ **Articolo 64 - Adempimenti delle Province**

1. I P.T.C.P. vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge conservano validità fino all'approvazione delle linee guida di cui al comma 5 dell'articolo 17. Le previsioni di detti strumenti vanno adeguate se in contrasto con le suddette linee guida nei termini indicati nel provvedimento di emanazione delle stesse linee.

2. Per i P.T.C.P. adottati prima dell'entrata in vigore della presente legge continuano ad applicarsi le norme procedurali e di salvaguardia vigenti alla data di adozione con l'obbligo di recepimento, per lo strumento approvato, delle linee guida come indicato al precedente comma.

3. I P.T.C.P. vigenti o adottati alla data di entrata in vigore della presente legge devono essere adeguati entro dodici mesi dalla entrata in vigore del Q.T.R..

4. Fino all'emanazione delle linee guida di cui al comma 5 dell'art. 17 le Province continuano ad adottare i P.T.C.P. applicando le norme procedurali vigenti prima dell'entrata in vigore della presente legge con l'obbligo di adeguamento alle suddette linee guida come indicato al precedente comma 1.

5. Decorso inutilmente il termine di cui al comma precedente, si applicano i poteri sostitutivi di cui al successivo articolo 67.

¹⁶ Rientrerebbero in tale casistica soltanto i PTCP delle province di Cosenza e Vibo Valentia, che risultano adottati prima dell'entrata in vigore della legge ma se ne disconosce, al momento, il successivo iter.

Si evidenzia, al riguardo, che, l'art. 20, comma 3, del D. Lgs. n. 267/2000, riprendendo le previsioni già contenute nella l. n. 142/1990, ha stabilito che il piano territoriale di coordinamento provinciale deve essere trasmesso alla regione per l'accertamento della conformità dello strumento provinciale agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale. Il successivo comma 4 dello stesso art. 20 del D. Lgs. n. 267/2000, ha demandato alle leggi regionali la disciplina delle procedure di approvazione dei piani territoriali di coordinamento, garantendo contestualmente il concorso dei comuni alla relativa formazione.

La Regione Calabria non ha mai emanato una legge siffatta, sicché, a stretto rigore, sorgerebbe il problema di stabilire se per l'approvazione dei piani di coordinamento provinciale adottati prima dell'entrata in vigore della legge urbanistica regionale, possano essere analogicamente utilizzate, mutatis mutandi, quali norme procedurali quelle relative all'approvazione degli strumenti urbanistici comunali ed, in particolare, quelle dettate dalla l. n. 1150/1942 opportunamente integrate con quelle contenute nella l. r. n. 16/1994 e successive modifiche ed integrazioni. Questa opzione sembra certamente la più logica ed in linea con i principi fondamentali della materia.

Infine, va segnalato che il comma 4 dell'art. 64 della l. r. n. 19/2002, ha statuito che, fino all'emanazione delle linee guida, le Province continuano ad adottare i PTCP applicando le norme vigenti prima dell'entrata in vigore della stessa legge urbanistica regionale, fermo restando l'obbligo di successivo adeguamento alle suddette linee guida.

In buona sostanza, il dato significativo che si coglie dalla lettura della disposizione è rappresentato dall'indicazione dell'entrata in vigore delle presenti linee guida quale momento essenziale determinante il definitivo passaggio dal vecchio regime al nuovo regime. Questo nuovo regime avrà concreto avvio con l'obbligo per le Province che hanno già adottato il loro Piano di recepire le Linee Guida nei termini indicati nell'atto di emanazione.

Qualora tali termini venissero superati, troverebbero certamente applicazione i poteri sostitutivi della Regione, da svolgersi secondo la seguente procedura: diffida a provvedere entro trenta giorni da parte del Presidente della Giunta Regionale ed, in caso di ulteriore inerzia, nomina di un Commissario ad acta da parte della Giunta Regionale. Gli oneri connessi alla procedura sostitutiva saranno a carico dell'ente inadempiente (cfr. combinato disposto art. 64, comma 5, nonché art. 67¹⁷, comma 1, l. r. n. 19/2002).

¹⁷ **Articolo 67 - Poteri sostitutivi regionali e provinciali**

1. In caso di mancato rispetto dei termini perentori previsti dalla presente legge, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della Provincia invita gli Enti inadempienti a provvedere entro trenta giorni, decorsi inutilmente i quali, al compimento dei singoli atti provvede direttamente la Giunta regionale o Provinciale, nominando un apposito commissario ad acta, con oneri a carico degli Enti inadempienti.

2. In caso di inerzia di Province e Comuni, nell'esercizio delle funzioni amministrative ad essi delegate, rispettivamente la Giunta regionale o il Presidente della provincia invitano gli Enti sott'ordinati a provvedere entro sessanta giorni, decorsi inutilmente, i quali alla formazione dei singoli atti amministrativi provvede direttamente la Giunta regionale o quella Provinciale nominando un apposito commissario ad acta con oneri a carico dell'ente inadempiente.

Il successivo articolo 65¹⁸ della l. r. n. 19/2002 disciplina l'approvazione e l'adeguamento degli **strumenti urbanistici comunali** durante la fase transitoria di prima applicazione della legge.

E' del tutto evidente che le previsioni degli strumenti urbanistici comunali vigenti alla data di entrata in vigore della legge urbanistica regionale conservano validità fino alla approvazione delle presenti linee guida.

Per quanto riguarda gli aspetti procedurali, agli strumenti urbanistici o loro varianti, adottati dai Comuni prima della data di entrata in vigore della legge urbanistica regionale, continuano ad applicarsi le norme procedurali e di salvaguardia vigenti alla data della relativa adozione.

3. Le funzioni, le competenze ed i singoli atti per i quali è previsto il potere sostitutivo regionale, sono disciplinati con apposito regolamento da emanarsi, da parte della Giunta regionale, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

¹⁸ Articolo 65 - Approvazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici comunali in fase di prima applicazione della legge

1. I Comuni sprovvisti di piano urbanistico o con strumenti urbanistici decaduti, entro tre mesi dall'emanazione delle linee guida di cui al comma 5 dell'art. 17 devono dare avvio alle procedure di formazione e di approvazione del P.S.C. previsto dalla presente legge.

2. Gli strumenti urbanistici generali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, conservano validità fino all'approvazione delle linee guida di cui al comma 5 dell'art. 17. A partire da tale data, le previsioni di detti strumenti riguardanti le aree esterne al perimetro dei suoli urbanizzati, come individuati dallo strumento urbanistico vigente purché non in contrasto con le suddette linee guida regionali, restano in vigore quali previsioni strutturali e ricognitive la cui attuazione è subordinata alla definizione di piani operativi e/o piani attuativi previsti dalla presente legge. Se lo strumento urbanistico generale risulti in contrasto rispetto alle suddette linee guida esso va adeguato nei termini indicati nel provvedimento di emanazione delle stesse linee. Fino all'approvazione dei nuovi strumenti urbanistici generali sono consentite variazioni agli stessi derivanti dall'approvazione di progetti di opere pubbliche o di interesse pubblico, da interventi previsti da strumenti di programmazione negoziata individuati dal POR Calabria 2000/2006, ovvero da contatti di programma, Patti Territoriali o da altri strumenti che prevedono l'utilizzazione in forma di cofinanziamento di risorse dell'Unione Europea, dello Stato e della Regione, e provenienti dal mercato. Nei casi da ultimo indicati, fino all'approvazione dei P.S.C., la Regione provvede, sentita la Commissione consiliare competente, in deroga alle prescrizioni di cui ai Titoli dal 1° al 5° della presente legge, a promuovere appositi accordi di programma territoriali ai sensi dell'art. 1, commi da 1 a 4, della legge 26 dicembre 2001, n. 443.

3. Agli strumenti urbanistici o loro varianti, adottati dai Comuni prima della data di entrata in vigore della presente legge, continuano ad applicarsi le norme procedurali di applicazione e di salvaguardia vigenti alla data di adozione suddetta fermo restando l'obbligo di adeguamento dello strumento approvato, come indicato al comma precedente, se in contrasto con le linee guida di cui al comma 5 dell'art. 17 della presente legge.

4. Dall'entrata in vigore della presente legge e fino all'emanazione delle linee guida di cui al comma 5 dell'art. 17, i Comuni continuano ad adottare gli strumenti urbanistici generali optando per l'applicazione delle norme procedurali di approvazione e di salvaguardia di cui alla legge 1150/1942 sempre con l'obbligo di adeguamento dello strumento approvato, come indicato al comma precedente.

5. I Comuni sostituiti con provvedimento regionale nell'approvazione del proprio strumento urbanistico e che alla data di entrata in vigore della presente legge il commissariamento non ha prodotto almeno l'adozione del piano, possono con delibera consiliare riacquistare i poteri di adozione ed approvazione dei piani nei propri Consigli comunali.

6. In caso di adeguamenti resi necessari per errori materiali di trascrizione, grafici e/o legati a disfunzioni degli apparati telematici, elettromagnetici o di digitazione, vi provvede il dirigente responsabile del servizio preposto all'attuazione del piano.

7. Le modifiche d'ufficio e le prescrizioni di cui al 2° comma dell'art. 10 L.U. n. 1150 del 1942 e successive modificazioni avranno ad oggetto anche l'osservanza delle norme della presente legge.

La facoltà per i Comuni di continuare ad adottare gli strumenti urbanistici generali applicando le norme procedurali di approvazione e di salvaguardia di cui alla legge 1150/1942 terminerà con l'approvazione delle presenti linee guida.

Pertanto tutto l'iter da seguire sarà disciplinato dalla preesistente normativa che, di conseguenza, troverà applicazione anche con riferimento alla fase di approvazione, la cui competenza dovrà ritenersi ancora riservata alla Regione.

Anche in tali casi se lo strumento urbanistico approvato dalla Regione sarà in contrasto con le presenti linee guida, esso dovrà essere adeguato entro i termini previsti dalle linee guida medesime e l'eventuale inerzia del comune farà scattare i poteri sostitutivi provinciali disciplinati dal comma 1 dell'art. 67 della legge urbanistica regionale.

Per queste fattispecie per le quali continuerà a valere transitoriamente la vecchia normativa, è tuttavia essenziale evidenziare che la Regione, cui eccezionalmente compete l'approvazione di tali piani, è tenuta a curarne direttamente l'immediato adeguamento alle norme della Legge, evitando, pertanto, di avallarne previsioni sostanzialmente difformi.

Resta comunque inteso che la Regione dovrà, di volta in volta, valutare, pur a fronte di una procedura formalmente corretta, se l'adeguamento del piano comunale ai contenuti delle linee guida sia conseguibile attraverso le modifiche d'ufficio. In caso contrario, la Regione restituirà gli atti al comune interessato.

Periodo successivo all'approvazione delle Linee Guida

Con l'approvazione delle Linee Guida prende concreto avvio l'attuazione della legge urbanistica: infatti tale adempimento consente alla **Regione** di avviare l'elaborazione del Q.T.R. secondo le procedure previste dall'art. 25¹⁹ della legge, secondo le indicazioni fornite dalle Linee Guida e nei

¹⁹ Articolo 25 - Formazione ed approvazione del Quadro Territoriale Regionale (Q.T.R.)

1. Il procedimento per l'elaborazione e l'approvazione del Q.T.R. e delle sue varianti, nonché dei piani settoriali regionali con valenza territoriale per i quali non sia prevista una specifica disciplina, si svolge secondo le disposizioni di cui ai successivi commi.
2. La Giunta regionale, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della presente legge, elabora, anche sulla base delle linee guida di cui al precedente art. 17 ed avvalendosi del nucleo di valutazione di cui all'art. 9, il documento preliminare del Q.T.R. con il quale individua le strategie di sviluppo del sistema socio-economico della regione trasmettendolo al Consiglio regionale, alle Province, ai Comuni, alle Comunità Montane, alle autorità di bacino ed agli Enti di gestione dei parchi e delle aree naturali protette.
3. Le Province convocano, nei trenta giorni successivi alla trasmissione del documento preliminare, una Conferenza di pianificazione, ai sensi dell'articolo 13, chiamando a parteciparvi i Comuni, le Comunità Montane, le autorità di bacino e gli Enti di gestione dei parchi e delle aree naturali protette, le forze economiche e sociali e i soggetti comunque interessati alla formazione degli strumenti di pianificazione. Entro trenta giorni dalla convocazione della Conferenza, le Province rimettono alla Regione le osservazioni e le eventuali proposte sul documento preliminare e riferiscono quelle formulate dagli altri soggetti partecipanti.
4. La Giunta regionale, nei 90 giorni successivi, anche sulla base delle valutazioni e delle proposte raccolte in esito alle conferenze di pianificazione di cui al comma 3, elabora il Q.T.R. e lo propone al Consiglio regionale per la relativa adozione entro i successivi 60 giorni. Il Q.T.R. viene successivamente trasmesso alle Province ed ai soggetti partecipanti alle conferenze di pianificazione.
5. Il Q.T.R. viene depositato presso le sedi del Consiglio regionale e degli Enti di cui al comma 3 per sessanta giorni dalla data di pubblicazione sul B.U.R. dell'avviso dell'avvenuta adozione. L'avviso deve contenere l'indicazione degli

termini da queste previste.

Per le **Province** che non abbiano ancora formalmente adottato il P.T.C.P., debbono avviarlo utilizzando le modalità procedurali fissate nell' art. 26²⁰ della legge.

Enti presso i quali il Q.T.R. è depositato e dei termini entro cui se ne può prendere visione. Notizia dell'avvenuta adozione del Q.T.R. è data, altresì, su almeno un quotidiano a diffusione regionale ed attraverso qualsiasi forma ritenuta opportuna dalla Giunta regionale.

6. Nel medesimo termine di cui al precedente comma 5 possono formulare osservazioni e proposte:

- a) gli Enti e gli Organismi pubblici;
- b) le forze economiche e sociali e quelle costituite per la tutela di interessi diffusi;
- c) i soggetti nei confronti dei quali le previsioni del Q.T.R. adottato sono destinate a produrre effetti diretti.

7. Il Consiglio regionale, entro i successivi novanta giorni, decide sulle osservazioni e sulle proposte ed approva il Q.T.R., che conterrà il termine entro il quale le Province ed i Comuni saranno obbligati ad approvare o adeguare i loro piani.

8. Copia integrale del Q.T.R. approvato è depositata per la libera consultazione presso il competente Assessorato regionale ed è trasmessa agli Enti di cui al comma 3. L'avviso dell'avvenuta approvazione è pubblicato sul B.U.R. e su almeno un quotidiano a diffusione regionale.

9. Il Q.T.R. entra in vigore dalla data di pubblicazione dell'avviso di approvazione sul B.U.R..

10. Il Q.T.R. può essere periodicamente aggiornato ed adeguato anche in relazione a modifiche della normativa e/o della programmazione comunitaria, statale o regionale ed è comunque soggetto a verifica, con scadenza decennale, in ordine alla sua attuabilità, congruenza ed adeguatezza. Tale verifica è compiuta dal Consiglio regionale, su proposta formulata dalla Giunta, anche in relazione all'evoluzione degli obiettivi di sviluppo da perseguire, dandone adeguata pubblicità nelle forme previste al precedente comma 5.

²⁰ Articolo 26 - Formazione ed approvazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (P.T.C.P.)

1. Il P.T.C.P. ha valore di piano urbanistico territoriale ed in relazione ai valori paesistici ed ambientali, di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, si raccorda ed approfondisce i contenuti del Q.T.R.

2. Il procedimento per l'elaborazione e l'approvazione del P.T.C.P. e delle sue varianti, nonché dei piani settoriali provinciali con valenza territoriale, per i quali non sia prevista una specifica disciplina, si svolge secondo le disposizioni di cui ai commi seguenti.

3. Il Consiglio Provinciale elabora il documento preliminare del P.T.C.P., sulla base degli atti regionali di programmazione e pianificazione, ove esistenti o, in mancanza, sulla base delle linee guida di cui al precedente art. 17.

4. Il Presidente della Provincia convoca la Conferenza di pianificazione ai sensi dell'articolo 13 per l'esame congiunto del documento preliminare, invitando la Regione, le Province contermini, i Comuni, le Comunità montane, le autorità di bacino e gli Enti di gestione dei parchi e delle aree naturali protette, le forze economiche e sociali ed i soggetti comunque interessati alla formazione degli strumenti di pianificazione.

5. Entro trenta giorni dalla convocazione della Conferenza, gli Enti e le associazioni intervenuti formulano le proprie osservazioni e le eventuali proposte anche su supporto magnetico sul documento preliminare.

6. Il Consiglio Provinciale, conclusa la Conferenza di cui al precedente comma 4 ed anche sulla base delle osservazioni e proposte ivi formulate, adotta il P.T.C.P. che, in copia, viene trasmesso alla Regione, alle Province contermini, ai Comuni, alle Comunità Montane, alle autorità di bacino ed agli Enti di gestione dei parchi e delle aree naturali protette ed agli Enti e soggetti intervenuti alla Conferenza di pianificazione.

7. Il P.T.C.P. adottato è depositato presso la sede del Consiglio provinciale e degli Enti territoriali di cui al comma 4 per sessanta giorni dalla pubblicazione sul B.U.R. dell'avviso dell'avvenuta adozione. L'avviso deve contenere l'indicazione degli Enti territoriali presso i quali il P.T.C.P. è depositato e dei termini entro cui se ne può prendere visione. Notizia dell'avvenuta adozione del P.T.C.P. è data, altresì, sui quotidiani a diffusione regionale ed attraverso qualsiasi forma ritenuta opportuna dalla Giunta Provinciale.

8. Nel medesimo termine di cui al precedente comma 5 possono formulare osservazioni e proposte:

- a) gli Enti e gli Organismi pubblici;
- b) le forze economiche e sociali e quelle costituite per la tutela di interessi diffusi;
- c) i soggetti nei confronti dei quali le previsioni del P.T.C.P. adottato sono destinate a produrre effetti diretti.

9. Il competente dipartimento regionale, entro il termine perentorio di centoventi giorni dal ricevimento del P.T.C.P., è tenuto a dare riscontro rilevando gli eventuali profili di incoerenza del P.T.C.P. medesimo con gli esiti della Conferenza di pianificazione di cui al precedente comma 4 ed a individuare eventuali difformità con i contenuti prescrittivi del Q.T.R. e degli altri strumenti della pianificazione regionale, ove esistenti. Decorso infruttuosamente il termine di cui al primo capoverso la giunta provinciale predispone il P.T.C.P. nella sua veste definitiva rimettendolo al consiglio per la prescritta approvazione.

10. Il Consiglio Provinciale, nei novanta giorni successivi al ricevimento del riscontro da parte della Regione, si determina in merito alle osservazioni pervenute ed adegua il P.T.C.P. alle eventuali prescrizioni da questa formulate. Nello stesso termine si esprime in ordine alle osservazioni e alle proposte formulate dai soggetti di cui al precedente

L'inerzia provinciale comporterà l'attivazione del potere sostitutivo regionale.

Per le Province che abbiano invece già adottato il proprio P.T.C.P. ma la cui procedura di approvazione sia ancora in corso, trovano applicazione le norme procedurali "a regime" (art. 26), e la competenza alla approvazione è attribuita alla Provincia stessa.

Infatti la Regione è tenuta a restituire il piano alla Provincia, perchè proceda all'adeguamento nei termini fissati nelle medesime L.G. (co. 4 e 1 dell'art. 64), pena l'intervento sostitutivo della Regione (co. 5 dell'art. 64 e art. 67).

In presenza delle L.G. approvate, sia il PTCP da adottarsi o già adottato (in quanto l'adeguamento è procedura di variante ai sensi dell'art. 26 della legge), il potere regionale è quello fissato nei co. 9 e 10 dell'art. 26, in coerenza con il contenuto vincolante delle L.G. e con la natura del P.T.C.P. di piano attuativo di quello regionale (Q.T.R. o L.G.).

La Regione (competente Dipartimento regionale) deve verificare (entro il termine perentorio di 120 giorni) la coerenza del P.T.C.P. con le L.G. e con gli esiti della Conferenza di pianificazione, esplicitando i punti di eventuale incoerenza.

La Provincia (Consiglio e poi Giunta provinciali) deve adeguare il P.T.C.P. alle indicazioni regionali, nel termine perentorio di 90 giorni, altrimenti esse si intendono automaticamente accolte, se identificabili.

La normativa non è chiara invece per le altre due ipotesi, di non rispetto del termine perentorio per le prescrizioni regionali non identificabili e di espresso rifiuto di accoglimento da parte della Provincia delle prescrizioni regionali.

I Comuni sprovvisti di piano urbanistico (non sussistendo la circostanza di Comuni con strumenti urbanistici decaduti) entro tre mesi dall'emanazione delle linee guida devono dare avvio alle procedure di formazione e di approvazione del PSC previsto dalla nuova legge urbanistica regionale. Per l'approvazione di tale strumento urbanistico troveranno applicazione le norme di cui all'art. 27²¹ della legge. In caso di inosservanza del termine scatteranno i meccanismi

comma 6. La mancata determinazione nel termine indicato da parte della Giunta provinciale dei dovuti riscontri alle prescrizioni regionali ed ai contenuti delle osservazioni al P.T.C.P., comporta l'automatico accoglimento, intendendosi quale silenzio-assenso, di quelle chiaramente identificabili sulle tavole di piano e/o nell'apparato normativo.

11. Successivamente all'approvazione del P.T.C.P. da parte del Consiglio provinciale, copia dello strumento è depositata per la libera consultazione presso la Provincia ed è trasmesso alle Amministrazioni di cui al comma 4. L'avviso dell'avvenuta approvazione del piano è pubblicato nel B.U.R. Dell'approvazione è data altresì notizia con avviso sui quotidiani a diffusione regionale.

12. Il piano entra in vigore dalla data di pubblicazione dell'avviso della approvazione sul B.U.R.

13. Il P.T.C.P. è soggetto a verifica, con scadenza decennale, in ordine alla sua attuabilità, congruenza ed adeguatezza. Tale verifica è compiuta dal Consiglio provinciale, su proposta formulata dalla Giunta. I parametri di verifica devono correlarsi ai contenuti della programmazione economica e della pianificazione territoriale regionale, nonché all'evoluzione delle esigenze e dei fabbisogni della regione.

surrogatori disciplinati dall'art. 67, comma 1, della legge urbanistica, che, comunque, in questi casi, saranno esercitati dalle Province.

A partire dalla data di approvazione delle Linee Guida, per i Comuni invece dotati di Piano, allo scopo di non creare situazioni di fermo del settore edilizio e di limitare, nel contempo, il consumo di territorio, le previsioni dei PRG comunali, già approvati, trovano immediata e diretta attuazione solo nelle zone per le quali il Piano urbanistico vigente prevede l'attuazione attraverso l'intervento diretto e nei piani attuativi approvati alla data di entrata in vigore delle Linee Guida e relativamente a tutti gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente di cui all'art. 3 del D.P.R. 06.06.2001, n°380 anche con cambi di qualsiasi destinazione d'uso esistente in residenziale turistico-ricettivo direzionale e sanitario ritenendosi nella fattispecie e, preliminarmente già osservati gli standard normativi di cui al D.M. n°1444/68, laddove vigenti nella misura prevista superiore al minimo 18 mq/ab, giusta anche art. 57, comma V, L.U. n° 19/2002.

Articolo 27 - Formazione ed approvazione del Piano Strutturale Comunale (P.S.C.)

1. Il procedimento disciplinato dal presente articolo si applica all'elaborazione ed all'approvazione congiunta del P.S.C. e del R.E.U., nonché alle relative varianti.
2. Il Consiglio Comunale elabora il documento preliminare del piano e del regolamento, sulla base degli atti regionali e provinciali di programmazione e pianificazione in vigore. Il sindaco, convoca la Conferenza di pianificazione ai sensi dell'articolo 13 per l'esame congiunto del documento preliminare invitando la Provincia; i Comuni contermini e quelli eventualmente individuati dal P.T.C.P. ai sensi del comma 3 dell'articolo 13; la Comunità Montana e gli Enti di gestione dei parchi e delle aree naturali protette territorialmente interessati; le forze economiche e sociali ed i soggetti comunque interessati alla formazione degli strumenti di pianificazione.
3. La Conferenza si conclude entro il termine di dieci giorni dalla sua convocazione e, nei dieci giorni successivi, gli Enti ed i soggetti intervenuti possono presentare proposte e memorie scritte, anche su supporto magnetico, che il Comune valuta in sede di adozione del P.S.C., ove risultino pertinenti all'oggetto del procedimento. Degli esiti della Conferenza il Comune redige apposito verbale.
4. Successivamente, il Consiglio comunale adotta il P.S.C. che, in copia, viene trasmesso alla giunta provinciale ed agli Enti di cui al comma 2. Il P.S.C. adottato viene depositato presso la sede del consiglio comunale per sessanta giorni dalla data di pubblicazione sul B.U.R. dell'avviso dell'avvenuta adozione. L'avviso deve contenere l'indicazione della sede presso la quale è depositato il P.S.C. e dei termini entro cui se ne può prendere visione. Notizia dell'avvenuta adozione del P.S.C. è data, altresì, su almeno un quotidiano a diffusione regionale ed attraverso qualsiasi forma ritenuta opportuna dalla giunta comunale.
5. Entro la scadenza del termine di deposito di cui al precedente comma possono formulare osservazioni e proposte:
 - a) gli Enti e Organismi pubblici o di interesse pubblico;
 - b) le forze economiche, sociali e professionali e quelle costituite per la tutela di interessi diffusi;
 - c) i soggetti nei confronti dei quali le previsioni del piano adottato sono destinate a produrre effetti diretti.
6. Il competente ufficio provinciale, entro il termine perentorio di novanta giorni dal ricevimento del P.S.C. è tenuta a dare riscontro formulando osservazioni ovvero individuando eventuali difformità del piano rispetto ai contenuti prescrittivi del P.T.C.P. e degli altri strumenti della pianificazione provinciale. Decorso infruttuosamente il termine di cui al primo capoverso il Consiglio comunale predispose il P.S.C. nella sua veste definitiva rimettendolo al consiglio per la prescritta approvazione.
7. L'eventuale adeguamento del P.S.C. alle prescrizioni della Provincia, ovvero l'accoglimento delle osservazioni, non comporta una nuova pubblicazione del P.S.C. medesimo.
8. Successivamente all'approvazione del P.S.C. da parte del consiglio comunale, una copia integrale del piano approvato viene trasmessa alla Provincia e depositata presso il Comune per la libera consultazione. L'avviso dell'avvenuta approvazione del piano viene pubblicato sul B.U.R.. Della stessa approvazione è data altresì notizia con avviso su almeno un quotidiano a diffusione regionale.
9. Il piano entra in vigore dalla data di pubblicazione sul B.U.R. dell'avviso dell'approvazione.
10. L'eventuale accertata inadeguatezza del P.S.C., qualora non sia superabile attraverso l'adozione di variante, impone l'avvio immediato della procedura di formazione di un nuovo piano.

Nella fase di adeguamento degli strumenti di pianificazione alle presenti linee guida si procederà, comunque, ad una verifica degli standards, conformandoli a quanto di cui all'art. 53 della L.U. n° 19/2002. Le previsioni del PRG riguardanti, invece, le aree esterne al perimetro dei suoli urbanizzati, come individuati dallo strumento urbanistico vigente restano in vigore quali previsioni strutturali e ricognitive e la relativa attuazione è subordinata alla definizione dei piani operativi e/o dei piani attuativi per come previsti dalla legge urbanistica regionale.

Va rilevato a tal punto, per i Comuni il cui strumento urbanistico generale vigente sia il Programma di Fabbricazione, che a decorrere dal sessantesimo giorno successivo all'approvazione delle Linee Guida a tutti i suoli ricadenti al di fuori dei centri abitati viene estesa la destinazione a zona agricola (6° comma dell'articolo 50 come modificato dal 1° comma dell'articolo 33 della L.R. 8/2003)

Poiché il processo di adeguamento della pianificazione territoriale alla nuova legge urbanistica può comportare tempi lunghi, si è stabilito (cfr art. 65, comma 2, l. r. n. 19/2002) che, fino all'approvazione dei nuovi strumenti urbanistici generali, sono consentite variazioni ai piani nei casi in cui tali modifiche siano connesse all'approvazione di progetti di opere pubbliche o di interesse pubblico, ad interventi previsti dagli strumenti di programmazione negoziata individuati dal POR Calabria 2000/2006, ovvero siano connessi a contratti di programma, a patti territoriali o ad altri strumenti che prevedono l'utilizzazione in forma di cofinanziamento di risorse dell'Unione Europea, dello Stato e della Regione e di risorse provenienti del mercato.

Finora si è parlato del ruolo e dell'impatto delle linee guida, ossia di quello strumento eccezionale e transitorio previsto per consentire la piena attuazione in fase di primo impianto della legge urbanistica regionale.

Occorre tuttavia precisare che l'ampio spettro di operatività delle linee guida, sia sotto il profilo dell'efficacia che sotto il profilo dei contenuti, si giustifica soprattutto in ragione della connessa temporaneità e della prevista esigenza di superamento attraverso l'approvazione degli atti ordinari che caratterizzeranno, a livello regionale, l'attuazione "a regime" della legge regionale e cioè: il QTR e gli atti di indirizzo e coordinamento approvati dal Consiglio regionale.

La norma cardine del sistema definitivo è infatti riportata nell'articolo 62²² della l. r. n. 19/2002, cui si rimanda.

²² **Articolo 62 - Adempimenti della Regione**

1. Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale elabora il documento Q.T.R. con i contenuti di cui all'articolo 17 e lo trasmette al Consiglio regionale, alle Province ed ai Comuni, ai sensi dell'articolo 25.
2. Entro il medesimo termine di cui al primo comma, la Giunta regionale approva gli atti di indirizzo e coordinamento di cui all'articolo 66 e provvede a raccogliere in un unico testo l'intera legislazione regionale in materia urbanistica.

In altre parole, il legislatore regionale, avendo avuto la chiara consapevolezza delle difficoltà connesse all'attuazione generale della legge urbanistica, ha individuato nelle linee guida di cui all'art. 17, comma 5, della l. r. n. 19/2002 uno strumento transitorio e surrogatorio destinato ad essere soppiantato dall'entrata in vigore del QTR e degli atti di indirizzo e coordinamento menzionati dall'art. 62 della l. r. n. 19/2002, i cui termini di approvazione devono però ritenersi ordinatori, non essendo stata prevista alcuna sanzione quale conseguenza della relativa violazione.

5.3 MISURE DI SALVAGUARDIA

Si intendono per Misure di salvaguardia le particolari disposizioni che consentono che le scelte in campo urbanistico effettuate dai diversi soggetti titolari di potere di pianificazione nell'ambito di propria competenza siano attentamente valutate e sottoposte alle previste procedure approvative senza che la realtà in cui si inseriscono possa subire modificazioni tali da vanificarle.

Esse scattano dalla data del formale provvedimento di adozione dello strumento di pianificazione, durano fino all'approvazione di questo e comunque per un periodo mai superiore ai cinque anni e consistono in una sospensione delle determinazioni sugli affari che, pur se previsti dai vigenti strumenti di pianificazione, siano in evidente contrasto con il nuovo strumento in itinere.

La norma di carattere generale era stata inserita nell'ordinamento con la legge 1902 del 3 novembre 1952²³ ed aveva naturalmente a riferimento soltanto la strumentazione urbanistica di livello comunale e trovava applicazione per il rilascio della licenza edilizia, ora permesso di

²³ Articolo unico - [Sospensione della determinazione sulle domande di licenza di costruzione]

A decorrere dalla data della deliberazione comunale di adozione dei piani regolatori generali e particolareggiati, e fino all'emanazione del relativo decreto di approvazione, il sindaco, su parere conforme della Commissione edilizia comunale, può, con provvedimento motivato da notificare al richiedente, sospendere ogni determinazione sulle domande di licenza di costruzione, di cui all'art. 31 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, quando riconosca che tali domande siano in contrasto con il piano adottato. (1)

A richiesta del sindaco, e per il periodo suddetto, il prefetto, con provvedimento motivato da notificare all'interessato, può ordinare la sospensione dei lavori di trasformazione delle proprietà private che siano tali da compromettere o rendere più onerosa l'attuazione del piano.

Le sospensioni suddette non potranno essere protratte oltre tre anni dalla data di deliberazione di cui al primo comma. (2)

Per i Comuni che entro un anno dalla scadenza del termine di pubblicazione del piano abbiano presentato il piano stesso all'Amministrazione dei lavori pubblici per l'approvazione, le sospensioni di cui ai commi precedenti potranno essere protratte per un periodo complessivo non superiore a cinque anni dalla data della deliberazione di adozione del piano. (2)

Quando, in seguito alle osservazioni del Ministero dei lavori pubblici, si renda necessaria la riadozione del piano, le sospensioni di cui ai due commi precedenti decorrono, per tutto il territorio interessato dal piano stesso, dalla data della deliberazione comunale di riadozione dei piani regolatori generali e particolareggiati. (2)

Nei confronti dei trasgressori ai provvedimenti emessi in base alla presente legge sono applicabili le disposizioni di cui agli articoli 32, terzo e quarto comma, e 41 della suddetta legge urbanistica.

(1) Il presente comma è stato così sostituito dall'art. 4, L. 21.12.1955, n. 1357.

(2) Il presente comma ha così sostituito l'originario terzo comma in virtù dell'art. 1 L. 05.07.1966, n. 517.

costruire.

La legge regionale 19 ne recepisce i principi e, dedicando ad essa un titolo specifico (il IX) e tre articoli (58²⁴ 59²⁵ e 60²⁶), uno per ciascun strumento di pianificazione previsto dalla legge, ne amplia l'applicazione anche agli strumenti che di fatto non hanno un potere conformativo della proprietà quali il QTR ed il PTCP.

A tal riguardo, anche se la norma non appare sufficientemente chiara, proprio a causa della natura non conformativa della proprietà di tali Strumenti (QTR e PTCP) si è del parere che mentre per il Piano Strutturale Comunale le Misure di salvaguardia scattino sulla base delle semplici previsioni urbanistiche inserite sugli elaborati grafici, e per tutte esse, quelle degli strumenti di pianificazione di livello regionale e provinciale debbono essere espressamente indicate quali misure aventi tali finalizzazioni sia nell' articolato normativo e sia negli elaborati grafici.

Una tale interpretazione è consentita dalla lettura congiunta del 1° comma dell'articolo 60 della legge laddove prevede che la sospensione sulle domande di permesso di costruire è effettuata in base all'accertamento del contrasto *“con l'atto di pianificazione territoriale adottato dal Comune*

²⁴ **Articolo 58**

1. A decorrere dalla data di adozione del Q.T.R. si applicano le misure di salvaguardia di cui alla legge 3 novembre 1952, n. 1902, e sue modificazioni ed integrazioni.
2. Sono nulli gli atti assunti in violazione delle misure di cui al primo comma.
3. Le misure di salvaguardia decadono con l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, a seguito dell'approvazione del Piano Strutturale, alle prescrizioni del Q.T.R. o delle sue varianti e comunque decorsi cinque anni dalla loro entrata in vigore.
4. In caso di mancato adeguamento dei P.T.C.P. oltre il termine stabilito dal Q.T.R., le prescrizioni del Q.T.R. o delle sue varianti acquistano l'efficacia del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale ovvero prevalgono su di esso, anche agli effetti della decorrenza dei termini per l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali alle previsioni del P.T.C.P.
5. In caso di rinvio della capacità di trasformazione dei suoli alla preventiva predisposizione di un piano attuativo unitario di cui all'articolo 24, l'edificabilità dei suoli medesimi può essere esplicitata alla scadenza del terzo anno decorrente dalla data di approvazione dello strumento generale. Per i piani vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge il termine di cui al comma precedente decorre dalla data di entrata in vigore della legge medesima. I privati possono, altresì, attraverso i P.U.R., proporre la realizzazione e/o la gestione diretta di aree ed attrezzature a destinazione pubblica, purché non se ne cambi la destinazione d'uso e le stesse siano utilizzate per servizi di pubblica utilità e/o interesse.

²⁵ **Articolo 59**

1. A decorrere dalla data di adozione del P.T.C.P. e fino all'adeguamento dei piani urbanistici generali comunali si applicano le misure di salvaguardia di cui all'articolo 12, commi 3 e 4 del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380.

²⁶ **Articolo 60 - Misure di salvaguardia del P.S.C.**

1. Il dirigente od il responsabile dell'ufficio tecnico del Comune, sospende ogni determinazione sulle domande di permesso di costruire, quando accerti che tali domande siano in contrasto con l'atto di pianificazione territoriale adottato dal Comune e con le misure di salvaguardia del Q.T.R. e del P.T.C.P.
2. La sospensione opera fino alla data di approvazione e di efficacia dell'atto di pianificazione e comunque non oltre cinque anni dalla data di adozione dell'atto.

e con le misure di salvaguardia del Q.T.R. e del P.T.C.P.” e del punto f), 6° comma dell’art. 18 laddove è previsto tra i contenuti del P.T.C.P. l’indicazione delle “opportune salvaguardie ai sensi dell’articolo 58”.

Tale indicazione è avvalorata inoltre dalla circostanza che appunto le misure di salvaguardia del QTR e del PTCP non decadono con l’approvazione del Piano come per il PSC ma solo per effetto della decorrenza del termine previsto per la loro vigenza (5 anni) o a seguito dell’avvenuto adeguamento ad esse degli strumenti urbanistici comunali.

Non si ritiene comunque di dover ulteriormente approfondire l’intera problematica in questa fase, potendone demandare una sua più puntuale definizione alla fase di redazione degli strumenti di pianificazione di livello regionale e provinciale. Per il livello comunale la norma appare di più semplice e certa applicazione in considerazione anche della vasta giurisprudenza consolidatasi in materia.

CAPITOLO VI – LO SCHEMA BASE DELLA CARTA REGIONALE DEI LUOGHI

6.1 OBIETTIVO DELLO SCHEMA BASE DELLA CARTA DEI LUOGHI

Le linee guida della pianificazione regionale e lo schema base della Carta Regionale dei Suoli assumono il valore e l'efficacia del Quadro Territoriale Regionale (Q.T.R.) fino all'approvazione dello stesso.

Il Protocollo d'Intesa “Un patto per il governo del territorio”, formulato nell'ambito del procedimento di formazione delle presenti Linee Guida della pianificazione territoriale e sottoscritto, ai sensi e per ogni effetto dell'art. 17, comma 5 della Legge Urbanistica Regionale n.19 del 16 aprile 2002, dalla Regione Calabria, dalle cinque Province della Regione e dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani, prevede, tra le azioni da avviare per la pianificazione del territorio, la predisposizione dello Schema Base della Carta Regionale dei Suoli, ravvisando l'opportunità di assumere per la carta stessa una diversa denominazione. La dizione Carta regionale dei Suoli, riferita correntemente alla redazione di una carta tecnica di contenuto pedologico, è stata modificata in Carta Regionale dei Luoghi, ai sensi dell'art. 5 lettera b del Protocollo 23/9/2005 e nell'ottica della susseguente integrazione della legge regionale. La dizione Carta Regionale dei Luoghi in ogni caso si conforma, al di là del mero dato nominalistico, al vigente dettato della Legge urbanistica regionale, che tende a privilegiare gli aspetti qualitativi oltre che quantitativi e tecnici dello sviluppo territoriale.

Il riferimento al termine “luoghi” permette di superare una accezione che predilige esclusivamente le componenti fisiche e morfologiche del territorio, e ne accoglie una più ampia che comprende tutto il sistema di valori del territorio calabrese che contribuiscono a caratterizzare l'identità dei luoghi. Tale accezione è ulteriormente avvalorata dalla legislazione regionale in materia di aree protette (Legge Regionale n. 10 del 14 luglio 2003) e dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D. Lgs. 42/2004) che prevedono l'integrazione tra la componente umana e naturale attraverso la salvaguardia dei valori antropologici, architettonici, archeologici e storici, nonché delle attività agricole produttive ed agro-silvo-pastorali, e di ogni attività economica tradizionale anche attraverso l'accessibilità a incentivi statali e regionali. In questo contesto, il patrimonio culturale regionale, nel quale i cittadini si identificano, costituisce il sistema di risorse su cui fondare lo sviluppo del territorio, in cui la tutela e la valorizzazione dell'ambiente naturale diventano condizioni necessarie.

Lo Schema Base della Carta Regionale dei Luoghi fornisce indicazioni di metodo e di contenuto per la redazione della Carta Regionale dei Luoghi, anticipandone i principi fondamentali. Definisce le linee d'indirizzo per la costruzione dei quadri conoscitivi complessivi basati sull'individuazione dei sistemi costitutivi del territorio regionale, individuando valori, criticità e

interrelazioni, dai quali derivare gradi di trasformabilità corrispondenti e modalità d'intervento e di uso dei suoli.

Lo Schema Base della Carta Regionale dei Luoghi è elaborato nel rispetto di quanto prescritto dal comma 4 dell'art. 17 della LUR 19/2002, che illustra i contenuti fondamentali della Carta Regionale dei Luoghi.

I contenuti dello Schema Base della Carta Regionale dei Luoghi verranno interamente recepiti in fase di stesura della Carta Regionale dei Luoghi ma potranno essere oggetto di revisione innanzitutto in funzione degli avanzamenti conoscitivi raggiunti attraverso gli approfondimenti necessari per la stesura della carta stessa, e poi anche in funzione dell'evoluzione degli scenari di riferimento socio-economico e ambientale e delle nuove istanze del territorio.

Lo Schema Base della Carta Regionale dei Luoghi, inoltre, in attesa dell'approvazione del Quadro Territoriale Regionale, in quanto parte integrante delle Linee Guida, ne assume, unitamente a queste, il valore e l'efficacia, costituendo un riferimento fondamentale per pianificazioni di settore, per i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (P.T.C.P.), per gli strumenti della programmazione negoziata e per gli strumenti della pianificazione degli enti locali, con il compito di assicurare condizioni adeguate di salvaguardia ambientale nei processi di trasformazione in atto sul territorio regionale durante la fase di transizione verso il regime definito dal Q.T.R, rivolgendo una particolare attenzione alla salvaguardia degli ambienti sensibili.

6.2 STRUTTURA E CONTENUTI DELLA CARTA REGIONALE DEI LUOGHI

La struttura della Carta Regionale dei Luoghi, secondo quanto prescritto dall'art. 17 della LUR 19/2002, prevede:

a) la perimetrazione dei sistemi che costituiscono il territorio regionale individuandone le interrelazioni a seconda della loro qualità, vulnerabilità e riproducibilità, attraverso la definizione e l'elaborazione di una cartografia di sintesi che perimetra tutte le parti costitutive del territorio regionale.

A tal fine sarà necessario elaborare delle cartografie tematiche per i singoli sistemi:

- carta del sistema naturalistico-ambientale;
- carta del sistema insediativo;
- carta del sistema relazionale;
- carta delle interrelazioni (qualità, vulnerabilità, riproducibilità);
- carta di perimetrazione degli areali.

Inoltre in questa fase dovranno essere considerate le perimetrazioni previste per i "proposti Siti di importanza comunitaria", i Siti di importanza comunitaria (SIC) e le Zone di Protezione Speciali (ZPS) previste dal D.P.R. n. 357/1997 e successive modifiche e integrazioni, nonché gli ambiti

previsti dal Progetto Integrato Strategico della Rete Ecologica regionale, privilegiando una logica sistemica.

b) l'individuazione dei gradi di trasformabilità del territorio regionale derivanti dalla identificazione delle forme e dei modelli di intervento, di cui all'art. 6 (conservazione, trasformazione e nuovo impianto), con la conseguente nomenclatura dei vincoli ricognitivi e morfologici derivanti dalla disciplina statale e regionale sulla tutela e valorizzazione dei beni culturali singoli ed ambientali, attraverso la definizione e l'elaborazione di una carta dei gradi di trasformabilità del territorio regionale;

A tal fine sarà necessario elaborare le seguenti cartografie tematiche:

- carta del riconoscimento dei valori;
- carta dei vincoli per ogni sistema costitutivo del territorio regionale secondo la normativa statale e regionale, le prescrizioni in materia di protezione civile previste per ogni provincia;
- carta dei gradi di trasformabilità del territorio.

c) la definizione delle modalità d'uso e d'intervento dei suoli derivati dalla normativa statale di settore in materia di difesa del suolo e per essa dal Piano di Assetto idrogeologico della Regione Calabria, attraverso l'elaborazione di una carta delle modalità d'uso e di intervento dei suoli, che tiene conto delle caratteristiche geomorfologiche, idrologiche e agro-forestali del territorio.

A tal fine sarà necessario elaborare le seguenti cartografie tematiche, con eventuali approfondimenti:

- carta della geologia e morfologia del territorio
- carta delle risorse idriche
- carta degli schemi irrigui, fabbisogno idrico e approvvigionamento idrico
- carta del sistema agroforestale

6.2.1 Perimetrazione dei sistemi costitutivi del territorio regionale

Attraverso l'elaborazione della Carta Regionale dei Luoghi, secondo quanto descritto nell'art. 5 della LUR n.19/2002, vengono individuate le parti costitutive del territorio regionale e definite come sistemi.

La legge classifica i suoli regionali in:

a) *sistema naturalistico ambientale*, costituito dall'intero territorio regionale non interessato dagli insediamenti e/o dalle reti dell'armatura urbana ma con gli stessi interagente nei processi di trasformazione, conservazione e riqualificazione territoriale;

b) *sistema insediativo*, costituito dagli insediamenti urbani periurbani e diffusi, residenziali, industriali/artigianali, agricolo-produttivi e turistici;

c) *sistema relazionale*, costituito dalle reti della viabilità stradale e ferroviaria; dalle reti di distribuzione energetica, dalle comunicazioni, dai porti, aeroporti ed interporti, centri di scambio

intermodale.

Per tutti i sistemi costitutivi del territorio regionale, come previsto dal comma 3 dell'art. 5 della LUR n. 19/2002, le perimetrazioni devono evidenziare la continuità relazionale con i territori delle regioni limitrofe, e nel caso del Sistema relazionale la posizione dei nodi infrastrutturali strategici all'interno del contesto geografico-economico-sociale del Mediterraneo e dei flussi che lo attraversano.

Inoltre la perimetrazione dei Sistemi costitutivi del territorio regionale dovrà tenere conto dello stato di organizzazione storica e funzionale al momento di redazione delle carte, pertanto queste ultime saranno suscettibili di continui aggiornamenti e verifiche.

Alla perimetrazione delle parti costitutive dei sistemi e degli areali bisognerà associare repertori descrittivi, in grado di migliorare il livello di conoscenza ed agevolare le valutazioni ed individuazioni dei gradi di trasformabilità del territorio. L'individuazione degli areali di rischio, di vincolo, di conflittualità, di abbandono/degrado e di frattura è finalizzata al ripristino delle condizioni di integrità del sistema come atto preliminare alle azioni di pianificazione territoriale ed urbanistica del territorio regionale

Carta del Sistema naturalistico-ambientale

La perimetrazione del Sistema naturalistico-ambientale, secondo quanto prescritto dall'art. 5 della LUR n.19/2002, individua tre tipologie di sottosistemi ambientali, attraverso il riconoscimento delle loro qualità specifiche e del loro stato di alterazione.

Le tipologie sono:

- le *unità geomorfologiche e paesaggistiche ambientali*, che si definiscono quali porzioni di territorio caratterizzate da omogeneità di fattori costitutivi, in relazione: alla conformazione geologica del suolo e del sottosuolo, all'idrografia, alla morfologia, alla copertura vegetazionale ed alle forme d'uso antropico del suolo, storicamente sedimentate.
- i *corridoi di conflittualità ambientale*, che corrispondono a quelle porzioni di territorio in cui si registrano condizioni di rischio e degrado o processi di trasformazione incompatibili, che generano situazioni di conflitto con le caratteristiche naturalistico-ambientali del territorio stesso;
- i *corridoi di continuità ambientale*, che rappresentano gli elementi essenziali a garantire continuità ecologica tra le aree di valore naturalistico-ambientale.

Secondo quanto previsto dal Progetto Integrato Strategico della Rete Ecologica regionale, sono strutture di paesaggio preposte al mantenimento e recupero delle connessioni tra ecosistemi e biotopi, finalizzate a supportare lo stato ottimale della conservazione delle specie e degli habitat presenti nelle aree ad alto valore naturalistico, favorendone la dispersione e garantendo lo svolgersi delle relazioni dinamiche. In particolare i corridoi assolvono il ruolo di connettere le aree di valore naturale localizzate in ambiti terrestri e marini (aree rurali e urbane, aree fluviali che attraversano i sistemi urbani, fasce costiere, paesaggi collinari e vallivi, parchi urbani di valore naturalistico e storico-culturale).

La redazione della Carta del Sistema naturalistico-ambientale terrà conto sia dell'articolazione del

Sistema regionale delle aree protette previsto dall'art. 4 della L.R. n. 10/2003 (Norme in materia di aree protette), che del Progetto Integrato Strategico Rete ecologica regionale, pubblicato con deliberazione della Giunta Regionale n. 759/2003.

I criteri di perimetrazione del Sistema naturalistico-ambientale devono garantire inoltre, attraverso l'individuazione delle parti costitutive e delle loro relazioni:

- il riconoscimento della dimensione spaziale nella quale gli ecosistemi mantengono le loro specifiche caratteristiche e le loro interazioni.

Inoltre sarà necessario redigere repertori conoscitivi di approfondimento rispetto a:

- risorse naturali sfruttabili (risorse minerarie ed estrattive, gas naturali, risorse termali, etc.)
- l'intensità d'uso delle aree minerarie e di cava e processi di ripristino e salvaguardia ambientale.

Carta del sistema insediativo

La perimetrazione del Sistema insediativi, secondo quanto prescritto dall'art. 5 della LUR n.19/2002, individua due tipologie di sottosistemi insediativi, ovvero:

- gli *Ambiti urbani*, quali parti del territorio identificabili in unità insediative urbane organizzate, caratterizzate e riconoscibili;
- gli *Ambiti periurbani*, quali parti del territorio investite da forme insediative non organizzate.

Gli Ambiti urbani sono ulteriormente suddivisi in:

- *suoli urbanizzati*, ovvero le parti della città e/o del territorio, anche di carattere storico, caratterizzate dalla presenza di insediamenti organizzati serviti da viabilità ed infrastrutture a rete;
- *suoli non urbanizzati*, ovvero le parti di territorio prevalentemente costituite da ambiti naturali, seminaturali ed agricoli, non pienamente servite da viabilità ed infrastrutture a rete, solo parzialmente edificate, ma, comunque, all'interno della perimetrazione comunale del centro abitato o delle eventuali frazioni;
- *suoli riservati all'armatura urbana*, ovvero quelle parti costituite da elementi che nel territorio svolgono funzioni relazionali e che pertanto assumono valore di sistema strutturante del territorio regionale (di seguito approfondite nelle carte del sistema relazionale).

Gli Ambiti periurbani sono ulteriormente suddivisi in:

- *suoli agricoli abbandonati contigui agli ambiti urbani*, intendendo quei suoli che allo stato attuale non hanno un uso precipuo agricolo;
- *sistemi insediativi diffusi extraurbani privi di organicità*.

I criteri di perimetrazione devono garantire, negli Ambiti Urbani e Periurbani, il riconoscimento delle diverse tipologie di suoli, della stratificazione dei processi di urbanizzazione e della loro completezza; tengono altresì conto delle previsioni urbanistiche degli strumenti vigenti e del loro stato di attuazione.

Negli Ambiti Periurbani, pur se ricompresi nel perimetro del sistema insediativo, deve essere documentata la presenza di fenomeni insediativi diffusi, la loro natura, e l'esistenza di relazioni di

contiguità funzionale e paesaggistico-ambientale con gli Ambiti Urbani.

I criteri di perimetrazione del Sistema insediativo devono inoltre garantire, attraverso l'individuazione delle parti costitutive e delle loro relazioni:

- il riconoscimento della dimensione spaziale dei centri storici di valore;
- l'individuazione all'interno del sistema delle emergenze architettoniche di valore.

Inoltre sarà necessario redigere repertori conoscitivi di approfondimento indicazioni rispetto alle categorie dei beni culturali così come definite dal D. Lgs 42/2004 (Codice dei Beni culturali e del paesaggio) agli articoli 2 e 10.

In particolare nell'articolo 2 definisce il patrimonio culturale come l'insieme dei beni culturali (le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico) e dei beni paesaggistici (gli immobili e le aree costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio).

Nell'articolo 10 annovera inoltre tra i beni culturali

- *le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose;*
- *le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico;*
- *le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico;*
- *i siti minerari di interesse storico od etnoantropologico;*
- *le navi e i galleggianti aventi interesse artistico, storico od etnoantropologico;*
- *le tipologie di architettura rurale aventi interesse storico od etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale.*

Carta del Sistema relazionale

La perimetrazione del Sistema relazionale, secondo quanto prescritto dall'art. 5 della LUR n.19/2002, individua cinque tipologie di sottosistemi relazionali, ovvero:

- *il sistema della viabilità stradale* costituito dalle strade statali, regionali, provinciali, comunali e/o vicinali;
- *il sistema ferroviario*, costituito dalla rete delle ferrovie statali, regionali e/o in concessione;
- *il sistema dei porti ed aeroporti, interporti/centri di scambio intermodale*
- *il sistema delle reti energetiche*, costituito da elettrodotti, metanodotti, oleodotti, acquedotti;
- *il sistema delle telecomunicazioni*, costituito dalle reti e dai nodi dei sistemi telefonici, informatici e simili.

I criteri di perimetrazione del sistema relazionale devono garantire il riconoscimento dell'armatura urbana nelle sue componenti funzionali e spaziali, delle infrastrutture intermodali minori, nonché dei nodi infrastrutturali strategici per lo sviluppo del territorio, evidenziando anche, limitatamente a quanto compete alla scala regionale, i tratti dismessi o in dismissione.

Carta della interrelazione dei sistemi

La carta delle interrelazioni dei Sistemi costitutivi del territorio regionale, deriva dalla sovrapposizione e dalla lettura trasversale dei sistemi classificati e consente di riconoscerne i valori in funzione delle loro caratteristiche di qualità e dei gradi di vulnerabilità e riproducibilità, come prescritto dal comma 4 dell'art. 17 della LUR n. 19/2002.

Il territorio regionale, pur suddiviso in sistemi, deve essere considerato nel suo complesso; pertanto le interrelazioni tra i singoli sistemi possono contribuire ad amplificarne le qualità specifiche, ma anche interferire negativamente con esse producendo condizioni di rischio in funzione della loro vulnerabilità e riproducibilità. Pertanto, il Sistema Insediativo e il Sistema relazionale, nella loro articolazione attuale, possono interferire con la integrità ed unitarietà del Sistema Naturale, determinando condizioni di rischio, conflittualità e frattura.

Il riconoscimento della *qualità* dei luoghi è legato alla concezione del patrimonio ambientale e culturale come palinsesto, ovvero come stratificazione della forma della cultura sul territorio. In tal senso la qualità è interpretata in funzione:

- della irripetibilità e unicità dei beni (materiali e immateriali) che compongono i luoghi stessi;
- delle connessioni tra il sistema naturalistico-ambientale, il sistema insediativo e il sistema relazionale;
- del modo di costituire una presenza fortemente connotata sul territorio, in grado di esprimerne significati, evocarne memoria e identità, rappresentarne tensioni creative;
- dell'attitudine ad influenzare comportamenti ed offrire riferimenti per uno sviluppo ecologicamente e culturalmente compatibile.

Per *vulnerabilità* dei luoghi si intende la loro suscettività a subire danni in relazione ad un evento calamitoso e dipende da fattori passivi e invariabili (costituzione geologica e configurazione morfologica) e da fattori attivi e variabili (fattori sismici, meteorologici, antropici). Essa è una componente fondamentale della valutazione del rischio, comunemente misurato rispetto al danno che l'evento produrrebbe in funzione della pericolosità e dell'esposizione dei beni (quest'ultima si valuta attraverso l'analisi quantitativa e qualitativa degli elementi esposti).

Il rischio, prodotto da fattori naturali e/o antropici, riguarda sia gli elementi materiali che quelli immateriali che caratterizzano il patrimonio culturale della regione e contribuiscono a definirne l'identità.

La pericolosità a sua volta è funzione delle caratteristiche fisiche dell'evento calamitoso e delle condizioni geologiche dell'area in cui l'evento si manifesta; essa si esprime attraverso la probabilità con cui l'evento può ripresentarsi nello stesso posto in un intervallo di tempo definito. Per *riproducibilità* si intende la capacità di una risorsa a rinnovarsi nel tempo in funzione dalle sue caratteristiche specifiche e dell'uso a cui essa viene sottoposta. Pertanto, nel caso delle risorse

caratterizzate da un alto valore ed una bassa o nulla riproducibilità, è importante salvaguardarne l'integrità, limitandone le modalità d'uso e prevedendo tipologie di intervento appropriate.

Carta di perimetrazione degli areali

La carta di perimetrazione degli areali individua, all'interno di ogni sistema costitutivo del territorio regionale, delle aree di valore e di rischio. Dalla carta sarà possibile desumere i gradi di trasformabilità del territorio, ovvero la suscettività delle aree a subire trasformazioni compatibili.

Alla carta dovranno essere compatibili le perimetrazioni e le previsioni dei piani dei livelli subregionali.

Lo Schema Base della Carta Regionale dei Luoghi definisce, nei sistemi sopra classificati, gli *areali*, fornendo le indicazioni necessarie per la loro perimetrazione che dovrà essere effettuata attraverso specifiche analisi di ricognizione approfondite durante la redazione della Carta Regionale dei Luoghi.

Gli areali sono porzioni di territorio con particolari e specifiche caratteristiche costitutive che condizionano il grado di trasformabilità del territorio. Essi saranno individuati per tutti i sistemi costitutivi del territorio regionale secondo la seguente articolazione:

- a) *areali di valore*, quelle parti di territorio caratterizzate da particolari e specifiche qualità naturalistiche, ambientali, paesaggistiche, storiche, artistiche, archeologiche e del sistema relazionale che singolarmente o nel loro insieme contribuiscono alla definizione della identità regionale e allo sviluppo complessivo del territorio;
- b) *areali di rischio*, quelle parti di territorio caratterizzate dalla presenza di fattori di instabilità, fragilità e perdita di qualità riconosciute, che ne compromettono una o più caratteristiche costitutive;
- c) *areali di vincolo*, quelle parti del territorio per le quali sono già vigenti azioni di tutela ope legis derivanti dalla ricognizione di valori o di rischi;
- d) *areali di conflittualità*, quelle parti di territorio caratterizzate da situazioni di conflittualità tra qualità riconosciute (*Ambiti di Valore*) e fattori di Rischio (*Areali di Rischio*) e/o di Degrado compresi i processi di trasformazione (in atto o compiuti) non compatibili e su cui intervenire prioritariamente;
- e) *areali di abbandono/degrado*, quelle parti di territorio caratterizzate da fenomeni di abbandono (degli usi antropici) e dal conseguente degrado dei fattori costitutivi;
- f) *areali di frattura della continuità morfologico-ambientale*, quelle parti del territorio in cui si registrano interruzioni della continuità e/o della omogeneità morfologico-ambientale nelle e tra le Unità geomorfologiche e paesaggistico-ambientali, caratterizzati dalla presenza di situazioni di trasformazione e/o degrado.

Per la costruzione della carta di perimetrazione degli areali sarà necessario elaborare delle cartografie tematiche relativamente a:

- rischio di inondazione
- pericolo da frana e conseguenti ambiti a rischio
- frane interferenti con le infrastrutture
- frane interferenti con i beni culturali e ambientali

- rischio di erosione costiera con evoluzione della linea di riva
- massime intensità sismiche
- valutazione della pericolosità sismica locale con finalità di microzonazione sismica di larga massima (quale indirizzo propedeutico per la definizione della pericolosità sismica dovuta a fattori locali nell'ambito degli strumenti di pianificazione a scala comunale)
- vulnerabilità sismica urbana e stima del possibile livello di amplificazione sismica alla scala opportuna
- degrado ambientale con caratterizzazione del rischio di perdita delle risorse a termine
- boschi a rischio incendi
- rischio del patrimonio culturale
- densità e distribuzione della popolazione, caratterizzante, assieme ai processi di abbandono, l'esposizione al rischio delle persone.

6.2.2 Gradi di trasformabilità del territorio

Per la definizione dei gradi di trasformabilità del territorio previsti dall'art. 17 della L.R19/2002 è necessario fare riferimento alle modalità d'uso e d'intervento del territorio specificate dagli atti della Pianificazione territoriale ed urbanistica attraverso le categorie definite dall'art. 6 della stessa legge, che distingue:

- per le modalità d'intervento:

- a) *conservazione*: il cui fine è mantenere, ripristinare o restaurare i connotati costitutivi dei sistemi naturalistico ambientali, insediativi e relazionali, ovvero di loro parti o componenti, nonché degli usi compatibili a loro afferenti;
- b) *trasformazione*: il cui fine è l'adeguamento dei sistemi naturalistico-ambientali, insediativi e relazionali, ovvero di loro parti o componenti, mediante l'introduzione di nuove soluzioni funzionali e di forma, purché compatibili con i loro connotati costitutivi e di uso;
- c) *nuovo impianto*: il cui fine è la previsione di ampliamenti e/o di nuove parti dei sistemi insediativi e relazionali, opportunamente motivati nel rispetto della minimizzazione del consumo di suolo (art. 3, lettera f), eventualmente mutando le condizioni naturali preesistenti, previa verifica di compatibilità e di coerenza.;

- per le modalità d'uso le seguenti categorie generali:

- a) *insediativa*;
- b) *produttiva*;
- c) *culturale per la crescita sociale dei singoli e delle comunità*;
- d) *infrastrutturale, materiale ed immateriale*;
- e) *agricolo-forestale*;
- f) *uso misto*.

Tali categorie possono essere ulteriormente dettagliate attraverso la pianificazione territoriale ed

urbanistica, in ulteriori tipologie particolari.

Carta dei vincoli secondo la normativa statale e regionale

La redazione della Carta dei vincoli prevede una sintesi dei vincoli d'uso del territorio regionale secondo la disciplina statale regionale in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali singoli ed ambientali.

Dovranno essere anche considerate le prescrizioni in materia di protezione civile previste per ogni provincia.

Carta del riconoscimento dei valori

L'elaborazione carta del riconoscimento dei valori correla i sistemi costitutivi del territorio regionale, precedentemente definiti, agli areali individuati nei singoli sistemi e alle informazioni dei dati derivanti dalla elaborazione della carta dei vincoli. Tale carta permette di evidenziare, in relazione alle diverse situazioni individuate, la presenza sul territorio di valori o di fattori di rischio.

Dalla classificazione dei sistemi costitutivi del territorio regionale, dal riconoscimento dei valori relativi e delle eventuali situazioni di rischio e degrado, derivano gli indirizzi generali di intervento, ovvero le possibilità di trasformazione del territorio, ammissibili con le suddette caratteristiche.

Carta dei gradi di trasformabilità del territorio regionale

Il principio fondamentale, posto alla base dei gradi di trasformabilità del territorio, è che ogni trasformazione indotta dall'uomo dovrà essere compatibile con i sistemi naturalistico-ambientali, insediativi e relazionali, dei quali bisognerà preservare le qualità riconosciute.

Si dovrà tenere conto di varie problematiche (il dissesto idrogeologico e l'instabilità geologica, la riduzione e la prevenzione del rischio sismico) per le quali gli strumenti di pianificazione, a qualsiasi livello, dovranno perseguire lo scopo di migliorare la conoscenza e di attuare tutti i possibili criteri di scelta e interventi finalizzati alla prevenzione e alla riduzione dei rischi, secondo un approccio graduale e programmato.

Per l'elaborazione della carta dei gradi di trasformabilità del territorio regionale sarà necessario redigere repertori conoscitivi di settore in grado di evidenziare le condizioni strutturali e le istanze del territorio. Gli approfondimenti dovranno fornire indicazioni rispetto a:

a) Infrastrutturazione sanitaria del territorio

- perimetrazione delle ASL e tipologie
- rapporto popolazione - capacità ricettiva

b) Attività produttive

- Tipologie per comune
- Addetti per settore di attività

c) Infrastrutturazione commerciale

- Tipologie per “aree di gravitazione commerciale”
- Superfici commerciali per tipologie e per aree di gravitazione

d) Infrastrutturazione turistica

- Capacità ricettiva per tipologia per comune
- Attrattori turistici per comune
- Spiagge e coste per la balneazione
- Spiagge e coste in condizione di naturalità
- Elementi del turismo culturale per classi di attrattività.

La carta dei gradi di trasformabilità del territorio è una carta di sintesi che deve definire, in relazione alle diverse situazioni individuate, una gamma di livelli di trasformabilità che gli strumenti della Pianificazione Territoriale ed Urbanistica devono interpretare, dando comunque priorità alla tutela dei Valori, alla mitigazione dei Rischi ed alla protezione dai Pericoli, alla risoluzione delle Conflittualità territoriali, alla riduzione dei Degradi ed alla ricucitura delle Fratture.

6.2.3 Modalità d’uso e d’intervento in materia di difesa del suolo

In questa fase di lavoro dovranno essere individuate le modalità d’uso e d’intervento in materia di difesa del suolo in relazione alle informazioni di natura pedologica, idrologica, agroforestale rilevate sull’intero territorio regionale. Si farà riferimento alla carta dell’uso e copertura del suolo. Dovranno essere fornite indicazioni dettagliate rispetto a:

a) Geologia e morfologia generale del territorio

- Lineamenti geologici e strutturali
- Lineamenti geomorfologici
- Condizione di stabilità dei versanti
- Caratteristiche geologico tecniche delle principali formazioni affioranti
- Condizioni di rischio idrogeologico per bacino idrografico.

b) Risorse idriche

- distribuzione delle sorgenti
- distribuzione dei pozzi per approvvigionamento per uso potabile
- risorse idriche superficiali
- idriche profonde

c) Schemi irrigui, fabbisogni idrici e approvvigionamento idrico

- fabbisogno idrico e distribuzione della domanda d’acqua
- reti di adduzione e distribuzione

- rapporto tra popolazione e capacità delle reti

d) Sistema agroforestale

- Carta pedologica
- Quadro della situazione agricola e forestale
- Intensità d'uso del suolo
- Carta delle attitudini all'uso produttivo del suolo
- Tipologia colturale e forestale
- Valore economico delle colture
- Sistemi irrigui
- Potenzialità economica dei boschi.

parte seconda

TEMATISMI E SPECIFICITÀ

INDICE

CAPITOLO I - LA PEREQUAZIONE URBANISTICA

- | | | |
|-----|---|---------|
| 1.1 | Perequazione territoriale | pag. 2 |
| 1.2 | Perequazione urbanistica: perché | pag. 4 |
| 1.3 | Modelli Perequativi | pag. 6 |
| 1.4 | Grande classificazione del territorio e definizioni di ambiti territoriali a funzione omogenea (ATFO) | pag. 10 |

CAPITOLO II - LA VALUTAZIONE AMBIENTALE E DI SOSTENIBILITÀ

- | | | |
|-----|---|---------|
| 2.1 | La Valutazione Ambientale Strategica: applicazioni, contenuti e struttura | pag. 12 |
| 2.2 | La Valutazione di sostenibilità come verifica di compatibilità e coerenza | pag. 15 |
| 2.3 | La Valutazione di Impatto Ambientale di Piani, Progetti e Opere | pag. 16 |
- Allegato sulla valutazione ambientale*

CAPITOLO III - LA PIANIFICAZIONE OPERATIVA/STRATEGICA, LA VISION pag.19

CAPITOLO IV - LA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO AGRO-FORESTALE

- | | | |
|-----|--|---------|
| 4.1 | Principi e finalità della pianificazione del territorio agricolo e forestale | pag. 20 |
| 4.2 | Pianificazione del territorio agro - forestale a livello comunale | pag. 23 |

CAPITOLO V - LA MITIGAZIONE DEI RISCHI AMBIENTALI E I PIANI DI PREVISIONE E PREVENZIONE A FINI DI PROTEZIONE CIVILE

- | | | |
|-----|---|---------|
| 5.1 | Presupposti di base per gli indirizzi di pianificazione | pag. 30 |
|-----|---|---------|

CAPITOLO VI - RECUPERO E RIQUALIFICAZIONE A SCALA URBANA E TERRITORIALE

- | | | |
|-----|--|---------|
| 6.1 | Recupero sostenibile del territorio | pag. 32 |
| 6.2 | Riequilibrio del territorio e riordino ecologico | pag. 33 |

CAPITOLO I - PEREQUAZIONE URBANISTICA

La perequazione, presupponendo una contestuale domanda di interventi d'interesse privato e di strutture e servizi pubblici, è diventata uno dei temi fondamentali delle azioni nella pianificazione territoriale (scala vasta) ed urbana (scala comunale).

Gli obiettivi della perequazione stanno nella predisposizione di atti che distribuiscano i benefici a tutti i Comuni (Perequazione Territoriale) e a tutti i proprietari (Perequazione urbanistica) inclusi all'interno dei perimetri che delimitano gli ambiti destinati a nuovi insediamenti o quelli soggetti a interventi di trasformazione urbanistica.

Sarà questo il primo strumento etico che, garantendo ai Comuni la possibilità di tutelare gli interessi pubblici, non solo in ordine alla dotazione delle stesse di tutte le infrastrutture e servizi adeguati, contribuirà al concreto soddisfacimento della domanda abitativa e dei servizi pubblici e generali.

1.1 PEREQUAZIONE TERRITORIALE

I valori generali del territorio unitamente al riconoscimento dei benefici derivanti dalla tutela, ai fini paesaggistici ed ambientali, di porzioni di territorio urbanizzato e non, devono necessariamente comportare, per i Comuni (ed i privati) limitazioni e vincoli all'uso incondizionato del territorio.

Ai vincoli e ai comprensibili disagi dovuti per l'ubicazione in alcuni territori comunali di impianti "problematici", deve corrispondere una politica territoriale finalizzata al raggiungimento dell'equità ed efficacia delle politiche territoriali di area vasta.

La Pianificazione sovraordinata (PTCP), fondandosi sui principi di solidarietà e perequazione territoriale, prevedendo meccanismi compensativi di vario genere, deve ricercare da una parte la eliminazione degli effetti deleteri dovuti all'insensata concorrenza che i Comuni si fanno in materia insediativa, dall'altra sostenere l'equa distribuzione dei costi e dei benefici, correlati al progetto di sviluppo del territorio di area vasta, fra tutti gli Enti coinvolti.

Le Province devono pertanto introdurre e fissare alla scala provinciale i meccanismi della perequazione territoriale, se non si vuole far saltare il ragionevole tentativo di rendere equo e solidale il processo di pianificazione a scala vasta, e se non si vuole perpetuare, inopportuno, che l'autonomia finanziaria dei Comuni sia ancora costretta a sopravvivere fondandosi sull'imposizione e la fiscalità immobiliare.

Il rapporto cooperativo dei Comuni, fra di loro e con gli altri (alti) livelli istituzionali, comporterà la consapevolezza, per ogni attore, che le scelte organiche della Pianificazione territoriale potranno rappresentare le soluzioni coerenti fra necessità collettive del territorio sovracomunale e le peculiari esigenze di quello comunale.

Attraverso il principio della Perequazione Territoriale, i Piani Strutturali Comunali, interpretando fenomeni ed esigenze non più – o non più solo- alla scala comunale, procureranno vantaggi visibili sia per le Amministrazioni pubbliche che per la Collettività estesa, quali:

1. Vantaggi di natura ambientale per una forte contrazione dell'uso del suolo.
2. Minori costi per lo sfruttamento di eventuali economie di agglomerazione da parte delle attività produttive già insediate e quelle di futura localizzazione;
3. Minori costi di natura finanziaria per la produzione ed erogazione dei servizi pubblici locali;
4. Benefici di natura sociale per la maggiore aggregazione e coesione tra le diverse componenti delle varie comunità locali;
5. Riduzione dei problemi di natura politico-istituzionali, originabili da incoerente programmazione e da supposte disparità nella localizzazione degli interventi “positivi” (cui tutti ambiscono), di quelli “problematici” (che tutti rifiutano) o nelle varie decisioni prese;

Attraverso la Perequazione Territoriale, infine, si potranno riassetare i processi della pianificazione locale in atto, ricomponendoli con quelli della pianificazione di area vasta, in modo da trasformare le diseconomie di scala in economie di agglomerazione, internalizzando le problematiche – quali ad esempio la localizzazione di impianti problematici- che, se riversate sul territorio senza una strategia comune e condivisa, comporteranno oltre a risultati economicamente non solidali, danni ambientali e sociali.

(Il tutto, ovviamente, dev'essere finalizzato alla minimizzazione del consumo di risorse, affinché la soluzione “sacrificante”, messa a sistema con opportunità di riuso e utilizzo (per esempio nel caso di energia pulita) nel rispetto dei valori ambientali, sia trasformata in “vantaggiosa” sia per i residenti locali che per la collettività in genere)

Attuare la perequazione territoriale

Per quanto non sia semplice indicare meccanismi perequativi validi ovunque, diventa improrogabile avviare una prima fase nella quale sperimentare come, a fronte di scelte di pianificazione territoriale a scala vasta, debbano corrispondere indicazioni articolate che conducano, secondo i principi di equità e solidarietà, alla promozione di Accordi fra Comuni (con la Provincia come garante) per la compensazione territoriale e la perequazione fra i Comuni, quali:

1. Fondi di compensazione, quale opportunità di riequilibrio delle diverse opportunità riconosciute alle diverse realtà locali (equa distribuzione di vantaggi e svantaggi derivanti dalla trasformazione territoriale), attraverso la redistribuzione di area vasta del gettito della fiscalità introitata per la realizzazione di interventi individuati nell'Accordo, con particolare riferimento agli insediamenti turistico-alberghieri, commerciali ed industriali.
2. Importanti opere pubbliche finanziate oltre che dai Comuni, anche dalle Province e dalla Regione volte al mantenimento della qualità ambientale, soprattutto nei territori ove sono localizzati impianti “problematici”.

3. Oneri di tutela ambientale (per tutta la durata degli impianti problematici) gravanti su tutti i Comuni (dell'Accordo) e sulla Provincia (e/o Regione)

1.2 PEREQUAZIONE URBANISTICA: PERCHÉ

Lo sviluppo sostenibile del territorio comunale (ordinato e organico), la tutela, la promozione dei valori ritenuti immutabili (memoria e ambiente), la necessità di perseguire gli obiettivi nei tempi fissati dagli strumenti di previsione, comporta la convenienza di estendere le forme di partecipazione collettiva nei processi di trasformazione.

La democrazia urbana più che un concetto astratto e verboso inizia a configurare una serie di atti, che tutti assieme formano il processo di trasformazione condivisa, a partire dal presupposto che nessuna operazione può essere accettata e partecipata, se – una volta soddisfatti le esigenze ed i bisogni delle popolazioni e del territorio (relazioni umane e spaziali complesse), i benefici in termini materiali, non vengono distribuiti equamente fra quanti vengono coinvolti direttamente dagli atti di trasformazione territoriale.

Per conseguire questo principio di equità e solidarietà sociale occorre rendere indifferenti le proprietà immobiliari rispetto alle previsioni del piano urbanistico, affrancando tali scelte dalle pressioni e dai condizionamenti della rendita fondiaria, e perché no?, anche da quelli politici.

Il raggiungimento di questo principio, comportando procedure di valutazione economica, sociale ed ambientale. non essendo semplice ed automatico, richiede forme di partecipazione efficace dei cittadini, per la tutela degli interessi diffusi.

In tal senso, la "perequazione" può diventare lo strumento principale per il governo del regime immobiliare e l'attuazione del piano urbanistico, superando ogni impostazione ed illusione prevalentemente espropriativa consentendo la realizzazione delle aree a standards senza il pericolo della decadenza dei vincoli e puntando, per raggiungere il risultato, a coinvolgere il mercato nella realizzazione di quegli obiettivi, previsti nel Piano Strutturale, che riescano ad incidere organicamente sul disegno della città e sull'organizzazione fisica del territorio complesso.

I benefici al disegno della città

La Pubblica Amministrazione riappropriandosi della facoltà di disegnare la città dei prossimi venti anni, senza condizionamenti geo-politici, di fatto libera la fantasia degli urbanisti dalla gabbia delle scelte a pois!

La progettazione fisica dello spazio urbano ritorna centrale perché non più vincolata da percorsi contorti in favore della rendita parassitaria, della speculazione immobiliare (compravendita di aree edificabili) e degli "amici degli amici".

L'ubicazione degli spazi pubblici aperti (la Piazza, il Parco, ecc) e il ruolo degli edifici pubblici (il nuovo municipio, la mediateca, ecc.) ricomincia a dare senso all'organizzazione della città, nei suoi

bisogni mutevoli, piuttosto che reiterare l'eterno conflitto fra le necessità dei luoghi pubblici e l'inevitabilità degli spazi privati.

Il conflitto pubblico-privato, deve essere risolto a monte della progettazione della città (per parti staccate), a partire dalla risoluzione di alcuni meccanismi, fra i quali uno dei più perversi sembra essere la disparità di trattamento fra le diverse proprietà, in quanto generatrice (la diversità) di distribuzione di funzioni non sempre coerente con i bisogni complessi della città diffusa (oggi accade, per esempio, che l'ubicazione di servizi pubblici e di strade non sempre risulti giustificata dalle relazioni spaziali della società, ma dettata da logiche discutibili del mercato immobiliare o ancora peggio della rendita fondiaria).

Riconoscere eguali diritti ai terreni che si trovano in eguali condizioni, diventando la premessa del modello perequativo, può costituire un riferimento certo per l'Amministrazione, solo se si affida:

1. al Piano strategico la possibilità di configurare al suo interno tutti gli elementi, le regole e le definizioni dei rapporti fra privati e con il privato;
2. alla fase tattica (quella attuativa) il compito di perfezionare le parti amministrative del contratto pubblico-privato: convenzioni, frazionamenti, cessioni, oneri. attraverso la definizione di regole precise, eque e trasparenti che governino i rapporti tra i diversi attori chiamati al compimento della città e del territorio.

Le regole del modello perequativo dovranno fornire a tutti gli operatori coinvolti nella elaborazione del Piano gli strumenti per ridurre al minimo il livello di discrezionalità delle scelte di loro competenza, ovvero eliminando la moltiplicazione di discriminazioni che le decisioni che il Piano inevitabilmente può produrre.

Ricerca la massima uniformità di trattamento dei proprietari a prescindere dalle diverse e specifiche destinazioni d'uso delle loro aree, e quindi avere delle basi certe e non negoziabili su cui potere aprire il confronto, comporterà, ad esempio, di evitare quella fase di contrattazione dell'urbanistica, che due aree agricole residuali in fascia periurbana, ambedue deputate dal progettista di Piano all'espansione, possano presentare due indici di utilizzazione diversi, o peggio ancora che una delle due sia destinata al libero mercato (utilizzo privato), mentre l'altra sia assoggettata alla procedura espropriativa (destinazione pubblica)

La perequazione può dunque rappresentare lo strumento necessario a governare sia gli atti di trasformazione urbanistica attraverso interventi di nuova edificazione, di riqualificazione e di ristrutturazione urbana anche attraverso la rottamazione (demolizione assoluta o de-localizzazione delle opere incongrue o divenute incongrue rispetto ai processi del disegno della città e ai bisogni del Territorio), sia attraverso azioni tendenti a promuovere la salvaguardia di beni culturali (edifici e paesaggio).

1.3 MODELLI PEREQUATIVI

1.3.1 La Perequazione al tempo del PSC

Il Piano Strutturale Comunale attraverso le previsioni urbanistiche prefigura scenari in cui la realizzazione di nuove edificazioni, comporta importanti valorizzazioni immobiliari, ma ciò non può avvenire se non attraverso meccanismi che:

1. estendano i benefici, in modo adeguato e proporzionale per la collettività (democrazia economica urbana);
2. producano senza costi significativi l'acquisizione di aree da destinare a verde, ad attrezzature di uso pubblico o collettivo, ad infrastrutture di uso generale;
3. migliorino la qualità ambientale complessiva degli insediamenti

Affinché tale benefici non debbano essere acquisiti, in via di principio, a scapito di alcuni proprietari di immobili, mentre proprietari di altri immobili, in analoga condizione di fatto e di diritto, ne traggono direttamente e indirettamente consistenti benefici anche economici, occorre esercitare i meccanismi della Perequazione Urbanistica, sostanzialmente all'interno di "Ambiti Territoriali a Funzione Omogenea", individuando gli stessi come composti anche da aree non contigue, procurando l'adesione agli obiettivi dell'intervento di tutti i proprietari degli immobili in essi compresi o, almeno, della maggioranza di essi (espressa in termini di valori immobiliari).

Ciò consentirà di ripartire il più equamente possibile i vantaggi e gli svantaggi degli interventi stessi:

1. i primi in termini di valorizzazione immobiliare;
2. i secondi in termini di cessione - senza corrispettivo monetario delle aree da destinarsi a usi pubblici (o comunque a programmi pubblici di sviluppo) e/o di realizzazioni onerose (es. opere di urbanizzazione primaria e secondaria).

Il modello perequativo prevede che tutte le aree destinate ad usi urbani debbano godere di una loro edificabilità indifferente dalle destinazioni d'uso attribuite dal Psc, attraverso lo stesso Indice di Utilizzazione perequato (Utp).

Secondo questo modello i diritti edificatori spettanti ai valori posseduti debbono essere utilizzati concentrando la capacità edificatoria su lotti edificabili prestabiliti, oppure trasferendoli altrove (mobilità orizzontale dei diritti edificatori) su lotti della stessa proprietà o su quelli dati in permuta dal Comune.

La quantità di edificazione che il Piano attribuisce alle aree di trasformazione (attribuzione di diritti edificatori alle proprietà immobiliari ricomprese negli ambiti territoriali oggetto di trasformazione urbanistica dovrà essere composta da due quote: una quota spetta al terreno ed è utilizzabile direttamente dai proprietari, una seconda quota precisata nel POT (non inferiore al 30% della quota

privata, nei comuni nei cui territori siano presenti ed elencati beni culturali da salvaguardare) che spettando al Comune può essere utilizzata per:

1. operazioni di permuta con i privati;
2. interventi di edilizia residenziale pubblica;
3. compensare eventuali limitazioni scaturenti da misure di salvaguardia di beni culturali, se ricompresi negli ambiti del territorio da urbanizzare.

(Modalità e misure di tutela dei beni paesaggistici ed ambientali in ambiti extra urbani dovranno essere oggetto della perequazione territoriale, all'interno del PTCP)

1.3.2 La Perequazione al tempo del POT

Nell'ambito del POT le Amministrazioni potranno, oltre che guidare la Perequazione, prevedere, purché non alterino il dimensionamento di piano:

1. Attribuzioni di indici di utilizzazione differenziati, concentrando e diminuendo in determinati comparti edificatori, le capacità edificatorie territoriali previste nei singoli ATFO, purché le determinazioni siano correlate alla programmazione comunale delle opere pubbliche o ad programmi di pianificazione negoziata;
2. forme di premialità urbanistica (trasformabili anche in crediti edilizi) aggiuntive alle previsioni di Piano (mai superiori al 5% dei diritti posseduti), da attribuire a quegli interventi che, consentiti dal piano, producano benefici collettivi in termini di dotazioni territoriali, di infrastrutture per la mobilità, di recupero delle cubature afferenti alle aree da destinare a servizi, di interventi di riqualificazione urbana e di recupero e/o bonifica ambientale, di demolizione di opere incongrue con la qualità urbana o con quella paesaggistica ed ambientale, di miglioramenti tecnologici rivolti al risparmio energetico.
3. il diritto al credito edilizio premiale (per la demolizione di opere incongrue) consente di poter variare anche la destinazione d'uso, senza che però, pur non comportando aumento del carico urbanistico, si produca riduzione alla qualità urbana.

Verificandosi ogni ipotesi, di cui ai punti 1. 2. e 3., le dotazioni urbanistiche dovranno essere comunque soddisfatte o in ogni caso surrogate.

I diritti edificatori – liberamente commerciabili – possono essere realizzati anche in aree di proprietà comunale o acquisite in attuazione di PAU o, se previsto e ponderato, successivamente nel POT (attraverso indici differenziati), consentendo la “mobilità verticale”, in uno o più interventi edilizi, su fabbricati esistenti o in corso di realizzazione.

Perché si abbia diritto al bonus premiale (di cui al punto 3), la richiesta di demolizione deve essere accompagnata dall'impegno di ripristino ambientale/urbano (magari attraverso forme di contribuzioni all'uopo sostenute dalla Regione o dalla Provincia).

Il POT può:

1. modificare, senza necessità di variante al P.S.C., e per sopravvenute necessità l'estensione della superficie da destinare ad usi pubblici (in aumento o diminuzione) in un determinato comparto, solo se legate a programmi pubblici a scala sovracomunale o anche pubblici/privati (Accordi di Programma) a scala comunale in attuazione di Pianificazione concertata.. Ricorrendo tale evenienza, il Comune potrà consentire ("dovrà", se per modifica si intende ampliamento dell'area) deroghe ai limiti di Distanza (dalle strade e dai confini) e all'Altezza dei fabbricati.
2. "spalmare", per i casi di BONUS PREMIALI, una capacità edificatoria aggiuntiva, rispetto alle previsioni del PSC, non superiore al 10% di quella scaturente dal corretto dimensionamento del Piano, ma solo se (la capacità aggiuntiva) viene prevista, dallo stesso PSC, come praticabile in fase di POT.
3. prevedere, alternativamente alla compensazione (trasferimento dei diritti edificatori), forme di Monetizzazione (pagamento dei diritti edificatori) o di credito edilizio (diritti commerciabili nello spazio e nel tempo).

L'Amministrazione potrà prevedere una Tesoreria Perequativa che diventa luogo virtuale nel quale depositare temporaneamente

1. le quote spettanti al Comune
2. i Diritti edificatori maturati e non riscossi
3. aree (lotti) che potranno essere oggetto di future permutate, in attuazione di mobilità orizzontale o Accordi di Programma.

1.3.3 Perequazione fra ex ZTO "F" "E" "G"

La Differenza fra aree destinate, sia in fase strategica che in quella operativa, a Servizi a scala comunale e a Servizi a scala sovracomunale dovranno essere attentamente ponderate. Le prime attenendo all'attuazione di opere ed infrastrutture pubbliche di città dovranno essere regolate dalla Perequazione urbanistica, mentre le seconde dovranno trovare riscontro all'interno delle previsioni PSCI o negli Accordi di Programma.

Per le prime sono possibili le soluzioni di perequazione urbana attraverso compensazione, credito, bonus, monetizzazione.

Per le seconde, in dipendenza della scala d'intervento, e occorrendo (in genere) superfici abbastanza estese, non sempre sarà possibile assegnare ai valori posseduti i relativi diritti edificatori, perché ciò potrebbe esasperare il carico urbanistico complessivo del Comune interessato dall'opera sovracomunale.

A tal punto, occorre che le seconde siano ricomprese in un Piano Strutturale Intercomunale od in un Accordo di Programma, ma non potendosi attuare il principio di perequazione urbana, occorre provvedere, attraverso la perequazione territoriale, a evitare ingiustificate penalizzazioni. In Questi

casi i Piani Intercomunali potrebbero ammettere forme di mobilità edificatoria orizzontale intercomunale.

Può avvenire che, in seguito ad Accordi di Programma, alcune previsioni (interessanti Aree private) del PSC debbano essere variate dalla condizione favorevole loro assegnata in sede di pianificazione strategica.

In questo caso, potendosi approvare il progetto di opera pubblica in variante al piano, i diritti privati e la relativa capacità edificatoria non possono essere mortificati, senza “atto” specifico che riconoscendo al privato i diritti edificatori “promessi”, gli consenta di optare per la soluzione che egli ritenga vantaggiosa, fra quella prospettata nell’Accordo (Monetizzazione dei diritti, compensazione e/o credito edilizio, non escludendo la mobilità all’interno del Piano Urbano o di quello intercomunale (se esiste).

1.3.4 Perequazione e fiscalità urbanistica

La perequazione trattando argomenti di compensazione, monetizzazione, permuta o scambio non dovrà comportare oneri eccessivi né per i proprietari e né per la collettività.

La pubblica Amministrazione in attesa di riforma della fiscalità urbanistica, da parte dello Stato, (regime fiscale neutrale per tutti i trasferimenti per la realizzazione dei programmi urbanistici, a prescindere dalla distinzione tra piani) dovrà favorire ogni altra forma di agevolazione convertendo in capacità edificatoria – attraverso un bonus compensativo-, a favore di chi li ha sostenuti, gli oneri fiscali versati o corrisposti per l’attuazione della perequazione.

L’incremento, non superiore all’1% della capacità edificatoria, non dovrà essere calcolato ai fini del carico urbanistico e potrà essere utilizzabile in proprio o liberamente commerciabile, all’interno del medesimo comparto.

(Incentivando le operazioni urbanistiche in ambiti territoriali sempre più ampi (anche degli stessi comparti edificatori), si potranno coinvolgere anche molti proprietari.

A chi si preoccupa di aumenti sconsiderati del carico urbanistico e ai detrattori della perequazione che argomentano gli elevati costi fiscali delle operazioni, in effetti si risponde:

1. l’aumento della capacità edificatoria (trasformazione delle spese sostenute in valori posseduti, da sommare a quelli già posseduti, da convertire in capacità edificatoria da non computare ai fini del carico urbanistico, potrà far superare la “insofferente” (sia pure ingiustificabile) difficoltà palesabile dalla diverse proprietà a costituirsi in consorzio ed operare di conseguenza le “spalmature” scaturenti dalla formazione di Piani Attuativi Unitari)

L’aumento della capacità edificatoria in effetti si sostanzia in valori urbanisticamente molto modesti (bolli, tasse di registro non superiori all’1% , spese per legali per segretario o notaio dovuti per la costituzione del consorzio e per la redistribuzione della proprietà in forma di lotti fondiari.

1.3.5 Come determinare i valori posseduti (e i relativi diritti edificatori)

Anche se l'imponibile catastale appare inadeguato, sembra opportuno che esso debba costituire la base, sia pure con qualche correzione integrativa, sommando ad esempio, all'eventuale adeguamento dello stato di fatto del valore posseduto, se sostanzialmente diverso da quello catastale, l'imposta comunale versata (ICI), (ciò serve a premiare chi ha valorizzato i propri cespiti, diversamente da quelli dormienti in "attesa" di antropizzazione, e a riconoscere i contributi versati (diversamente dalle proprietà comunali o da quelle religiose che non pagano ICI – se questi ovviamente dovessero partecipare alla costituzione di un Consorzio).

1.4 GRANDE CLASSIFICAZIONE DEL TERRITORIO E DEFINIZIONI DI AMBITI TERRITORIALI A FUNZIONE OMOGENEA (ATFO)

Coniugando la mixité urbana con quella sociale, assicurando una offerta residenziale diversificata e di qualità, si promuove l'obiettivo di rendere la città più solidale, superando gli eccessi funzionalisti della città nata nel dopo-guerra.

Il territorio comunale, a seguito della classificazione in:

- TU – Territorio Urbanizzato
- TDU – Territorio da Urbanizzare
- TA – Territorio Agro-forestale
- TT – Territorio a Tutela

deve essere organizzato e disciplinato in Ambiti Territoriali a Funzione Omogenea (ATFO), intendendo che a fronte dell'eccessiva specializzazione spesso non funzionale, delle zone (anche se ancora non escluse dalla LUR 19/02), il territorio dovrà contenere il mix omogeneo di funzioni umane e urbane tutte correlate alla residenzialità applicando ad ogni funzione una percentuale in rapporto alla capacità edificatoria globale di ogni ambito territoriale .

Attraverso Comparti edificatori e PAU, la capacità edificatoria (sommatoria dei diritti) dovrà essere "ripartita" secondo le percentuali assegnate, in sede di pianificazione strategica, significando che può essere consentita, anche una sola destinazione d'uso, ma solo entro i termini della percentuale assegnata, mentre il diritto alle altre quote percentuali, non potrà essere convertita, se non attraverso successivi PAU con i quali recuperare le quote non utilizzate.

Si definiscono ATFO le parti di territorio organizzate in mixité funzionale di destinazione d'uso, (vedi classificazione riportata all'art. 57 della L.R. 19/02) secondo percentuali, che qui si approssimano.

La SUL, derivata dall'indice Utp (e UT) potrà essere percentualizzata nei modi seguenti:

ATFO-01.n	Funzioni Residenziali urbane	
	Residenziale	70%
	Turistico-Ricettiva	10%
	Direzionale	10%
	Produttiva	5%
	Altri Servizi	5%
ATFO – 02.n	Funzioni turistico-residenziali	
	Residenziale	10%
	Turistico-Ricettiva	70%
	Direzionale	10%
	Produttiva	5%
	Altri servizi	5%
ATFO – 03.n	Funzioni Commerciale e Direzionale	
	Residenziale	10%
	Turistico-Ricettiva	10%
	Commerciale e Direzionale	70%
	Produttiva	5%
	Altri Servizi	5%
ATFO – 04.n	Funzioni Produttive/Industriali	
	Industriale e/o Artigianale	70%
	Turistico-Ricettiva	5%
	Residenziale	10%
	Direzionale e Commerciale	10%
	Altri servizi	5%
ATFO – 05.n	Funzione agricola e agro-Forestale Produttiva (la destinazione d'uso Residenziale e Produttiva è ammessa solo in presenza di Piani di Sviluppo Aziendale e/o interAziendale, nei limiti massimi fissati dal PSC)	
ATFO – 06.n	Funzione tutela paesaggista e vincoli Ambientali Non sono ammesse le destinazioni d'uso individuate all'art. 57 c.4 a)b)c)d), mentre per la destinazione e) è ammessa solo se raccordata alla natura dei vincoli.	

Solo il POT potrà variare le percentuali relative alle destinazioni d'uso consentite, fissate dal PSC.

CAPITOLO II - LA VALUTAZIONE AMBIENTALE E DI SOSTENIBILITÀ

2.1 LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA: APPLICAZIONI, CONTENUTI E STRUTTURA

Applicazioni

Nell'articolo 10, commi 6 e 7, della L.R. 19/02 è stata richiamata la direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del consiglio del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea numero 197 del 21 luglio 2001.

L'articolo 3 della direttiva 2001/42/CEE ne definisce l'ambito di applicazione, affermando che i piani e i programmi, che possono avere effetti significativi sull'ambiente, sono soggetti alla valutazione ambientale secondo la procedura contrassegnata dagli articoli da 4 a 9 della stessa direttiva.

La valutazione ambientale è obbligatoriamente effettuata:

- per tutti i piani e programmi che sono elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/CEE (riguardante la VIA);
- per tutti i piani e programmi per i quali, in considerazione dei possibili effetti sui siti, si ritiene necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 e 7 della direttiva 92/43/CEE (relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali).

Accanto a questa prima serie di progetti per i quali la VAS è obbligatoria, lo stesso articolo, ai paragrafi 3, 4, 5 demanda agli Stati membri di stabilire se sia necessaria la VAS per altri analoghi atti allorquando possono avere effetti significativi sull'ambiente.

Si tratta in particolare:

- dei piani e dei programmi che, pur ricadendo nell'ambito della VAS obbligatoria, determinano solamente l'uso di piccole aree a livello locale ovvero quando si tratti di modifiche minori dei piani e programmi ricadenti nell'ambito della VAS obbligatoria;
- dei piani e dei programmi, diversi da quelli interessati dalla VAS obbligatoria, ma che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti.

Al fine di stabilire quali sono i piani o programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente e che perciò sono da sottoporre a VAS, gli Stati membri hanno a disposizione tre metodi:

- 1) effettuano un esame caso per caso,

2) specificano a priori i tipi di piano e programma interessati;

3) combinano i due predetti criteri.

In ogni caso gli Stati membri, per esercitare l'opzione in trattazione, devono tenere conto dei criteri di cui all'allegato II della direttiva al fine di garantire che i piani e i programmi con probabili effetti significativi sull'ambiente rientrino nell'ambito di applicazione della direttiva.

Allo scopo di armonizzare le diverse norme contenute nella disposizione regionale in commento, appare opportuno un intervento chiarificatore volto a delimitare, da un lato, l'ambito di operatività dei primi cinque commi dell'art. 10 della L.R. 19/02, riguardanti la verifica di coerenza e compatibilità, e, dall'altro lato, il differente ambito di operatività della regolamentazione riportata nei successivi commi 6 e 7 dello stesso articolo, relativa, invece, alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

In proposito, onde evitare sovrapposizioni di discipline, che sarebbero motivo di confusione interpretativa, occorre proporre una lettura razionale e sistematica della disposizione, in forza della quale è da ritenere che la procedura di valutazione ambientale strategica di derivazione comunitaria debba essere seguita per l'elaborazione e l'approvazione dei Piani e Programmi non compresi nel filone di strumentazione ordinaria di cui alla citata legge regionale 19/02 (trasporti, energia, turismi etc.), mentre la procedura di valutazione di sostenibilità, scomposta nelle due descritte verifiche, di coerenza e di compatibilità, potrà essere seguita per l'elaborazione e l'approvazione dei piani appartenenti a detto filone (a parte i casi particolari in cui può essere richiesta la VAS).

Questa impostazione metodologica trova conforto nel comma 2 dell'art. 10 della L.R. 19/02, che, nel descrivere gli scopi della verifica di coerenza, impone un confronto tra gli obiettivi e i contenuti della pianificazione strutturale e operativa con quelli delineati dalla pianificazione vigente agli altri livelli. Prende così corpo un sistema per il quale i principi guida volti ad imporre alla pianificazione urbanistica la necessaria considerazione dei valori ambientali, intesi secondo le visioni comunitarie, sono indicati negli strumenti di programmazione di area vasta (regionale e provinciale), da assoggettare alla valutazione più idonea. Analogamente gli atti di programmazione comunale e locale devono rispecchiare tali principi guida ed a tal fine sono sottoposti alla valutazione di sostenibilità attraverso le verifiche di coerenza e compatibilità.

Contenuti e struttura

Scopo della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) è verificare la rispondenza dei piani e dei programmi agli obiettivi dello sviluppo sostenibile, accertandone la diretta incidenza sulla qualità dell'ambiente. L'esame della situazione ambientale, rendendo leggibili le pressioni più rilevanti per la qualità ambientale, per le emergenze e per le aree di criticità, può utilmente indirizzare la definizione di obiettivi, finalità e priorità dal punto di vista ambientale, nonché l'integrazione di tali aspetti nell'ambito della pianificazione generale e di settore.

Gli obiettivi di sostenibilità sono comunque quelli che soddisfano le seguenti ineludibili condizioni:

- La minimizzazione del consumo di risorse non rinnovabili;

- L'obbligo di non sfruttare una risorsa rinnovabile oltre la sua capacità di rigenerazione;
- Il rispetto della capacità di carico sull'ambiente, non potendosi immettere in esso più sostanze di quanto l'ambiente riesca ad assorbire;
- La minimizzazione dei rischi legati ai flussi di energia e di materiali .

Per queste ragioni, le analisi da condurre a supporto della sostenibilità ambientale individuano e definiscono le "capacità di carico", ovvero le soglie qualitative e quantitative per i differenti usi delle risorse, mentre gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistici organizzano e "gestiscono" tale capacità di carico distribuendola sul territorio.

Attraverso questo approccio la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) diventa uno strumento essenziale per la valutazione della sostenibilità, rilevando quanto i piani sono coerenti, quanto "si è in linea" con gli obiettivi, le strategie e il piano d'azione per uno sviluppo sostenibile.

Per quanto riguarda più specificamente la descrizione dettagliata di un percorso di Valutazione Ambientale Strategica, da applicare in sede di elaborazione di un piano, si consideri comunque che il corretto svolgimento della procedura di valutazione ambientale strategica, impone, in sede di elaborazione del piano, tre domande fondamentali:

1. quali criticità rappresentano situazioni di forte rischio o assumono relativa maggiore rilevanza e dunque vanno considerate con particolare attenzione in sede di pianificazione?
2. quali sono i principali fattori che nel contesto territoriale di riferimento determinano, da soli o insieme con effetti cumulativi, le criticità ambientali?
3. quali scelte di pianificazione possono influire positivamente su tali fattori allo scopo di eliminare/contenere le criticità ambientali, ridurre le pressioni dei settori produttivi, migliorare lo stato di qualità?

Queste domande devono essere sostanzialmente riportate nel rapporto ambientale, che integra il piano urbanistico e lo accompagna nella fase di approvazione e di realizzazione e che deve essere predisposto obbligatoriamente ai sensi dell'art. 5 della direttiva 2001/42.

In conclusione si può schematicamente affermare che la VAS ha lo scopo di verificare la conformità delle scelte di piano agli obiettivi di sostenibilità ambientale dello sviluppo del territorio, per come definiti dai piani generali e di settore e dalle disposizioni di livello comunitario, nazionale, regionale e provinciale. In altri termini, la VAS "è volta ad individuare preventivamente gli effetti che deriveranno dall'attuazione delle singole scelte di piano e consente, di conseguenza, di selezionare tra le possibili soluzioni alternative quelle maggiormente rispondenti ai predetti obiettivi generali del piano. Nel contempo individua le misure di pianificazione volte ad impedire, mitigare o compensare l'incremento delle eventuali criticità ambientali e territoriali già presenti e i potenziali impatti negativi delle scelte operate. (...) La valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale per essere efficace deve svolgersi come un processo iterativo, da effettuare durante l'intero percorso di elaborazione del piano." (cfr., Piano d'Azione Locale - Agenda 21). La VAS e, più in generale, la valutazione di sostenibilità richiedono un processo sostantivo di partecipazione.

2.2 LA VALUTAZIONE DI SOSTENIBILITÀ COME VERIFICA DI COMPATIBILITÀ E COERENZA

La *verifica di compatibilità* accerta che gli usi e le trasformazioni del territorio ammessi dalla pianificazione siano compatibili con i sistemi naturalistico-ambientali, insediativi e relazionali per come definiti in base ai principi e alle procedure fissati dalla legge regionale urbanistica. Essa trova applicazione all'atto dell'indicazione delle tipologie di azioni attuative (modalità di intervento di cui all'art. 6 della L.R. 19/02) della pianificazione ordinaria di cui alla filiera prevista dalla stessa legge, garantendo che tale pianificazione sia finalizzata a:

- perseguire la sostenibilità degli interventi antropici rispetto alla quantità e qualità delle acque superficiali e sotterranee, alla criticità idraulica del territorio ed all'approvvigionamento idrico, alla capacità di smaltimento dei reflui, ai fenomeni di dissesto idrogeologico e di instabilità geologica, alla riduzione ed alla prevenzione del rischio sismico, al risparmio e all'uso ottimale delle risorse energetiche e delle fonti rinnovabili;
- rendere possibile il restauro e la riqualificazione del territorio, con miglioramento della funzionalità complessiva attraverso una razionale distribuzione del peso insediativo della popolazione e delle diverse attività;
- realizzare una rete di infrastrutture, impianti, opere e servizi che assicurino la circolazione delle persone, delle merci e delle informazioni, realizzata anche da sistemi di trasporto tradizionali od innovativi, con la relativa previsione di forme di interscambio e connessione, adottando soluzioni tecniche e localizzative finalizzate alla massima riduzione degli impatti sull'ambiente.

La *verifica di coerenza*, invece, accerta che i sistemi naturalistico-ambientali, insediativi e relazionali siano definiti in modo coerente con quelli già individuati dalla pianificazione vigente ad altri livelli, riguardando, in particolare, gli obiettivi della pianificazione strutturale ed operativa che deve mirare:

- alla tutela ed alla conservazione del sistema naturalistico-ambientale;
- all'equilibrio ed alla funzionalità del sistema insediativo;
- all'efficienza ed alla funzionalità del sistema relazionale;
- alla rispondenza con i programmi economici.

Nello specifico, la verifica di coerenza valuta la consistenza degli strumenti e delle azioni di piano rispetto agli obiettivi e alle strategie di sostenibilità definite dalla legge. Essa consiste in una verifica di coerenza esterna rispetto ai canoni di sostenibilità acquisiti quali fondamenta dell'uso del territorio regionale ed interna rispetto alla congruenza di strumenti e tecniche proposti per perseguirla.

Allo scopo di assicurare lo svolgimento della valutazione di sostenibilità, la norma in parola stabilisce molto opportunamente che gli enti titolari del governo del territorio, prima di adottare gli atti di pianificazione strutturale, eseguono le due descritte procedure di verifica facendo ricorso alla conferenza di pianificazione ai sensi dell'art. 13 della L.R. 19/02.

La valutazione di sostenibilità, come verifica di compatibilità e coerenza, costituisce una parte essenziale del procedimento di pianificazione ed è finalizzata a fornire elementi conoscitivi e valutativi per l'elaborazione delle decisioni definitive da consacrare nel piano, consentendo di rendere comprensibili le ragioni poste a fondamento delle opzioni strategiche che devono essere coerenti con i contenuti della pianificazione esistente e con le caratteristiche e lo stato del territorio. La procedura di valutazione è inoltre un importante strumento di partecipazione e confronto sulle scelte di piano e sui criteri informativi e le motivazioni assunte dalla Amministrazione procedente. La valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale per essere efficace deve comunque svilupparsi durante l'intero percorso di elaborazione del piano.

Gli esiti della valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale devono trovare riscontro in un'apposita relazione che costituisce parte integrante dello strumento di pianificazione e nella quale sono riportati i contenuti essenziali della procedura, da sviluppare a livello comunale o intercomunale.

2.3 LA VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE DI PIANI, PROGETTI E OPERE

Il comma 7 dell'art. 10 della L.R. 19/02 prevede l'impiego della VIA per piani e progetti di opere. La V.I.A. ripropone a scala regionale contenuti, metodi e procedure già previste da analoghe normative nazionali e comunitarie.

I piani da sottoporre a V.I.A., piuttosto che a V.A.S. o a verifica di compatibilità, sono quelli contenenti azioni a potenziale rilevante di impatto ambientale o riferiti a contesti territoriali di particolare interesse ecologico o paesaggistico. I progetti di opere richiedenti la procedura di V.I.A. ricalca la tipologia di opere di cui agli elenchi allegati alla normativa nazionale, con riferimento alle scale regionali e sub-regionali.

I contenuti dello Studio di Impatto Ambientale (S.I.A.), documento predisposto dal proponente titolare di piano o progetto, che di fatto apre la procedura (può essere previsto un documento preliminare) consistono in :

- descrizione dell'intervento rispetto al contesto;
- redazione del quadro di riferimento progettuale, ambientale e programmatico;
- individuazione e stima degli impatti;
- conclusioni.

La procedura è quindi gestita dall'ente interessato, Regione o Provincia, a seconda dei livelli, che promuove le istanze istituzionali di valutazione, favorisce la partecipazione, raccoglie tutte le osservazioni e le posizioni e costruisce un rapporto mirato alla decisione finale (bilancio di impatto).

Un processo partecipativo reale è parte sostantiva e integrante della procedura di V.I.A.

ALLEGATO SULLA VALUTAZIONE AMBIENTALE

VALUTAZIONE AMBIENTALE = RAPPORTO DI IMPATTO AMBIENTALE + CONSULTAZIONE (art. 2 comma b direttiva UE)

RAPPORTO AMBIENTALE (ALLEGATO 1 DIRETTIVA UE)

Informazioni di cui all'articolo 5, paragrafo 1

Le informazioni da fornire ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, fatto salvo l'articolo 5, paragrafi 2 e 3, sono:

- a) illustrazione dei contenuti, degli obiettivi principali del piano o programma e del rapporto con altri pertinenti piani o programmi;
- b) aspetti pertinenti dello stato attuale dell'ambiente e sua evoluzione probabile senza l'attuazione del piano o del programma;
- c) caratteristiche ambientali delle aree che potrebbero essere significativamente interessate;
- d) qualsiasi problema ambientale esistente, pertinente al piano o programma, ivi compresi in particolare quelli relativi ad aree di particolare rilevanza ambientale, quali le zone designate ai sensi delle direttive 79/409/CEE e 92/43/CEE;
- e) obiettivi di protezione ambientale stabiliti a livello internazionale, comunitario o degli Stati membri, pertinenti al piano o al programma, e il modo in cui, durante la sua preparazione, si è tenuto conto di detti obiettivi e di ogni considerazione ambientale;
- f) possibili effetti significativi (1) sull'ambiente, compresi aspetti quali la biodiversità, la popolazione, la salute umana, la flora e la fauna, il suolo, l'acqua, l'aria, i fattori climatici, i beni materiali, il patrimonio culturale, anche architettonico e archeologico, il paesaggio e l'interrelazione tra i suddetti fattori;
- g) misure previste per impedire, ridurre e compensare nel modo più completo possibile gli eventuali effetti negativi significativi sull'ambiente dell'attuazione del piano o del programma;
- h) sintesi delle ragioni della scelta delle alternative individuate e una descrizione di come è stata effettuata la valutazione, nonché le eventuali difficoltà incontrate (ad esempio carenze tecniche o mancanza di know-how) nella raccolta delle informazioni richieste;
- i) descrizione delle misure previste in merito al monitoraggio di cui all'articolo 10;
- j) sintesi non tecnica delle informazioni di cui alle lettere precedenti.

ALLEGATO II

Criteri per la determinazione dei possibili effetti significativi di cui all'articolo 3, paragrafo 5

1. Caratteristiche del piano o del programma, tenendo conto in particolare, dei seguenti elementi:
 - in quale misura il piano o il programma stabilisce un quadro di riferimento per progetti ed altre attività, o per quanto riguarda l'ubicazione, la natura, le dimensioni e le condizioni operative o attraverso la ripartizione delle risorse,
 - in quale misura il piano o il programma influenza altri piani o programmi, inclusi quelli gerarchicamente ordinati,
 - la pertinenza del piano o del programma per l'integrazione delle considerazioni ambientali, in particolare al fine di

promuovere lo sviluppo sostenibile,

- problemi ambientali pertinenti al piano o al programma,
- la rilevanza del piano o del programma per l'attuazione della normativa comunitaria nel settore dell'ambiente (ad

es. piani e programmi connessi alla gestione dei rifiuti o alla protezione delle acque).

2. Caratteristiche degli effetti e delle aree che possono essere interessate, tenendo conto in particolare, dei seguenti

elementi:

- probabilità, durata, frequenza e reversibilità degli effetti,
- carattere cumulativo degli effetti,
- natura transfrontaliera degli effetti,
- rischi per la salute umana o per l'ambiente (ad es. in caso di incidenti),
- entità ed estensione nello spazio degli effetti (area geografica e popolazione potenzialmente interessate),
- valore e vulnerabilità dell'area che potrebbe essere interessata a causa:
- delle speciali caratteristiche naturali o del patrimonio culturale,
- del superamento dei livelli di qualità ambientale o dei valori limite,
- dell'utilizzo intensivo del suolo,
- effetti su aree o paesaggi riconosciuti come protetti a livello nazionale, comunitario o internazionale.

ANALISI DA SVILUPPARE NEL QUADRO CONOSCITIVO:

Processi di formazione del centro: elementi e fattori generatori, assi strutturanti, ruolo storico.

Patrimonio architettonico di pregio: valore, stato di conservazione, condizioni d'uso.

Il tessuto edilizio: tipologie ricorrenti, processi di aggregazione, tecnologie costruttive, materiali, stato di conservazione, valori architettonici.

Le condizioni abitative: stato di fatto ed evoluzione tendenziale: alloggi occupati, alloggi non occupati, regime d'uso, domanda di mercato, prezzi, ecc..

Il patrimonio dei servizi e degli spazi pubblici

Le condizioni di accessibilità

**CAPITOLO III - LA PIANIFICAZIONE OPERATIVA STRATEGICA, LA
VISION**

IN CORSO DI ELABORAZIONE

CAPITOLO IV - LA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO AGRO-FORESTALE

4.1 PRINCIPI E FINALITÀ DELLA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO AGRICOLO E FORESTALE

4.1.1 La pianificazione delle aree agricole

La pianificazione del territorio agricolo ha come obiettivo non solo il corretto uso ed edificabilità dei suoli ma deve anche programmare lo sviluppo economico favorendo in particolare la permanenza della popolazione nelle zone agricole e rurali, anche attraverso la creazione di condizioni adeguate alle esigenze sociali.

Pertanto la pianificazione del territorio rurale deve avvenire attraverso i seguenti principi:

- Realizzazione di adeguate infrastrutture nelle aree agricole per favorire uno sviluppo integrato del territorio;
- Soprattutto nelle aree svantaggiate, dove è più accentuato il fenomeno dello spopolamento, favorire l'uso integrato delle risorse disponibili (agricole, ambientali e storico-culturale) e la diversificazione dei redditi attraverso la produzione di beni e servizi (agricoltura, artigianato, agriturismo, ecc.);
- Aumento delle dimensioni medie aziendali, anche attraverso specifiche misure di ricomposizione fondiaria, al fine di costituire un tessuto aziendale di adeguate dimensioni dal punto di vista tecnico-economico;
- Favorire un ricambio generazionale e l'insediamento di imprenditori agricoli con adeguata formazione professionale;
- Valorizzazione delle produzioni tipiche e di pregio;
- Adozione di tecniche produttive eco-sostenibili per la salvaguardia dell'agro-ecosistema, dei microclimi e della fertilità dei suoli;
- Favorire l'introduzione di innovazioni di processo e di prodotto
- Implementazione di sistemi per il monitoraggio agro-ambientale e la prevenzione dalle calamità naturali.
- Definire gli ambiti di particolare interesse storico, paesaggistico ed ambientale, con particolare interesse al recupero funzionale e formale dei manufatti rurali preesistenti.
- Delimitare le aree soggette ad uso civico per difendere e conservare i beni silvo-pastorali nell'interesse collettivo.

4.1.2 La pianificazione del territorio forestale

E' necessario definire, nell'ambito delle linee guida, gli indirizzi per la gestione forestale sostenibile, cioè tutte quelle forme di gestione che hanno come obiettivo sia la tutela della qualità dell'ambiente, sia la salvaguardia dei beni ambientali.

L'attuazione di misure di gestione forestale sostenibile, da parte dei soggetti territorialmente competenti (Comunità Montane, Comuni, Province, Enti locali, Enti Parco, Consorzi forestali, singoli proprietari privati), è condizionata dalla disponibilità di idonei strumenti di

regolamentazione, programmazione ed incentivazione delle attività di gestione forestale condotte nel rispetto di una logica di sostenibilità.

Strumenti concreti di sostegno alla gestione ed allo sviluppo sostenibile delle foreste, al mantenimento delle risorse ed all'estensione delle superfici boschive sono:

- a) il piano per la programmazione delle attività e degli interventi nel settore forestale a livello regionale (Piano forestale regionale), subregionale (Piano forestale provinciale) ed aziendale (Piano di gestione);
- b) inventario e monitoraggio delle risorse forestali, a vari livelli, nella prospettiva di un approccio gestionale di tipo adattativo basato sull'osservazione e sull'interpretazione delle trasformazioni in atto;
- c) misure di tutela (lotta agli incendi boschivi, lotta fitosanitaria) ed i limiti d'uso del bosco (cfr trasformazioni d'uso);
- d) disciplina delle attività selvicolturali attraverso specifici regolamenti forestali, che garantiscano la salvaguardia della complessità e multifunzionalità del bosco in rapporto alla varietà dei contesti ambientali e socio-economici d'applicazione;

La gestione forestale sostenibile è legata alla disponibilità di norme di riferimento che traducano i principi accettati in standard quantificabili e verificabili attraverso criteri ed indicatori precisamente definiti. Tutto ciò è fondamentale anche per attivare strumenti come l'ecocertificazione che consentano al consumatore finale di riconoscere prodotti provenienti da una gestione sostenibile.

Vista la rilevanza qualitativa, oltre che quantitativa, delle aree boscate regionali e la loro importanza strategica nei confronti del sistema naturalistico ambientale è opportuno che i Piani d'area vasta, regionale e provinciali, trovino un raccordo con i programmi ed i piani forestali della Regione, individuando:

- a. le aree ove indirizzare prioritariamente eventuali opere di riforestazione;**
- b. le aree boscate ove è più conveniente avviare programmi di riconversione naturalistica dei boschi esistenti**
- c. le aree ove accelerare i processi di rinaturazione attraverso rimboschimenti.**

Inoltre, per la salvaguardia del patrimonio forestale è necessario attenersi a quanto previsto dalla **legge quadro in materia di incendi boschivi n. 353/2000** e ai relativi **piani provinciali e comunali**.

4.1.3 Obiettivi e profili per direttive e prescrizioni

Per le aree agricole e forestali le linee guida individuano specifici obiettivi a cui debbono corrispondere specifiche azioni:

Obiettivi	Azioni
Tutela dei suoli ad alta capacità produttiva individuati	Il PSC non può modificarne l'uso in senso insediativo e/o infrastrutturale; il PSC non può destinare ad usi extra agricoli i suoli ad alta produttività

dalle relazione agro-pedologica	<p>utilizzati per colture specializzate, irrigue o comunque dotati di impianti a supporto dell'attività agricola; destinazioni diverse da quelle agricole possono essere consentite solo in caso di dimostrata impossibilità di localizzazione alternative per nuove infrastrutture o insediamenti;</p> <p>il PSC deve definire l'unità aziendale minima ordinaria per ogni sottozona;</p> <p>il PSC, per nuove edificazioni nelle aziende agricole, deve stabilire l'estensione del lotto minimo che non deve essere inferiore ad un ettaro e la necessità di edificare dovrà risultare da un piano di sviluppo aziendale;</p> <p>Il PTCP deve favorire il controllo e riduzione delle esternalità negative conseguenti a processi agricoli intensivi, migliorando il sistema naturalistico ambientale;</p> <p>Il PTCP deve favorire lo sviluppo dell'infrastrutturazione di supporto (per esempio rete irrigua, bacini di raccolta, eccetera)</p>
Contrasto al fenomeno della marginalità e dell'abbandono delle aree rurali.	<p>Il PTCP ed il PSC devono favorire lo sviluppo delle prestazioni ambientali del paesaggio agrario superando la sua valutazione esclusivamente economica considerando:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la manutenzione del territorio; - la gestione e la conservazione del paesaggio ai fini economici o culturali; - la fruibilità turistico ricettiva delle tipologie edilizie rurali (agriturismo); - la funzione ecologica all'interno del sistema naturalistico ambientale; - la tutela e la valorizzazione degli insediamenti e strutture rurali di particolare interesse storico, culturale e paesaggistico. <p>Il PTCP deve favorire la ricomposizione fondiaria e l'incentivazione dell'attività zootecnica e pastorale fornendo adeguati risorse e supporti infrastrutturali;</p>
Valorizzazione delle aree per produzioni agrarie di pregio	<p>Il PTCP e il PSC individua e tutela le aree agricole le cui caratteristiche pedoclimatiche e socio-culturali determinano la produzione di prodotti agricoli tipici e di pregio.</p>
Miglioramento del sistema naturalistico ambientale	<p>È opportuno indirizzare prioritariamente i piani di forestazione regionali su particolari aree appartenenti al sistema naturalistico ambientale (p.e. aree a naturalità diffusa, o comunque appartenenti alla rete ecologica, con basso livello di BTC)</p>
Miglioramento della qualità ecologica dei boschi	<p>È necessario favorire nei rimboschimenti la formazione di boschi misti disetanei che hanno rispetto ai boschi monospecifici migliore stabilità ecologica;</p> <p>È opportuno favorire, attraverso i piani di assestamento, la selvicoltura "naturalistica" che tende a mantenere complessi boscati stabili e quindi maggiormente resistenti alle avversità naturali.</p>
Tutela dei suoli in cui insistono aree protette e soprassuoli di pregio particolari	<p>È necessario vietare la modifica d'uso in senso insediativo e/o infrastrutturale.</p> <p>Destinazioni diverse possono essere consentite in base a quanto dettato dal Piano del Parco, dal Piano economico- sociale degli stessi, nonché da altri Piani di settore; fatto salvo quanto previsto D.L. 18/5/2001 n°227 e dal D.L. 29/10/1999 n° 490</p>
Tutela dei suoli su cui insistono soprassuoli di interesse paesaggistico e/o selvicolturale e/o ecologico per la difesa del suolo	<p>È necessario vietare la modifica d'uso in senso insediativo e/o infrastrutturale.</p> <p>Destinazioni diverse possono essere consentite solo in caso di dimostrata impossibilità di localizzazioni alternative per nuove strutture o insediamenti.</p> <p>È da favorire l'utilizzo a standard di verde delle aree con le caratteristiche di cui sopra limitrofe alle aree già urbanizzate, con relative norme di salvaguardia della vegetazione arborea, tutelando gli alberi monumentali e le piante di particolare pregio naturalistico; fatto salvo quanto previsto D.L. 18/5/2001 n°227 e dal D.L. 29/10/1999 n° 490</p>
Valorizzazione delle aree boscate marginali o intercluse nelle aree di frangia urbane	<p>Il PSC, in considerazione dell'elevata valenza ambientale che queste aree possono assumere in un contesto antropizzato, sia come riserve di risorse primarie (area-acqua-suolo) sia come elemento di riequilibrio ecologico e di valore paesistico, dovrà:</p> <ul style="list-style-type: none"> - evitare ulteriori sfrangiamenti lungo i margini urbani; - salvaguardare i soprassuoli siti ai margini delle aree urbanizzate e le piante monumentali o di particolare pregio naturalistico; - Individuare e tutelare eventuali corridoi, siepi e filari ecologici esistenti favorendo il ripristino o la nuova connessione delle aree boscate con le

	aree a verde pubblico e con le aree agricole. Queste aree possono assumere il valore di standard ambientali tendendo alla realizzazione di una maglia verde utile per la salvaguardia e il miglioramento dell'ecosistema complessivo. Fatto salvo quanto previsto D.L. 18/5/2001 n°227 e dal D.L. 29/10/1999 n° 490.
--	--

4.2 PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO AGRO - FORESTALE A LIVELLO COMUNALE

La pianificazione del territorio agro forestale deve essere vista come una possibilità di sviluppo socio-economico. In una Regione, la Calabria, in cui il rapporto di superficie fra aree extraurbane e aree urbane è nettamente più a favore delle prime la programmazione dell'ambito extraurbano non può assolutamente essere lasciata al caso ma deve essere effettuata con estrema attenzione. L'uso incontrollato delle aree agricole e forestali può produrre conseguenze gravi e rilevanti non solo dal punto di vista ambientale e paesaggistico, ma anche e soprattutto sull'economia, sull'uomo e su tutte le sue attività.

I casi più eclatanti sono i molti esempi di dissesto idrogeologico, ambientale e degrado paesaggistico. Non va sottovalutato il consumo di suolo agricolo, e spesso quelli più fertili, a favore di nuovi insediamenti urbani.

4.2.1 Principi e finalità

La legge regionale 19/2002 fissa le finalità e gli obiettivi per un corretto governo del territorio e li persegue mediante appositi strumenti a diversi livelli. L'art. 20, comma 3°, prevede che nel Piano Strutturale Comunale, vengano impartite norme sulla classificazione del territorio agricolo e forestale, compatibili con gli strumenti di pianificazione territoriale provinciale e delinea ipotesi di sviluppo compatibilmente con la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio.

Il titolo VII della legge, agli articoli 50, 51 e 52, stabilisce le norme per una razionale pianificazione del territorio agro-forestale a livello comunale.

In particolare l'art. 50, stabilisce quanto segue:

- comma 1 - obiettivi per la tutela e l'uso del territorio agro-forestale attraverso il PSC;
- comma 2 - attraverso il PSC vengono individuate le **zone agricole** a diversa vocazione e potenzialità produttive;
- comma 3 – all'interno delle zone agricole vanno individuate delle sottozone definite **aree** secondo le cinque tipologie riportate;
- comma 4 – la definizione delle zone agricole previste dal 2° comma deve essere preceduta da una **relazione agro-pedologica**;
- comma 5 – per ciascuna zona agricola vanno indicate le colture praticate e ordinariamente praticabili e l'**unità aziendale minima** per l'esercizio economicamente conveniente dell'attività agricola.

- comma 8 – il PSC ha valore di indirizzo per quanto attiene **vincoli** per la difesa dell'ambiente naturale ed alla individuazione dei suoli agricoli da salvaguardare rispetto a **destinazioni d'uso alternativo**.

L'articolo 51 disciplina gli interventi in zona agricola.

L'articolo 52 fissa i criteri per l'edificazione in zona agricola, in particolare:

- comma 1 - il rilascio del permesso di costruire è consentito all'azienda che mantiene in produzione superfici fondiarie che assicurino la dimensione dell'unità aziendale minima (**piano di sviluppo aziendale**);
- comma 2 – per le nuove costruzioni fissa che il lotto minimo è rappresentato dall'unità aziendale minima.

4.2.2 Linee guida

Nella programmazione dell'uso delle risorse si vanno affermando quelle culture e metodologie che tendono a contemperare esigenze quantitative con esigenze qualitative.

La crescente domanda di “servizi ambientali” che viene rivolta soprattutto all'ambiente rurale, dove le attività umane sono fortemente connotate dal patrimonio naturale disponibile, evidenzia come oggi non sia più sufficiente la sola tutela "fisica" del suolo, ma sia necessario preservare il "sistema ambientale “complessivo”. In questo si interfacciano componenti numerose e complesse: uomo, ambiente naturale, attività produttive, organizzazione sociale, ecc.

Ne consegue che le politiche territoriali, più che considerare i singoli settori produttivi, devono fare riferimento a detto sistema integrato, nel quale il suolo e le attività agricole rivestono comunque un ruolo primario.

L'espansione urbana degli ultimi decenni ha determinato per le aree rurali effetti quasi sempre negativi con elevati costi a carico del settore agro-forestale e della collettività nel suo insieme.

Per minimizzare in futuro tali effetti è necessario trasferire ad altre destinazioni d'uso (es. nuovi insediamenti) le superfici meno produttive e quelle dove le interazioni negative sulla produttività dei fattori impiegati sono minime.

Accanto allo spreco di territorio si evidenzia il degrado del paesaggio agrario, si modifica il mercato fondiario e quello del lavoro insieme alle tecniche e gli ordinamenti colturali.

Da qui la necessità di predisporre un PSC capace di rendere compatibile la salvaguardia dell'ambiente con lo sviluppo economico e sociale delle popolazioni rurali.

In questo contesto, la salvaguardia dell'azienda agricola costituisce un presupposto essenziale in quanto, attraverso questa, si preservano sia le risorse naturali ed ambientali in essa presenti ed utilizzate, che gli assetti organizzativi e sociali frutto di una cultura prodotta dai complessi e particolari rapporti che le comunità rurali instaurano con il loro territorio.

Diventano quindi obiettivi prioritari anche quelli atti ad impedire l'ulteriore frammentazione della base fondiaria aziendale e quelli in grado di creare, ogni qualvolta sia possibile, le premesse di un riordino fondiario .

Inoltre, per operare scelte urbanistiche razionali nei confronti delle risorse naturali si devono privilegiare le analisi conoscitive ed interpretative specifiche per le aree rurali.

A tal fine, le linee guida per il raggiungimento degli obiettivi sopra riportati individuano specifiche azioni come di seguito riportate:

▪ **Definizione delle zone agricole (art. 50 comma 2)**

La classificazione del territorio rurale, momento di sintesi delle analisi dei vari aspetti della realtà territoriale, costituisce uno strumento di lavoro che fornisce oltre ai risultati di tipo conoscitivo-esplorativo, le informazioni finalizzate alle scelte di politica territoriale.

La classificazione deve essere finalizzata alla individuazione di zone suscettibili di usi plurimi ed alternativi, quali ad esempio quello agricolo e quello per insediamenti extragricoli.

In genere criteri di classificazione del suolo basati su indicatori "fisici" quali gli aspetti chimico-fisico-biologico, giacitura dei terreni, ecc.

In linea generale si può ritenere che la classificazione che utilizza parametri riferiti al suolo e all'ambiente fisico (clima, composizione dei terreni, clivometria, altitudine ecc.) sia idonea nelle zone di montagna ed alta collina. In queste realtà tali componenti infatti si presentano assai variabili e generano situazioni produttive notevolmente diversificate per l'agricoltura.

Nelle aree di pianura o bassa collina, ove meno mutevoli sono alcuni aspetti morfologici e ambientali ma più articolate e complesse le situazioni produttive dell'agricoltura, la classificazione basata su parametri di tipo economico-sociale costituisce il necessario completamento di quella "fisica".

In ogni caso andranno comunque privilegiati quei parametri di classificazione che, nel perseguire le finalità di tutela assunte, presentino una variabilità tale da giustificare il loro impiego.

Per giungere alla classificazione del territorio in relazione alla capacità d'uso dei suoli agricoli una metodologia che può essere utilizzata è quella della "Land capability classification" o altra metodologia riconosciuta dalla comunità internazionale.

▪ **Definizione delle sottozone o aree agricole (art. 50 comma 3)**

L'obiettivo generale è quello di valorizzare le vocazioni produttive agricole nel rispetto dell'ambiente, di assicurare la permanenza degli addetti all'agricoltura al presidio delle aree rurali, di favorire il recupero funzionale del patrimonio edilizio esistente; mentre nello specifico l'obiettivo è quello di tutelare le parti del territorio a vocazione produttiva agricola salvaguardando l'integrità dell'azienda agricola e del territorio rurale.

La zonizzazione dovrà essere attuata dopo una attenta analisi dello stato di fatto (organizzazione territoriale e produttiva del settore agricolo), dell'attitudine produttiva e delle caratteristiche agronomiche intrinseche dei suoli.

A tal fine il territorio dovrà essere suddiviso in cinque sottozone come previsto dall'art. 50 comma 3:

Sottozona E1: aree caratterizzate da produzioni agricole e forestali tipiche, vocazionali e specializzate.

Sono le aree in cui vengono attuate colture tipiche e specializzate quali vigneti D.O.C., colture orticole e floreali che si caratterizzano per la tipicità (colture protette, coltivazioni fuori terra, vivai ecc), produzioni frutticole/floricole tipiche (clementine, bergamotto, cedro, gelsomino, ecc. ed in genere colture limitate ad ambiti territoriali e microclimatici di modesta dimensione), aree vocazionali per colture specializzate (cipolla di Tropea, pomodoro di Belmonte, patate della Sila, ecc.) ivi comprese le formazioni di specie forestali che danno luogo a produzioni tipiche (pioppeti, pinete, castagneti, ecc.).

Sottozona E2: Aree di primaria importanza per la funzione agricola e produttiva in relazione all'estensione, composizione e localizzazione dei terreni.

Comprendono le aree con colture tipiche e specializzate, in territori agronomicamente di buona qualità, ad ampia base territoriale, con aziende aventi una solida organizzazione economica e produttiva.

Sottozona E3: Aree che, caratterizzate da preesistenze insediative, sono utilizzabili per l'organizzazione di centri rurali o per lo sviluppo di attività complementari ed integrate con l'attività agricola.

In tali aree poste in genere a ridosso delle cinte perturbane sono presenti aggregati abitativi e tipologie rurali di vecchio impianto e di interesse storico ed ambientale.

Sottozona E4: Aree boscate o da rimboschire.

Sono: aree su cui insiste una copertura forestale superiore al 10% e che hanno una superficie minima superiore a 0,5 ha; aree che rientrano in specifici piani di rimboschimento; aree già boscate e percorse dal fuoco (siano esse comprese o no nel catasto delle zone percorse da fuoco).

Sottozona E5: Aree che per condizioni morfologiche, ecologiche, paesistico-ambientale ed archeologiche non sono suscettibili di insediamenti.

Sono aree marginali a scarsa produttività fondiaria e di scarso valore agricolo, ma di alto valore paesaggistico e di interesse ambientale ai fini della difesa del suolo, spesso a forte pendenza ed a rischio di erodibilità e di forte instabilità idrogeologica.

In queste aree potrebbero attuarsi attività agro-ambientali (colture biologiche), colture ed allevamenti alternativi a carattere molto estensivo, quali allevamenti avifaunistici, apicoltura ecc., ed iniziative di recupero in termini forestali.

In questa sottozona vanno incluse tutte le aree in cui siano già operanti vincoli diversi (idrogeologici, paesaggistici di rispetto fluviale e P.A.I., di rispetto stradale, zone Parco ecc. già perimetrati e con specifiche limitazioni di destinazione d'uso.

▪ **La relazione agro-pedologica per il PSC (art. 50 comma 4)**

La relazione agro-pedologica è la sintesi del territorio rurale e rappresenta uno strumento di analisi dei vari aspetti della realtà agro-forestale. Specifica le metodologie utilizzate fornendo una puntuale classificazione del territorio in relazione alla capacità di uso agricolo dei suoli, e conseguenti limitazioni e secondo modelli e sistemi adeguati alle specifiche realtà territoriali.

Dovrà presentare lo stato della struttura fondiaria, le condizioni possibili per una sua eventuale ricomposizione, i sistemi agrari più in uso ed una classificazione delle aziende agricole.

Dovrà altresì contenere informazioni in merito all'assetto fondiario del territorio rurale in relazione anche alle infrastrutture presenti di servizio per l'agricoltura.

Inoltre dovranno essere individuate le aree non più, o poco, utilizzate dall'attività agroforestale, da considerare per eventuali interventi con finalità di natura ambientale. La relazione dovrà essere corredata da carte tematiche rappresentanti l'uso dei suoli agricoli con particolare attenzione alle colture di pregio e a quelle riconosciute per le denominazioni di origine o geografiche.

Dovrà indicare le classi di capacità d'uso dei suoli ai fini agricoli. A tal fine potrà essere utilizzata la metodologia della Land capability classification degli Stati Uniti d'America o altra metodologia chiaramente riconosciuta e indicata nella relazione.

Dovrà dare indicazioni per la ripartizione del territorio agricolo in sottozone secondo il loro grado di omogeneità per caratteristiche produttive, attuali o potenziali, specializzazioni colturali, assetti strutturali per ogni sottozona dovrà individuare l'unità aziendale minima ordinaria per una normale conduzione e la relativa potenzialità di utilizzazione delle U.L.U. (Unità Lavoro Uomo).

▪ ***L'unità aziendale minima (art. 50 comma 5)***

L'unità minima aziendale viene fissata secondo i parametri definiti dalla relazione agro-pedologica e tenendo conto delle seguenti normative:

- dall'art. 846 del Codice Civile che precisa che si intende per "minima unità colturale" l'estensione di terreno necessaria e sufficiente per il lavoro di una famiglia agricola e, se non si tratta di terreno appoderato, per esercitare una conveniente coltivazione secondo le regole della buona tecnica agraria;
- dall'art. 847 che prescrive che l'estensione della "minima unità colturale" sia determinata distintamente per zone avendo riguardo all'ordinamento produttivo e alla situazione demografica locale con provvedimento dell'autorità amministrativa;
- dell'art. 848 del Codice Civile e l'art. 3 della L. 36/1940 n. 1048 che precisano che gli atti compiuti in violazione dell'art. 846 possono essere annullati dall'autorità giudiziaria, sull'istanza del Pubblico Ministero. L'azione si prescrive in tre anni dalla data della trascrizione dell'atto;
- dell'art 18 della L. 47 del 28/03/1985 dal quale si evince che il lotto minimo dei terreni è pari a mq 10000;
- dei regolamenti comunitari dai quali si evince che il lotto minimo di terreno agricolo che consente l'erogazione di finanziamenti deve impegnare la prevalenza del lavoro di un imprenditore agricolo. La CEE dispone che un imprenditore agricolo possa fornire sulla "unità aziendale minima" n° 2100 ore di lavoro annuo e perché questa attività possa essere considerata come attività principale del soggetto debba corrispondere almeno al 51% del suo tempo lavorativo. In economia si intende per azienda autonoma (o minima unità colturale o unità aziendale minima) quella di ampiezza sufficiente ad assorbire l'impegno di lavoro di una famiglia contadina capace di assicurare ad essa un sufficiente reddito annuo.

Da ciò scaturisce che la dimensione dell'unità aziendale minima (UAM) deve garantire almeno 2100 ore di lavoro (1 ULU) e un reddito che sia comparabile a quello medio percepito nella altre attività produttive. Pertanto la dimensione dell'UAM non è una costante ma varia in funzione di più fattori, primi fra tutti: ordinamento produttivo, estensione della superficie, dotazione di macchine e attrezzi e capacità professionali dell'imprenditore.

Dal punto di vista tecnico la sussistenza delle condizioni della UAM devono scaturire da una relazione tecnica-economica e da un piano di sviluppo aziendale, a cura di un tecnico con specifiche competenze professionali, in cui si evidenziano i seguenti elementi:

1. la descrizione della situazione attuale con l'individuazione degli elementi e delle strutture che caratterizzano l'azienda ed in particolare:
 - gli ordinamenti colturali e la produzione in atto o programmata;
 - le ULU aziendali e il numero degli addetti;
 - la superficie fondiaria interessata.
2. la descrizione degli interventi programmati, i tempi di attuazione e le risorse da investire;
3. la previsione dei risultati economici attesi;
4. in caso di attività agrituristica il Piano di Sviluppo Aziendale deve essere conforme a quanto previsto dall'art. 2 della L.R. 7.09.1998, n. 22, "Promozione e sviluppo dell'agriturismo in Calabria": cioè, l'attività agrituristica può avere solo carattere integrativo e non sostitutivo dell'attività agricola.

▪ ***Vincoli sulla destinazioni d'uso dei suoli agricoli (art. 50 comma 8)***

Per la tutela del patrimonio naturalistico-ambientale e agro-forestale in particolare, sulla base delle caratteristiche vocazionali dei suoli e socio-economiche delle aziende agricole, è necessario classificare il territorio agricolo in base alle seguenti categorie:

- (T0) Aziende non soggette ad alcuna forma di tutela:** rientrano tutte quelle aziende di modesta o nessuna valenza economica e sociale e tutti quegli accorpamenti. che non presentano alcuna valida destinazione: possono essere interessati da programmi di riordino o ceduti per primi agli usi extragricoli.
- (T1) Aziende soggette a parziale tutela:** rientrano le aziende dedite in prevalenza a colture erbacee di pieno campo con modesti livelli organizzativi, bassi costi produttivi e basso indice di occupazione. Favorire il riordino fondiario, agevolare gli interventi di miglioramento agrario e vincolare gli interventi edilizi ad un Piano organico di miglioramento aziendale.
- (T2) Aziende soggette a tutela:** aziende con buona organizzazione e produttività fondiaria di interesse economico e sociale per il territorio. Vanno tutelate contro l'espansione degli insediamenti extragricoli e gli interventi edificatori devono essere limitati ai fabbisogni produttivi scaturenti da un Piano organico di miglioramento aziendale.

(T3) Aziende soggette ad elevata tutela: aziende a notevole rilevanza produttiva ed occupazionale e ad alto impegno imprenditoriale. Tali aziende, in generale, non devono essere interessate da sottrazioni di suolo per usi extragricoli se non per esigenze inderogabili e quando non sia possibile recuperare le aree strettamente necessarie nelle aziende appartenenti a classi di minore tutela.

▪ ***Rilascio del permesso di costruire nelle zone agricole (art. 52 comma 1)***

Nelle aree agricole il permesso di costruire è concesso alle aziende agricole con estensione (coacervo delle aree anche non limitrofe) uguale o superiore all'unità aziendale minima (*art. 50 comma 5*) e la necessità dell'intervento edilizio deve scaturire dalla relazione tecnica-economica e del piano di sviluppo aziendale.

Anche in questo caso se i fabbricati sono destinati ad attività agrituristica bisogna attenersi a quanto previsto dall'art. 2 della L.R. 7.09.1998, n. 22, "Promozione e sviluppo dell'agriturismo in Calabria".

Lotto minimo (art. 52 comma 2).

Fermo restando che i Comuni, mediante i Regolamenti Edilizi ed Urbanistici, definiranno i parametri che dovranno essere rispettati nell'edificazione delle aree agricole, l'estensione del lotto minimo per le nuove costruzioni non può essere inferiore a:

- 0,50 ettari in terreni su cui insistono culture protette;
- 1,00 ettaro in terreni di qualunque altro ordinamento culturale.

Inoltre, nelle zone agricole sono da ammettere solo le edificazioni che consentono una conduzione razionale dell'azienda.

CAPITOLO V - LA MITIGAZIONE DEI RISCHI AMBIENTALI E I PIANI DI PREVISIONE E PREVENZIONE AI FINI DI PROTEZIONE CIVILE

5.1 Presupposti di base per gli indirizzi di pianificazione

La legge urbanistica regionale riconosce che “La pianificazione territoriale ed urbanistica si fonda sul principio della chiara e motivata esplicitazione delle proprie determinazioni. A tal fine le scelte operate sono elaborate sulla base della conoscenza, sistematicamente acquisita, dei caratteri fisici, morfologici ed ambientali del territorio, delle risorse...

La legge urbanistica regionale richiede esplicitamente agli strumenti di pianificazione, con livelli differenziati, nell’ottica della pianificazione per lo sviluppo sostenibile, di farsi carico, tra l’altro, dei problemi di pericolosità e rischi geologici del territorio, e contribuire alla prevenzione e alla riduzione e mitigazione degli stessi, nonché di farsi carico delle risorse naturali, nell’ottica di promuoverne la protezione e tutela ma anche “ un uso appropriato” ai fini dello sviluppo

Nell’analisi fisico-ambientale si dovrà perciò fare riferimento, a nostro avviso, ad un numero ampio di fattori, comunque sufficienti ad una prima individuazione degli essenziali vincoli e potenzialità del territorio, che possa assumere il significato di conoscenza delle condizioni materiali sulle quali innestare le proposte e dall’altra le condizioni a cui rapportare il grado di compatibilità della proposta stessa. Il quadro conoscitivo di base deve sicuramente contemplare l’analisi delle pericolosità geologiche che assumono rilevanza nel territorio in esame (idrogeologiche, geomorfologiche, sismiche, ecc.) e ricomporre un basilare livello di informazione sulle georisorse (agricole, idriche, energetiche, litominerarie e geositi).

È evidente che le attività riguardanti la definizione del quadro delle peculiarità geologiche necessarie all’inquadramento delle pericolosità di base geologiche , e le elaborazioni cartografiche che illustrano tali attività, ai fini della pianificazione territoriale, possono e devono avere estensione e approfondimenti diversi in relazione al livello della pianificazione e alla specificità degli strumenti.

Per quanto riguarda le risorse naturali, le pericolosità e i rischi geoambientali, alcuni nodi problematici riguardano proprio i quadri conoscitivi, i sistemi informativi. Lo stato dell’arte relativo alla disponibilità di quadri conoscitivi generali di pericolosità, rischi e risorse in Calabria, denuncia livelli di elevata inadeguatezza e fortissime carenze. In atto, il quadro conoscitivo più avanzato in tema di pericolosità e rischi idrogeologici, è quello fornito dal PAI, sicuramente di buon livello con riferimento alla sua natura di Piano stralcio, ma con tutti i limiti legati alla inadeguatezza dell’informazione di base, solo in parte rimossa per il carattere emergenziale del D.L. 180/98. Non è stato ancora realizzato il primo “ Programma di previsione e prevenzione” regionale di cui all’Art. 22 della L.R. 4/97 di Protezione civile, e quelli realizzati da alcune province (Reggio Calabria, Cosenza) sono basati su quadri conoscitivi di pericolosità e rischi di prima approssimazione. L’attività dei Servizi Tecnici Nazionali e dei Centri di Ricerca nazionali e regionali, sicuramente pregevole a livello scientifico, non ha portato all’elaborazione di cartografie

di pericolosità, rischi e risorse sulle quali possa basarsi una configurazione degli scenari di pericolosità e rischi, realmente rappresentativa a livello regionale e subregionale.

Nel campo sismico, solo recentemente (1999) è stata prodotta dal SSN una carta di pericolosità sismica espressa in termini di accelerazione, ancora inadeguata per il nostro territorio regionale, e che, comunque, prescinde dagli effetti locali - da indagare con attività di microzonazione- di sicura rilevanza per un territorio geomorfologicamente molto tormentato come quello calabrese. La normativa sismica ha regolato di volta in volta le azioni sismiche di progetto, ma è noto che si è operato in assenza di dati accelerometrici sia in campo aperto che su edifici, a cui la comunità scientifica internazionale attribuisce molta importanza.

Per quanto riguarda gli aspetti normativi si può anzitutto ricordare che la legge sismica n° 64/74, a partire dal 1974 ha imposto la verifica di compatibilità geomorfologica degli strumenti di pianificazione, mettendo in moto nella nostra regione una procedura di analisi geomorfologica per gli strumenti urbanistici comunali che, perfezionandosi via, ha consentito di fare prevenzione decorosa, e di pervenire all'emanazione di standard di buon livello, con l'ausilio dell'Ordine professionale dei Geologi.

Ma proprio nella nostra regione non è stata utilizzata l'opportunità della L 741/81, tesa a favorire il perseguimento della riduzione e mitigazione del rischio sismico attraverso la pianificazione a livello comunale, e non sono stati avviati i processi conoscitivi e le verifiche metodologiche su cui possono e debbono essere basate adeguate ed efficaci direttive tecniche.

Per quanto riguarda le risorse, è noto che, già da diversi anni in Italia, per esigenza di tutela, alcune categorie di beni ambientali sono state affidate a specifiche autorità e/ o a specifiche pianificazioni. La legge 1089/1939, riguardante i beni di interesse storico - artistico, la legge 1497/ 1939, riguardante le bellezze naturali, la legge 431/1985, riguardante le zone di interesse paesaggistico, la legge 183/1989, riguardante la difesa del suolo, la legge Galli riguardante le acque, il decreto legislativo 122/99 riguardante la tutela delle acque, per citarne alcune, hanno riconosciuto alle categorie di beni ambientali dei valori prioritari rispetto agli interessi pubblici promossi dalla pianificazione territoriale e urbanistica ordinaria.

La Comunità scientifica nazionale ha elaborato percorsi metodologici adeguati per la costruzione di scenari basati su mappe di pericolosità (che delimitano le zone esposte ad un evento pericoloso e ne indicano la frequenza) e di rischio (che descrivono la distribuzione antropica, e di tutti gli elementi e i beni a rischio di interesse, sul territorio interessato dall'evento atteso e la relativa vulnerabilità e valore. Sono altresì disponibili percorsi metodologici adeguati per l'individuazione valutazione e rappresentazione cartografica di risorse.

La recente legge urbanistica della nostra regione, introduce di fatto questo tipo di pianificazione, inserendo in tutti gli strumenti di pianificazione, dal QTR al PTCP, agli strumenti di pianificazione comunale, l'obbligo di farsi carico di pericolosità e rischi geologici ma anche dell'utilizzo corretto e della tutela delle risorse.

CAPITOLO VI - RECUPERO E RIQUALIFICAZIONE A SCALA URBANA E TERRITORIALE

6.1 Recupero sostenibile del territorio

Il tema del recupero, o della “riterritorializzazione” o ancora della “riqualificazione sostenibile” del territorio, significa un campo elaborativo fortemente sostantivo per l’azione politica e normativa nell’ambiente calabrese. L’evoluzione dell’assetto, descritto nei punti precedenti, restituisce infatti uno spazio regionale, naturale ed insediativo, denso di nodi problematici, che necessita di una profonda azione di “ristrutturazione” da tematizzare ed articolare sulle emergenze espresse da alcuni contesti regionali.

Peraltro la legge regionale n. 19/02 coglie marcatamente tale istanza, incardinandola sul principio fondamentale delle sostenibilità e la declina con criteri normativi diversi che indirizzano gli strumenti, oltre a prevedere pianificazioni e progettazioni direttamente finalizzate su di essa.

In questo quadro va colto e dispiegato, in tutto il suo spessore, il dettato prefigurato fin dall’art. 3 della L.R. 19/02 “ 1. (...) sulla base del principio di sostenibilità ambientale dello sviluppo. 2. La pianificazione territoriale e urbanistica si informa ai seguenti obiettivi generali:

- a. promuovere un ordinato sviluppo del territorio, dei tessuti urbani e del sistema produttivo;
- b. assicurare che i processi di trasformazione preservino da alterazioni irreversibili i connotati materiali essenziali del territorio e delle sue singole componenti e ne mantengano i connotati culturali conferiti dalle vicende naturali e storiche;
- c. migliorare la qualità della vita e la salubrità degli insediamenti urbani;
- d. ridurre e mitigare l’impatto degli insediamenti sui sistemi naturali e ambientali;
- e. promuovere la salvaguardia, la valorizzazione ed il miglioramento delle qualità ambientali, architettoniche, culturali e sociali del territorio urbano, attraverso interventi di riqualificazione del tessuto esistente, finalizzati anche ad eliminare le situazioni di svantaggio territoriale;
- f. prevedere l’utilizzazione di nuovo territorio solo quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti, ovvero dalla loro riorganizzazione e riqualificazione” (art. 3 L.R.19/02).

E’ utile sottolineare come l’istanza di sostenibilità si proietti sulla prospezione di alcune strategie strutturanti per la pianificazione che vanno dall’armonizzazione dell’assetto, al rispetto della carrying capacity materiale e culturale delle componenti del territorio, al miglioramento della qualità della vita e dell’ambiente, alla riduzione degli impatti delle attività insediative, alla salvaguardia ed al miglioramento della qualità sociale, culturale ed ambientale, al vincolo rispetto all’utilizzazione di nuovo territorio, che può essere prevista dai piani solo quando le nuove attività, eventualmente da localizzare, non possono essere realizzate tramite azioni di ristrutturazione e riuso del patrimonio edilizio e insediativo esistente.

Il tema generale del recupero e della riqualificazione sostenibile del territorio assume, peraltro necessariamente, connotazioni diverse a seconda delle problematiche espresse dai diversi ambiti sociogeografici regionali. Nel seguito prospetteremo specifici lineamenti di strategie per alcuni tipi ideali di contesto, rappresentativi della casistica espressa dal territorio calabrese.

Ancora avanzano alcuni spunti interpretativi rispetto alle modalità con cui la LR 19/02 opera sulla materia.

6.2 Riequilibrio del territorio e riordino ecologico

Nella prima parte (secondo capitolo) delle presenti Linee Guida si sono ritracciati i lineamenti principali dell'assetto regionale: lo "squilibrio", nei termini della concentrazione di insediamenti, abitanti e attività in meno del quinto di superficie regionale costiera e di pianura; a fronte del diradarsi, fino all'abbandono, di attività antropiche nell'enorme spazio interno, collinare e montano. Oltre agli effetti di deterritorializzazione questo ha portato ad una perdita di senso, di connotazione identitaria di molti ambienti dello spazio calabrese.

L'azione di riqualificazione può peraltro muovere da una posizione necessaria rispetto a tutti i contesti da recuperare, al di là delle loro connotazioni di centro urbano, campagna, area boscata etc.. *Ovunque è necessario il riconoscimento di una identità dei luoghi*, ovvero dei caratteri individuali e sistemico-relazionali; delle componenti naturali, culturali e sociali che strutturano il territorio. La reinterpretazione identitaria dei diversi contesti è condizione indispensabile per la riqualificazione. Nelle aree naturali, o a bassa densità insediativa, il tema del recupero è spesso articolabile *attorno a tre tipologie di azioni*:

- a. *la ristrutturazione idrogeomorfologica dei suoli;*
- b. *la ricostituzione degli apparati paesistici e del territorio;*
- c. *il ripristino, ove possibile, della sua fruizione sociale eco-compatibile.*

L'insieme coordinato delle tre azioni suddette può essere definito un vero e proprio "restauro territoriale". Inoltre la messa in sicurezza ed il riassetto idrogeologico, pure previsto da apposita pianificazione, non può prescindere dalla ristrutturazione del tessuto paesistico, sia come risanamento delle componenti che come ricostituzione dei cicli bio-geo-chimici. La riproposizione di attività socio-economiche nei comprensori ex rurali è utile in quanto muove dalla azione di riqualificazione ambientale e in genere promuove la cura dell'ambiente territoriale, mancata nelle ultime fasi, per il declino dell'economia interna, non solo montana.

Situazioni particolare sono quelle costituite dai *territori rurali*, in cui la SAU ha subito processi di *forte contrazione, con trasformazioni delle aree agricole, per la crescente urbanizzazione* ("campagna urbanizzata") e *per le aspettative di essa* ("rendita di attesa"). In questi casi l'azione di recupero *persegue un nuovo equilibrio tra aree ancora produttive, "macchie" insediative e territorio ex rurale da reinterpretare con azioni ecologiche e culturali.*

Il territorio urbanizzato richiede strategie affatto diverse. Dal punto di vista urbanistico va perseguito il *decongestionamento, in termini di rifunzionalizzazione, dotazioni e riequilibrio degli standard*, ma anche di *riqualificazione ecologica* degli insediamenti.

Dal punto di vista architettonico vanno spesso promosse azioni di ristrutturazione tipo-morfologico, oltre che di arredo e tamponatura, delle unità abitative. Ancora vanno prescritte strategie di tutela, valorizzazione e restauro, nonché riuso sociale, del patrimonio storico-culturale ed

etnoantropologico. Questione specifica è quella costituita dal risanamento e recupero dei comparti abusivi. Peraltro a questi temi sono dedicati specifici articolati della Legge regionale 19/02.

parte terza

DOCUMENTI E APPROFONDIMENTI

INDICE

CAPITOLO I - IL TERRITORIO DA DIFENDERE

- 1.1 Pericolosità geologiche - difesa del suolo** pag. 3
- 1.2 I rischi e i programmi di previsione e prevenzione** pag. 13
- SCHEDA TECNICA 1 (EX SCHEDA TECNICA XI) –
METODOLOGIE PER ANALISI DI PERICOLOSITÀ E RISCHI GEOLOGICI pag. 14
- SCHEDA TECNICA 2 (EX SCHEDA TECNICA XII)
LA COMPONENTE GEOLOGICA PER IL PSC pag. 29

CAPITOLO II – LA PIANIFICAZIONE DEL PAESAGGIO E LE AREE DI PREGIO NATURALISTICO

- 2.1 L’evoluzione politica e normativa e l’azione regionale** pag. 42
- 2.2 Nuovi profili di competenza e procedurali. Valenza paesistica del QTR, adeguamenti del PTCP e compiti del Ppd’A** pag. 43
- 2.3 I parchi e le altre aree di pregio naturalistico** pag. 45

CAPITOLO III - STRUMENTAZIONE URBANISTICA ATTUALE E DINAMICHE TERRITORIALI

- 3.1 Note sulla strumentazione e i modelli urbanistici degli enti locali calabresi** pag. 48
- 3.2 La polverizzazione dei Comuni in Calabria, un problema territoriale-economico-sociale** pag. 49

CAPITOLO IV - TRASFORMAZIONI E MODALITÀ D’USO DEL TERRITORIO

- 4.1 Trasformazioni e modalità d’uso del territorio regionale** pag. 51
- 4.2 Scenari demografici, trend economico-sociale** pag. 52
- 4.3 Incidenza dei fenomeni naturali (geologici, idrogeologici e sismici), rischi ambientali e georisorse : il quadro normativo e il sistema dei vincoli** pag. 54

**CAPITOLO V - OBIETTIVI, STRATEGIE E INDIRIZZI PER I DIVERSI AMBITI
TERRITORIALI DEL PSC**

- | | | |
|------------|---|----------------|
| 5.1 | Un obiettivo principale: la riqualificazione del territorio | pag. 60 |
| 5.2 | La riqualificazione della città | pag. 60 |
| 5.3 | Il territorio urbanizzabile | pag. 68 |
| 5.4 | Il territorio agricolo forestale e l'individuazione delle
potenzialità di sviluppo | pag. 70 |

**CAPITOLO VI - L'OSSERVATORIO SULLO STATO DELLA PIANIFICAZIONE E
IL SISTEMA INFORMATIVO TERRITORIALE** pag. 71

**CAPITOLO VII - SISTEMA CARTOGRAFICO DI RIFERIMENTO - FORMATO
DEI DATI E STANDARD DEI METADATI**

- | | | |
|------------|--------------------------------|----------------|
| 7.1 | Premessa metodologica | pag. 72 |
| 7.2 | Standard di riferimento | pag. 73 |

CAPITOLO I - IL TERRITORIO DA DIFENDERE

1.1 PERICOLOSITÀ GEOLOGICHE - DIFESA DEL SUOLO

1.1.1 Pericolosità geologiche. Riduzione e prevenzione

Il rischio è la misura ponderata degli effetti negativi indotti da un evento avverso.

L'analisi dei rischi comporta una serie complessa di attività multidisciplinari tese a realizzare:

- Conoscenza dei fenomeni avversi in atto o attesi in un dato territorio entro un certo intervallo di tempo, e della loro pericolosità;
- Conoscenza degli elementi a rischio esistenti sul quel territorio;
- Conoscenza dei livelli di vulnerabilità e valore degli elementi a rischio ed esposizione del territorio;
- Valutazione, mediante complesse metodologie, dei danni attesi per persone ed elementi a rischio, che in genere significa stima del possibile numero di morti e dei danni a strutture, cose e beni.

La predisposizione di “scenari di rischio” si basa su mappe di pericolosità (probabilità che un evento avverso si possa verificare in un dato territorio, in un certo intervallo di tempo, con una certa magnitudo) e di vulnerabilità ed esposizione (che descrivono la distribuzione degli elementi a rischio sul territorio, nonché vulnerabilità esposizione e valore degli stessi), che consentono dunque la stima del danno atteso e del valore atteso del numero di vittime e la costruzione di mappe di rischio..

Sono disponibili metodologie più o meno complesse per tale attività, che oggi costituisce momento significativo e basilare nella pianificazione urbanistica territoriale ambientale, dato che anche in Italia sono ormai numerose le normative regionali che, regolando le attività di pianificazione, programmazione e adeguamento degli strumenti urbanistici, fanno rientrare la mitigazione del rischio negli obiettivi della pianificazione.

Assodata la possibilità di costruire scenari di pericolosità e rischi, e quindi la possibilità di definire graduatorie di aree a pericolosità o a rischio omogenee, è evidente che gli strumenti di pianificazione ai diversi livelli possono concorrere alla prevenzione e alla mitigazione dei rischi, dato che possono calibrare i criteri d'uso del territorio (in fase di scelta), ma anche gli interventi idonei a evitare o minimizzare gli effetti avversi dei fenomeni pericolosi, là dove il rischio è individuato.

Rischio sismico

Difendersi dal rischio terremoti ha, fino ad oggi, significato principalmente, attivare una serie di iniziative finalizzate al miglioramento della conoscenza della pericolosità sismica di base e all'aumento della sicurezza migliorando la legislazione in tema di edilizia antisismica.

Negli strumenti di pianificazione urbanistica ci si limitava a inserire prescrizioni severe in termini di edilizia antisismica, sia per le costruzioni ad uso civile sia per le infrastrutture pubbliche che per i siti industriali.

Nella più moderna concezione, difendersi dai terremoti significa sicuramente perseguire lo scopo di prevenirne o mitigarne gli effetti negativi, sull'uomo, sui suoi insediamenti (città, paesi), sulle sue infrastrutture e sui beni culturali e ambientali, intervenendo sui fattori di rischio che universalmente vengono identificati con la pericolosità sismica di base (Pb), la pericolosità sismica locale (Pl), la vulnerabilità (V) e l'esposizione (E).

Normalmente il rischio sismico è considerato come una funzione complessa dei 4 parametri, per semplicità espressa con: $R = f(Pb.Pl.V.E)$, così che nella misura in cui si riuscirà a incidere su tali parametri con iniziative integrate, si riuscirà più concretamente a ridurre il rischio sismico.

Nel caso della pericolosità, si tratta ovviamente di un problema di identificazione. Le difficoltà di conoscere in misura soddisfacente i dettagli della evoluzione geodinamica di una regione, la natura meccanica e geometrica delle sorgenti sismiche, i meccanismi di propagazione delle onde sismiche dalla sorgente all'area bersaglio, rendono poco praticabile l'approccio deterministico (calcolo dell'accelerogramma più severo) del problema della scuotibilità di una data zona, ed esso viene perciò affrontato normalmente secondo un approccio di tipo statistico - probabilistico.

La caratterizzazione dei livelli di scuotimento a cui una zona o un sito possono essere assoggettati, e quindi la valutazione della pericolosità sismica, implica analisi e studi complessi che riguardano la localizzazione dei terremoti, il loro meccanismo, la frequenza di accadimento, la propagazione delle onde dalle sorgenti ai siti, le attenuazioni, ma anche le modifiche che le onde sismiche subiscono a causa delle condizioni locali.

Generalmente, lo studio della pericolosità è fatto in due fasi:

Nella prima fase si perviene alla definizione della pericolosità di base, che in altri termini significa caratterizzare gli eventi per quel sito considerandolo costituito idealmente da terreni rigidi e consistenti, in assenza di discontinuità stratigrafiche e/o morfologiche.

Ad una seconda fase è riservata l'analisi della pericolosità locale che implica:

- L'analisi della modificazione locale dello scuotimento sismico prodotto dalle reali caratteristiche del terreno, dalla successione litostratigrafia locale, dalle condizioni morfometriche;
- L'analisi della possibilità di effetti cosismici: fagliazione superficiale, fenomeni di densificazione, fenomeni di liquefazione, cedimenti differenziali, instabilità dei pendii e frane indotte dal sisma, movimenti gravitativi profondi, tsunami, ecc.

L' Ordinanza 3274 del 20 marzo 2003 che aggiorna la normativa sismica in vigore recependo gli indirizzi europei (Eurocodice 8), mette a frutto i progressi delle conoscenze sulla sismicità italiana nei venti anni che ci separano dall'emanazione della vecchia normativa ed è sicuramente più rispondente ai livelli di pericolosità di base del territorio quali si sono venuti evidenziando con i risultati della ricerca di settore e rappresenta la probabilità che un dato livello di scuotimento venga raggiunto o superato in un determinato intervallo di tempo.

Le note illustrative della proposta evidenziano che essa scaturisce da scelte metodologiche sicuramente avanzate, da scelte di parametri ritenuti rappresentativi della pericolosità, e scelte di soglie che trovano plausibili giustificazioni.

Si è rilevato tuttavia che tale proposta di riclassificazione e le normative che l'accompagnano, sollevano qualche dubbio sulla adeguatezza della macrozonazione per il territorio calabrese, senza risolvere adeguatamente il problema della definizione della pericolosità locale, anche con le nuove modalità previste per la valutazione dell'azione sismica di progetto.

Dando per scontato che si riuscirà a pervenire ad una classifica migliore e alle migliori regole per costruire (o adeguare) edifici e strutture meno vulnerabili alle sollecitazioni dinamiche dei terremoti, non si può non mettere in risalto il fatto che l'incidenza positiva che classifica e normativa associata hanno, in termini di riduzione della vulnerabilità, rischia di essere modesta se destinata a riflettersi solo sul nuovo edificato o su quella parte di edificato che, secondo l'Ordinanza, meriterà di essere adeguato soprattutto in una logica di protezione civile.

Resta evidentemente aperto e gravoso il problema di come intensificare l'uso di questi nuovi strumenti per ridurre la vulnerabilità urbana e territoriale, oltre all'individuazione e attivazione e/o incentivazione di altri strumenti con cui generare concrete e ampie prospettive per la riduzione e mitigazione del rischio sismico nel nostro territorio.

Per quanto ora di interesse si deve fare osservare che secondo stime del Servizio Sismico Nazionale, se si prendono in considerazione le zone attualmente classificate, l'edificato non protetto perché non realizzato tenendo conto delle norme tecniche per le costruzioni in zona sismica, costituisce il 60% di quello esistente. Una parte notevole di questo patrimonio a rischio è proprio quello di maggiore interesse storico ed ambientale e ad essa si rivolge in misura crescente il recupero edilizio, il cui fatturato ha superato quello delle nuove costruzioni.

Non sono disponibili cifre e percentuali valide per la nostra Regione, ma è possibile asserire che malgrado il territorio regionale sia stato classificato sismico fin dal 1909, per le modificazioni che hanno subito fino ad oggi classifica e normativa sismica, non deve essere irrilevante la percentuale di edificato non protetto o inadeguatamente protetto, e tra questo rientra sicuramente il patrimonio culturale storico ambientale più rilevante della nostra regione.

Grande rilevanza, certamente, possono e debbono assumere gli strumenti di pianificazione e progettazione territoriale e urbanistica, ai quali, anche la normativa sismica riconosce, sia pure timidamente, un certo ruolo.

Diverse regioni italiane, muovendo dalle prerogative concesse dall'art. 20 della Legge 741/81 in materia di edilizia e urbanistica nelle zone sismiche, hanno varato programmi concreti orientati a sperimentare e definire criteri e metodologie per la formazione di una pianificazione urbanistica che tenga conto della distribuzione territoriale della sismicità e stabilisca "tipologie d'uso" del suolo e modi di intervento urbanistico edilizio con cui mitigare il rischio sismico.

La Regione Calabria ha emanato L. R. 19 dicembre 1994 - N° 17 "Disciplina per le costruzioni ricadenti in zone sismiche", e sullo stesso argomento la L.R. 27 aprile 1998, N° 7, che all'art. 11 tratta "Indagini geologiche relative a strumenti urbanistici generali, attuativi e loro varianti" e che fissa per i progetti condizioni che ora andranno riviste alla luce del Testo Unico sull'edilizia, entrato in vigore nel 2001 (D.P.R. 380 del 6.6.01 e s.m.i. del 27.12.02, n°301).

Le indagini di microzonazione sismica (MS), sperimentate in diverse regioni e a diversi livelli, rendono possibile la definizione di una graduatoria di aree a rischio sismico omogeneo su cui

possono essere calibrati i criteri d'uso del territorio e gli interventi idonei a evitare o minimizzare gli effetti avversi del terremoto.

La scelta di tali criteri richiede che venga valutata la pericolosità del territorio studiato tenendo conto della pericolosità di base ma anche delle pericolosità geologiche, geotecniche e morfologiche locali e delle condizioni del patrimonio edilizio esistente sul territorio stesso. I criteri possono abbracciare un ventaglio molto ampio: adeguamento delle vecchie costruzioni, consolidamento di aree con terreni sfavorevoli, adozione di azioni sismiche di progetto (per le nuove costruzioni) eventualmente più gravose di quelle previste dalla normativa, messa in opera di particolari tipologie fondazionali, prescrizione mediante piano regolatore di diverse densità abitative (ed eventuali divieti di edificazione) in zone con diverso comportamento sismico, arrivando anche alla completa ristrutturazione urbanistica (o rilocalizzazione) di certi insediamenti gravemente danneggiati da terremoti recenti.

Tali applicazioni mostrano come la mitigazione del rischio sismico possa concretamente far parte degli obiettivi propri della pianificazione urbanistica e territoriale, a cui compete comunque di stabilire scelte d'uso dei suoli e interventi compatibili con le "condizioni geomorfologiche" ma anche attente alle incidenze delle problematiche sismiche e, più in generale, geoambientali.

Percorsi innovativi sono stati sperimentati nella nostra Regione. In realtà, tra i più recenti esperimenti di pianificazione mirata alla riduzione del rischio sismico, in cui viene prestata particolare e innovativa attenzione all'analisi di vulnerabilità urbana e degli altri fattori di rischio, rientrano i "Piani di recupero sismico del comune di Rosarno e di Melicucco".

Per la nostra regione assume grande rilevanza la vulnerabilità territoriale per una fragilità intrinseca del territorio e conseguentemente assume grande consistenza non solo l'attenzione da dedicare ai centri abitati, ma anche quella da dedicare alle infrastrutture, sia in termini di nuove dotazioni sia in termini di protezione da garantire a quelle esistenti.

Per il secondo aspetto si deve ribadire la necessità di porre la dovuta attenzione alla protezione delle principali infrastrutture viarie e di trasporto, alle reti di erogazione della corrente elettrica e del gas, alle condutture dell'acqua potabile, alle reti fognarie e telefoniche, costruendo prima scenari sismici e di danneggiamento credibili, alla luce della nuova classifica, e migliorando le strategie di protezione, sia in termini di componenti sia per quanto riguarda la scelta dei terreni attraversati.

Rischio idrogeologico

La prevenzione dei potenziali rischi connessi ai diversi fenomeni alterativi naturali, specialmente nelle aree altamente urbanizzate e diffusamente utilizzate per lo svolgimento delle attività antropiche, non può che partire dalla possibilità di una previsione dei fenomeni stessi, per poter poi contribuire concretamente ad una seria pianificazione del territorio. Le acque superficiali e sotterranee, in situazioni geologiche e morfologiche particolarmente vulnerabili, possono esercitare un'azione distruttiva tale da dare luogo a differenti fenomeni che alterano gli equilibri naturali.

Le alluvioni, le frane, l'erosione costiera, per restare ai fenomeni che assumono maggiore significato nel territorio calabrese, sono conseguenza di processi morfogenetici complessi, ma spesso, anche di azioni improprie dell'uomo.

Per una corretta valutazione dei rischi connessi a tali fenomeni, si devono sviluppare i percorsi descritti in precedenza:

Per quanto riguarda la valutazione del rischio frane, le maggiori difficoltà sono determinate: dall'eterogeneità, spaziale e temporale, del contesto fisico in cui i fenomeni franosi hanno luogo e la conseguente diversificazione degli approcci per lo studio degli stessi; dall'articolazione dei tessuti urbani ed infrastrutturali esposti al rischio; dalla molteplicità di proposte metodologiche per la valutazione del rischio (alla quale concorrono numerosi fattori, spesso di difficile valutazione, soprattutto in tempi ristretti); dalla necessità di definire il rischio con lo stesso grado di approfondimento su tutto il territorio. Per lo studio dei fenomeni franosi, gli approcci e le finalità possono essere molteplici: essi possono riguardare la messa a punto di modelli di evoluzione dei versanti a scala geologica, la definizione, su basi fisico-matematiche, dei cinematismi che governano i processi di rottura, la valutazione del rischio a piccola e grande scala, l'individuazione di metodologie progettuali per gli interventi di stabilizzazione, ecc.

Per quanto riguarda il rischio idraulico, il problema principale è quello di individuare eventuali tratti di aste fluviali in crisi nell'ambito del reticolo idrografico, con riferimento alle massime portate al colmo di piena, per i diversi

periodi di ritorno prescritti dalla normativa vigente. Definite le sezioni di calcolo, occorre poi determinare le caratteristiche idrauliche della corrente, allo scopo di verificare l'effettiva capacità delle sezioni a contenere il deflusso delle portate e di conseguenza l'eventualità di esondazioni.

Per quanto riguarda il rischio di erosione costiera il problema principale e di non agevole soluzione, è quello di individuare lo stato di attività del fenomeno erosivo o la possibilità di innesco di un tale fenomeno, e la pericolosità connessa. In realtà, sono numerose e complesse le cause naturali e antropiche che concorrono a determinare i processi erosivi.

Tra le cause naturali vanno considerate quelle connesse alle trasgressioni marine di tipo eustatico, isostatico e tettonico (che possono indurre vistose anche se lentissime, invasioni del mare), i mutamenti dei percorsi fluviali nelle zone di foce, i mutamenti del trasporto solido dei corsi d'acqua, le variazioni climatiche, le mareggiate, i processi di rifrazione del moto ondoso, il trasporto longitudinale e trasversale dei sedimenti marini, ecc.

Tra le cause antropiche vanno ricordati tutti gli interventi di rimboschimento, di sistemazione idrogeologica, di bonifica nei bacini, di sistemazione idraulica dei corsi d'acqua, che possono ridurre gli apporti solidi; i prelievi incontrollati di materiali sabbiosi e ghiaiosi in alveo, con sottrazioni significative di apporti detritici al mare; gli interventi di prelievi d'acqua in falda con conseguenti fenomeni di subsidenza; le costruzioni di particolari opere sui corsi d'acqua (casse di espansione); gli interventi distruttivi di barre sabbiose sommerse o di dune; la costruzione di manufatti lungo i litorali che il più delle volte generano alterazione dei trasferimenti di materiali lungo la costa e vistosi fenomeni di erosione; ecc.

Le metodologie disponibili per analizzare i fenomeni di erosione costiera, sono sostanzialmente, e in gran parte, quelle che vengono applicate nei casi in cui è richiesto uno studio ai fini della costruzione di particolari strutture (Vedere: “Raccomandazioni tecniche per la protezione delle coste” CNR (1981); Vedere All. I e All. II al DPR 2 dicembre 1997, n°509).

Per la regione Calabria c'è da considerare che il PAI, utilizzando le informazioni disponibili e una metodologia semplificata, ha di fatto definito un primo quadro di pericolosità e rischi adottando misure di salvaguardia con l'apposizione di vincoli su una fascia di larghezza definita.

Il provvedimento è ampiamente giustificato, ma ci sono buone ragioni per ritenere che la pianificazione deve riservare una diversa attenzione alla fascia costiera, provvedendo a una preventiva pianificazione fisica della stessa.

Dal punto di vista geomorfologico la regione costiera o regione litorale, è il territorio soggetto all'azione morfologica del mare e cioè la fascia continentale emersa soggetta all'influenza diretta del mare e la zona marittima compresa tra la costa e la profondità alla quale i movimenti delle acque marine possono compiere un'azione morfologica.

Dal punto di vista ecologico “il litorale costituisce un sistema estremamente complesso che risulta dall'incontro, in un gioco sottile di combinazioni multiple, di sette ambienti strettamente intricati e interdipendenti; la superficie dell'acqua e la superficie del suolo, lo spazio aereo marino e lo spazio aereo terrestre, il suolo e il sottosuolo marino, infine la massa acquatica. Come ogni zona di contatto e di interfaccia, il litorale è la sede di una prodigiosa attività biologica ma anche economica” (H. Augier, in AAVV,1987) e l'ambiente marino, considerato nei primi 100 m di profondità, è la zona più suscettibile all'inquinamento, dato che è il luogo di recapito della maggior parte dei rifiuti della vita terrestre.

La regione litorale ha da sempre costituito un vasto ecosistema, con risorse rilevanti sfruttate dall'uomo fin dai tempi più remoti.

L'intensità dello sfruttamento ha generato problemi rilevanti, che non si risolvono con misure di salvaguardia e che si riflettono in più ampie esigenze di regolamentazione d'uso, di valorizzazione e spesso, di protezione e difesa attiva.

L'esigenza di una attività di prevenzione e controllo degli impatti ambientali sulla fascia costiera è sempre più avvertita, e gli strumenti di pianificazione si devono fare carico di tale esigenza.

Assunto l'obiettivo dello “sviluppo sostenibile e facendo riferimento al concetto di ambiente come sistema complesso su cui intervenire mediante procedure integrate di decisione, di analisi e monitoraggio che consentano di rinnovare le infrastrutture fisiche, senza ridurre o sprecare le risorse che debbono essere trasmesse alle generazioni future (Goodman A., 1995), dobbiamo anzitutto precisare che facendo ora riferimento agli impatti ambientali della fascia costiera, intendiamo riferirci esplicitamente agli effetti che possono essere prodotti direttamente o indirettamente sull'ambiente costiero da fattori causali di impatto connessi a realizzazioni di interventi strutturali e non strutturali sullo stesso ambiente o in ambiti correlati.

Un'attività di prevenzione e di controllo degli impatti in tali ambiti specifici si realizza con gli strumenti della pianificazione.

Il riferimento, ovviamente, è agli strumenti di pianificazione modernamente intesi, rivolti a un contesto "fisico" che si è dilatato a tutte le componenti dell'ambiente e del territorio fra loro interagenti, che assumono un contesto "logico" che costringe ad un approccio non settoriale, e che, infine, pur identificati come processi decisionali articolati flessibili e iterativi, non rinunciano alla costruzione di adeguati quadri conoscitivi su cui possano essere fondate le scelte di trasformazione ma su cui possa anche essere basata una valutazione della compatibilità ambientale delle ipotesi di trasformazione (VAS).

La pianificazione dovrebbe farsi carico di definire quegli interventi "non strutturali" che non interferiscono direttamente con il litorale fisicamente inteso, ma che agiscono attraverso l'apparato socioeconomico e normativo, e determinano su vasta scala le condizioni al contorno da cui può dipendere anche la riuscita funzionale e la convenienza economica di interventi "strutturali" diretti. Senza fare riferimento a piani particolari, si individuano tre momenti della pianificazione, che, di fatto, possono anche non susseguirsi, ma compenetrarsi nel tempo e negli elaborati: - 1) Pianificazione dell'assetto fisico, 2) Pianificazione dell'assetto urbanistico, 3) Pianificazione degli interventi.

La pianificazione dell'assetto fisico del litorale significa:

- Definire l'ampiezza della fascia costiera a cui si applica una normativa urbanistica particolare, tenuto conto dei fenomeni specifici che in essa si attuano (fenomeni di erosione, subsidenza, frane, ingressione marina per alta marea).
- Prevedere valli da pesca, stagni e zone umide in genere, in misura tale da garantire, attraverso una normale riproduzione della fauna ittica, l'equilibrio ecologico del mare antistante.
- Porre i limiti ai carichi inquinanti e nutrienti versati in mare, per garantire un'adeguata qualità delle acque.
- Individuare nella fascia costiera le zone a cui possono estendersi i fenomeni negativi (erosione, subsidenza, ecc.) e le intensità con cui essi possono risentirsi in intervalli temporale di interesse. Ad esempio, dovrà prevedersi l'evoluzione della linea di riva.
- I Piani di intervento, dovrebbero poi essere destinati a prevedere il complesso organico delle difese da attuare.
- Infine, i vincoli all'uso del territorio devono essere giustificati dal piano idro - geo - marino, e possono riguardare:
 - Fascia di rispetto per la conservazione della spiaggia naturale;
 - Limitazioni all'estrazione di liquidi e fluidi per limitare la subsidenza;
 - Limitazioni per l'estrazione di inerti;
 - Limitazioni ai carichi inquinanti e/o nutrienti.

Le indagini e gli studi necessarie per la pianificazione fisica, salvo che per l'estensione, non dovrebbero differire da quelle richieste da recenti normative, per la progettazione preliminare di alcuni interventi strutturali. (DPR 2 dicembre 1997, n° 509 "Regolamento recante disciplina del procedimento di concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto, a norma dell'art. 20, comma 8 della legge 15 marzo 1997, n 15" - Decreto 14 aprile 1998 "Approvazione dei requisiti per la redazione dei progetti da allegare ad

istanze di concessione demaniale marittima per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto”).

Emerge, in questo contesto la validità dell’iniziativa assunta dalla Regione Calabria, che ha avviato “Una indagine conoscitiva dello stato delle conoscenze delle coste calabresi, predisposizione di una banca dati dell’evoluzione del litorale e individuazione delle aree a rischio e delle tipologie di intervento- studi su aree campione e previsione delle relative opere di difesa”.

L’indagine ha portato già all’acquisizione di un quadro conoscitivo significativo, che può costituire utile base per la pianificazione.

Ovviamente, definita la pericolosità (operazione non priva di difficoltà, in tutti i casi), resta la valutazione della vulnerabilità e del valore esposto in una data area (che può essere espresso in termini monetari o di numero o quantità di unità esposte e fare riferimento alla popolazione, alle proprietà e alle attività economiche).

La valutazione del rischio comporta, in definitiva, non poche difficoltà per la complessità e l’articolazione delle azioni da svolgere ai fini di un’adeguata quantificazione dei fattori che lo definiscono. Risulta, infatti, assai complicato giungere ad una parametrizzazione in termini probabilistici, della pericolosità e della vulnerabilità e, in termini monetari, del valore esposto.

Si può ricorrere a delle sintesi parziali delle informazioni valutando anziché il rischio totale R il cosiddetto rischio specifico R_s , definito come il grado di perdita atteso quale conseguenza di un particolare fenomeno naturale.

Si possono anche individuare diverse classi di rischio, così come suggerito dalla normativa:

- rischio modesto (R1), con soli danni economici e sociali marginali;
- rischio medio (R2), con possibili danni minori agli edifici e alle infrastrutture senza perdita di funzionalità e senza pericoli per l’incolumità delle persone;
- rischio elevato (R3), con possibili problemi per l’incolumità delle persone, danni funzionali agli edifici e alle infrastrutture con conseguente inagibilità degli stessi e l’interruzione delle attività socio - economiche, danni al patrimonio culturale;
- rischio molto elevato (R4), con possibili perdite di vite umane e lesioni gravi alle persone, danni gravi agli edifici e alle infrastrutture, danni al patrimonio culturale, la distruzione delle attività socio - economiche.

Tali metodologie semplificate sono quelle adottate per l’elaborazione del PAI.

La mitigazione del rischio può essere attuata, a seconda dei casi, intervenendo nei confronti della pericolosità, della vulnerabilità o del valore degli elementi a rischio. Sia la valutazione che la mitigazione del rischio richiedono quindi l’acquisizione di informazioni territoriali sui caratteri geologico-ambientali e su quelli socio economici dell’area in esame. In altre parole, è fondamentale una fase di analisi estesa e puntuale che riesca a costruire un quadro quanto più possibile completo delle aree oggetto di studio, per ciò che riguarda sia gli aspetti naturali che gli aspetti antropici. Ovviamente si deve trattare di un’analisi mirata e quindi capace di focalizzare quei fattori che meglio di altri concorrono alla valutazione dei livelli di rischio e alla sua eventuale mitigazione.

Va infine notato che per una corretta pianificazione territoriale è molto utile inoltre tenere in conto anche il valore della sola pericolosità. Infatti aree classificate a basso rischio perché prive di

insediamenti umani, ma ad elevata pericolosità per la forte probabilità di innesco di eventi alluvionali o franosi o di erosione costiera potrebbero divenire, una volta urbanizzate, ad alto rischio.

Rischio estrattivo

La disponibilità di sostanze minerali è stata da sempre determinante per la sopravvivenza e per il benessere del genere umano, ed il consumo di tali risorse è andato via via crescendo con il crescere della popolazione e con lo sviluppo delle tecniche di approvvigionamento.

La prospezione mineraria incide fortemente in alcune regioni e marginalmente in altre, mentre quasi sempre rilevante è l'incidenza che assume per ogni territorio la crescente estrazione di risorse "povere" quali i calcari e le marne da cemento, le argille per ceramiche e laterizi, le ghiaie e le sabbie per l'edilizia e le costruzioni, ecc.

In Italia, già i dati dell'annuario Statistico Italiano relativi al periodo 1965- 1977, segnalavano crescite rilevanti della domanda di pietrisco, di sabbia e ghiaia, di argilla da laterizi, di calcare da cemento. Valutazioni non recenti ("Episodes" 1989) stimavano il consumo annuo per cittadino del mondo sviluppato pari a 4900 Kg di rocce varie e a 4000 Kg di ghiaia sabbia e argilla.

Tali risorse naturali sono sempre più massicciamente utilizzate e ciò genera anche problemi ecologici rilevanti, in termini di degrado ambientale e di impatti ambientali negativi connessi all'attività, per cui si impone da una parte la ricerca di nuove fonti e dall'altra, l'utilizzo corretto di vecchie e nuove fonti.

E' evidentemente rilevante il problema di conciliare le esigenze di carattere economico produttivo con gli interessi urbanistici e ambientali, ed è fortemente avvertita l'esigenza di azioni di regolamentazione delle attività di cava unitamente al recupero.

La tendenza delle regioni che vi hanno provveduto è quella di confermare la possibilità di utilizzare le risorse esistenti mediante la predisposizione di piani e programmi dell'attività estrattiva compatibili con le restanti esigenze d'uso del territorio e con le ragioni di tutela dell'ambiente.

I criteri che normalmente ispirano i Piani Cave, sono :

- Esclusione della possibilità di escavazione delle aree con emergenze storico-artistiche culturali e naturalistiche e relative aree di rispetto
- Esclusione delle Aree a più elevato valore agricolo dei suoli
- Esclusione delle Aree soggette a vincoli o comunque di elevato valore nel sistema naturalistico ambientale
- Esclusione delle Aree boschive o di rimboschimento
- Esclusione delle Aree molto visibili (fondovalle di valli principali, versanti con elevate pendenze di valli principali, cime, crinali molto esposti).

L'esigenza di impedire o regolamentare rigidamente i prelievi in alveo o nelle pianure alluvionale è stata parzialmente recepita nelle varie legislazioni regionali.

La regolamentazione dei prelievi in alveo, ove possibile, significa spesso che solo una certa percentuale del fabbisogno di sabbia e ghiaia può essere soddisfatta con tale tipo di estrazione e che

anche per tali granulati come per altri materiali da costruzione (calcarei, marne, argille, ecc.) occorrerà fare ricorso alle cave di prestito in aree collinari e montuose.

Ciò pone il problema di una valutazione del territorio ai fini dell'attività estrattiva.

Indipendentemente dai vincoli progettuali che possono e devono guidare la progettazione la gestione della cava e il successivo ripristino della cava stessa a prelievi ultimati, si pone il problema di individuare nell'ambito di un territorio i siti in cui l'apertura di cave è possibile a impatto ambientale nullo o minimo.

Percorsi metodologici che si ispirano al rispetto dei criteri sopramenzionati, consentono l'individuazione di siti idonei utilizzando la procedura di sovrapposizione di cartografie tematiche rappresentative di quelle "qualità" del territorio sulle quali hanno maggiore incidenza negativa le attività di escavazione.

L'impianto di una cava significa consumo di territorio e tale consumo ha rilevanza ambientale tanto più significativo quanto più elevata è la qualità del territorio.

In un territorio agricolo l'impatto sarà tanto più negativo quanto più alto è il valore agricolo del sito.

L'impianto di una cava può comportare la distruzione o il danneggiamento di risorse storico-culturali, di ecotopi, biotopi, geotopi di particolare rilevanza, ed è evidente che la conoscenza della presenza e ubicazione sul territorio d'interesse di tali beni consente di scartare in partenza tali siti.

L'apertura di una cava può interferire con le falde idriche sotterranee e ciò avviene tanto più significativamente quanto più elevata è la condizione di vulnerabilità della falda. La conoscenza preliminare di tale vulnerabilità consentirà di individuare in partenza i siti meno idonei.

L'apertura di una cava in un territorio collinare montuoso si risolve quasi sempre nella generazione di un fortissimo contrasto morfologico che altera fastidiosamente il paesaggio, generando impatti negativi tanto più significativi quanto più visibile e osservabile resta lo squarcio.

I caratteri tipologici e qualitativi del paesaggio possono essere analizzati e le parti a maggiore fragilità scenica di un territorio possono essere individuate preventivamente.

In definitiva, si può comprendere che utilizzando la tecnica di sovrapposizione di cartografie tematiche significative (Valore agricolo; propensione al dissesto; Vulnerabilità delle falde; - Fragilità del Paesaggio, ecc.), disponibili o appositamente costruite, si possono individuare unità territoriali con problemi specifici e delimitare aree con minori problemi ad accogliere l'attività estrattiva.

Per un corretto utilizzo delle risorse litominerarie e per una adeguata attività di prevenzione e riduzione dei rischi da attività estrattive, è indispensabile la realizzazione dei Piani Estrattivi, in particolare per quanto riguarda i minerali di II categoria (materiali utilizzati nelle costruzioni).

Analogha attenzione va rivolta all'attività di scarica dei materiali inerti, provenienti da scavi e demolizioni, che determina problematiche ambientali non irrilevanti.

Tali problematiche possono essere in gran parte risolte finalizzando tale attività al ripristino ambientale e alla messa in sicurezza di siti idraulicamente vulnerabili.

Esempi concreti attuati in Italia, dimostrano che ciò è possibile dato che di fatto sono state restituite all'uso agricolo e al patrimonio ambientale aree degradate da precedenti attività estrattive o da processi geomorfici naturali.

In Calabria è stata sperimentata positivamente, in qualche caso, la possibilità di utilizzare i materiali di risulta da scavi per la creazione di difese arginali in zone a rischio di esondazione.

Si tratta dunque di individuare attraverso un piano di discariche, siti degradati da recuperare mediante il conferimento controllato di materiali di risulta, con annessi piazzali di stoccaggio temporaneo dei materiali riutilizzabili.

C'è, inoltre, da considerare che sono stati sperimentati positivamente attività di gestione integrata delle discariche di inerti e riutilizzazione degli stessi, attraverso processi di selezione, frantumazione e vagliatura (Impianti di riciclaggio).

Evidentemente, adottando tutti gli accorgimenti per gli impatti ambientali è possibile attraverso tale gestione, la riduzione dei volumi di scarto da abbancare e la produzione di sottoprodotti riutilizzabili e commerciabili convenientemente.

1.2 I rischi e i programmi di previsione e prevenzione

Per quanto riguarda i rischi, è ben noto che la legge 225/92 valorizza il ruolo delle regioni e delle province nel settore della loro previsione e prevenzione.

Nel periodico informativo del Dipartimento della Protezione civile - n. 2 gennaio -febbraio 1997- alla cui lettura si rinvia, sono riportate informazioni che è importante riportare in estrema sintesi.

Il Dipartimento della Protezione Civile si avvale della consulenza della comunità scientifica. La Commissione Grandi Rischi è organo consultivo e propositivo con funzioni di consulenza tecnico scientifica, e costituisce un vero e proprio anello di collegamento del Dipartimento con la comunità scientifica.

Otto Sezioni della Commissione Grandi Rischi si interessano rispettivamente di:

- Rischio sismico
- Rischio nucleare
- Rischio vulcanico
- Rischio idrogeologico
- Rischio chimico industriale
- Rischio trasporti
- Rischio sanitario
- Difesa dei beni culturali dai rischi naturali e di origine antropica.

Per tutti i rischi la comunità scientifica ha effettuato da tempo studi e ricerche principalmente post-evento, ha elaborato studi e ipotizzato soluzioni, ha configurato reti di monitoraggio, individuando precursori di evento che sono in grado di far stimare, da operatori qualificati e con sufficiente approssimazione, il grado di pericolosità del rischio, la sua probabile ricorrenza temporale, l'estensione areale, la concreta possibilità di diffondere allarmi per le popolazioni e le conseguenti misure da adottare per mitigarne gli effetti sulle persone e sui beni.

Imprevedibile è, allo stato attuale delle conoscenze, il rischio sismico, per il quale la comunità scientifica non dispone ancora di sensori e metodologie atte ad individuare con certezza i precursori di evento per generare allarmi preventivi alle popolazioni, mentre invece è possibile ipotizzare la magnitudo, la dimensione areale del sisma e gli effetti, e definire le normative di prevenzione tecnica.

Nella legge 225 particolare risalto è data alla necessità che la comunità nazionale disponga, ai vari livelli amministrativi (nazionale, regionale, provinciale), di programmi di previsione e prevenzione, per ogni tipo di rischio.

Ne consegue, attesa la natura di ogni rischio, che il programma nazionale può essere definito dal centro per l'intero territorio ed essere cogente per ogni amministrazione interessata, in altri casi il programma deve limitarsi a predisporre linee-guida da fornire agli enti territoriali competenti, sia per tenere presente e valutare nella giusta misura le specifiche diversità da regione a regione, da rischio a rischio, sia per il rispetto dell'impianto legislativo nazionale e regionale che assegna compiti e competenze sul territorio a diversi soggetti.

La legge stabilisce che i programmi di previsione e prevenzione provinciali siano tenuti presenti nella predisposizione dei piani di emergenza, ma non può sfuggire l'importanza che tali programmi assumono come strumenti conoscitivi per la Pianificazione territoriale e urbanistica a livello regionale, provinciale e comunale.

Nella nostra regione il Piano di Bacino non è stato ancora elaborato ma è già disponibile il Piano di Assetto Idrogeologico (PAI).

I Piani di Previsione e prevenzione previsti dalla Legge Regionale 4/97, non sono ancora stati redatti.

Con riferimento ai rischi connessi a frane alluvioni erosioni costiere e terremoti hanno valore di direttiva per utile approfondimento dei temi trattati le seguenti schede tecniche I e II.

La prima, per quanto riguarda il rischio frana e alluvione in particolare, fa riferimento al documento redatto dal Gruppo Nazionale Difesa Catastrofi Idrogeologiche (GNDCI) e dal Dipartimento della Protezione Civile.

SCHEDA TECNICA 1 (EX SCHEDA TECNICA XI)

METODOLOGIE PER ANALISI DI PERICOLOSITÀ E RISCHI GEOLOGICI

Premesse

Le indicazioni tecniche e metodologiche che seguono riguardano i principali rischi della Regione Calabria, ossia rischio di alluvione, rischio di frana, rischio di erosione costiera, rischio sismico.

Per quanto riguarda il rischio di alluvione e di frana, si deve anzitutto fare riferimento alle metodologie utilizzate per la realizzazione del Piano di Assetto Idrogeologico (PAI) della Regione Calabria (Vedere anche Linee Guida – PAI – 31.07.2002)

Per la sua costruzione è stata utilizzata una metodologia semplificata che scaturisce da quella riportata nel seguito, alla quale si può fare riferimento per le esigenze di maggiori approfondimenti e puntualizzazioni, senza generare problemi di difformità dal Pai e tenendo conto di tutte le motivazioni che la rendono raccomandabile

Una trattazione più estesa della stessa metodologia, che scaturisce da indicazioni contenute nella circolare n. 1 del Dipartimento di Protezione Civile del 3 febbraio 1994, è riportata nel documento “Direttiva regionale per la previsione e prevenzione: Linee guida per gli Enti Locali” della Regione Lombardia (LINEE GUIDA PER GLI ENTI LOCALI: METODOLOGIE PER GLI APPROFONDIMENTI DEL PROGRAMMA REGIONALE E LINEE GUIDA PER LA REDAZIONE DEI PIANI PROVINCIALI DI PREVISIONE E PREVENZIONE (ART. 12 - 13 LEGGE N. 22511992)- Dario Fossati) che ha utilizzato in modo esplicito il documento redatto dal Gruppo Nazionale Difesa Catastrofi Idrogeologiche (GNDCI) e dal Dipartimento della Protezione Civile.

Di seguito vengono proposti in estrema sintesi i “passi” di tale documento, di cui vanno anzitutto ricordati alcuni essenziali e condivisibili obiettivi fissati per i programmi provinciali:

devono configurarsi come elaborazioni complete, miranti alla produzione di elaborati a scala idonea per azioni operative di protezione civile, che identificano e caratterizzano i rischi sulla base di metodologie fondate scientificamente e condivise;

devono essere concepiti come programmi dinamici, con livelli di approfondimento differenti;

devono innanzi tutto tendere a ricercare, elaborare, produrre ed organizzare le informazioni secondo modalità standard, garantendo la massimizzazione della qualità dei dati disponibili e definendo metodologie di validazione dei dati in armonia con la Regione, con le Province stesse e con tutti gli enti che si occupano di territorio ed ambiente;

tutto il lavoro preliminare di raccolta, trattazione e validazione dei dati deve essere impostato in modo tale da permettere i successivi approfondimenti di scala, per arrivare ad elaborazioni tecniche di buon livello, facilmente aggiornabili ed integrabili con nuove conoscenze;

per quanto detto sopra, un obiettivo fondamentale è quello di delineare ed impostare delle banche dati informatiche provinciali omogenee, in grado di colloquiare tra loro e con le banche dati Regionali e Nazionale;

i Programmi provinciali devono arrivare a definire le zone o le situazioni di rischio per le quali provvedere, con successivi studi mirati, alla realizzazione dei Piani di Emergenza da redigere con scale di maggiore dettaglio.

Il rischio di erosione costiera e il rischio sismico non sono trattati dal documento citato. Le indicazioni relative all’analisi di tali rischi scaturiscono da un esame della letteratura specifica e costituiscono percorsi metodologici preliminari da approfondire.

Il presente documento vuole costituire un primo contributo alla costruzione degli scenari di pericolosità e rischio di interesse per la pianificazione.

Censimento dei fenomeni generatori dei rischi

Effettuare il censimento delle sorgenti di rischio significa definire un percorso metodologico preciso per raccogliere, organizzare, integrare e validare il dato che caratterizza e specifica ogni fenomeno che genera rischio ed, inoltre, identificare i fenomeni generatori dei rischi definendo cartograficamente le aree in cui i diversi fenomeni naturali ed antropici, per diversi livelli di pericolosità possono essere generatori di rischio.

I censimenti potranno essere effettuati secondo livelli di approfondimento differenti e a scale così individuate:

Livello 1 - 1:50.000 o 1:25.000.

Livello 2 - 1:10.000 o 1:25.000 con eventuali maggiori dettagli (scala 1:5000).

Il livello si caratterizzerà per l'integrazione dei dati e delle informazioni raccolte e risultate carenti con il livello 1 e per l'approfondimento delle stesse nelle zone di maggior interesse.

Livello 3 - 1:5000-1:2000.

Il livello è quello relativo alla pianificazione d'emergenza inerente i singoli rischi da trattare in modo molto approfondito e con una scala di riferimento di dettaglio

Rischio di inondazione

La previsione del rischio di inondazione si concretizza nella elaborazione dei seguenti documenti tecnici:

- carta delle aree inondabili;
- catalogo e mappatura degli elementi a rischio;
- carta del danno;
- carta del rischio.

Carta delle aree inondabili

Sulla carta di base devono essere delimitate le aree inondabili. Al Livello 1 si realizzano stralci al 10.000, mentre, per il Livello 2 gli stralci devono essere al 2.000 per le aree urbane ed al 5.000 per le aree extraurbane.

La delimitazione delle aree inondabili dovrà avvenire per diversi valori della portata al colmo di piena. Si potranno così distinguere le aree:

- a probabilità (o pericolosità) molto alta di inondazione, che possono essere sommerse anche in occasione di piene frequenti aventi un periodo di ritorno $T < T1$;
- ad alta probabilità di inondazione, con valori di T compresi tra T1 e T2 anni;
- a moderata probabilità di inondazione, con valori di T compresi tra T2 e T3 anni.

Qualora sia ritenuto opportuno, possono essere delimitate anche le aree inondabili con estrema rarità, caratterizzate da valori di T maggiori di T3 (aree a bassa probabilità, o pericolosità, di inondazione). I valori di T1, T2, T3 dovranno essere fissati in base alla vigente normativa.

La valutazione delle portate di piena deve essere effettuata a partire dagli studi effettuati dall'Autorità di Bacino, e utilizzando i tempi di ritorno fissati dalle norme PAI.

La delimitazione in base ai valori di T può avvenire solo nel caso in cui l'indagine si sviluppi ai livelli 2 o 3.

La mappatura delle aree inondabili può essere effettuata a tre successivi livelli:

Livello 1: Indagine preliminare.

Livello 2: Indagine di tipo semplificata.

In questo caso le mappe delle aree inondabili risultano da una indagine semplificata di tipo idraulico-morfologico, che consenta di delimitare le aree a diverse probabilità di inondazione.

L'estensione delle aree inondabili deve essere correlata al periodo di ritorno dell'evento calamitoso, attraverso considerazioni di carattere idraulico semplificate, che si riferiscono a condizioni di moto uniforme in alveo. Perciò l'indagine richiede uno studio idrologico e idraulico che consideri, anche se in maniera semplificata, tutti gli aspetti del fenomeno definiti più avanti nell'indagine di livello 3.

Livello 3: Indagine completa.

Il riconoscimento delle aree inondabili deve essere fatto con uno studio idrologico ed idraulico di maggiore rigore. Lo studio idraulico deve tener conto delle presumibili modificazioni che il letto del corso d'acqua potrà subire nel prossimo futuro e considerare, sia pur qualitativamente, l'effetto che il possibile sovralluvionamento dell'alveo potrà avere sul deflusso di piena.

Aree inondabili a valle delle dighe

Per ciascuna opera di sbarramento, in ottemperanza alla circolare Min. LL.PP. n. 352 del 4 dicembre 1987, sono da individuare le aree soggette a rischio di inondazione sia per effetto della manovra volontaria degli organi di scarico, sia per effetto dell'ipotetico collasso dello sbarramento. Per i bacini di minore dimensioni dovrà essere valutato caso per caso, in base ad un'indagine speditiva sulla utilizzazione delle aree di valle, l'opportunità di procedere alla mappatura delle aree inondabili.

Carte di vulnerabilità

Questo paragrafo si riferisce al rischio idrogeologico (di inondazione e di frana), tuttavia l'impostazione generale può essere utilizzata anche per altri tipi di rischio, apportando le modifiche del caso. In particolare, la definizione del catalogo degli elementi a rischio può essere comune a tutti i rischi trattati.

Valutazione del danno dovuto ad inondazioni

Il danno subito per ogni evento critico risulta legato all'uso del territorio e cioè agli elementi a rischio su di esso presenti ed alla loro vulnerabilità, intesa come aliquota che va effettivamente persa durante l'evento catastrofico.

È necessario pertanto:

- procedere ad una ricognizione degli insediamenti e delle infrastrutture (elementi a rischio) che insistono su quelle aree;
- procedere ad una valutazione di massima della loro vulnerabilità.

Attraverso queste ulteriori analisi è possibile produrre la carta del danno, suddividendo in classi di diverso danno le aree inondabili descritte precedentemente.

La carta del danno può essere ottenuta in modo dettagliato a partire dal catalogo degli elementi a rischio ed attraverso una valutazione della loro vulnerabilità. In alternativa può essere ottenuta con una procedura semplificata che si basa solo sulla conoscenza dell'uso del suolo.

Catalogo e mappatura degli elementi a rischio

Per ciascuna delle aree vulnerabili identificate, si deve procedere al censimento degli elementi a rischio individuando: insediamenti urbani, commerciali, industriali e agricoli, le infrastrutture di trasporto, le strutture a pericolo di crollo, i beni paesaggistici, ambientali, storici, architettonici, artistici, cultural, ecc..

Gli elementi a rischio così censiti saranno organizzati in un catalogo, possibilmente di tipo informatico, e saranno identificati in maniera opportuna su mappe tematiche alla stessa scala delle carte delle aree inondabili. Tali mappe sono la base per la redazione della carta del danno.

Valutazione della vulnerabilità e carta del danno

Quando gli elementi a rischio sono rappresentati da beni monetizzabili il loro valore rappresenta il danno che si determina nel caso di distruzione del bene.

Il danno effettivo, misurato in termini monetari, può risultare tuttavia diverso a seconda delle vulnerabilità, che rispetto all'evento, caratterizza l'elemento a rischio. La vulnerabilità è l'aliquota dell'elemento a rischio che può venire danneggiata nel corso di un evento e si esprime con un numero compreso tra 0 (nessuno danno) ed 1 (perdita totale). Nel caso di beni monetizzabili, il danno risulta pari al prodotto del valore dell'elemento a rischio per la sua vulnerabilità. Quando gli elementi a rischio sono persone, il valore è rappresentato dal loro numero, che moltiplicato per la vulnerabilità determina il danno, cioè il numero di persone che possono subire danni fisici a causa dell'evento. Nel caso di beni architettonici, storici, artistici, ecc. unici, e di così grande rilevanza da costituire un patrimonio irrinunciabile per la collettività il valore è rappresentato dal bene stesso, mentre il danno altro non è che l'aliquota che ne risulta danneggiata.

La stima della vulnerabilità è molto complessa.

Può essere utile al fine di valutare la vulnerabilità, prefigurare adeguati e verosimili scenari di evento. Sulla base degli elementi a rischio e della loro vulnerabilità si deve procedere al tracciamento della carta del danno, suddividendo le aree vulnerabili in diverse classi a seconda che il danno temuto risulti: molto alto, alto, moderato, basso o nullo.

Analisi e mappatura semplificata degli elementi a rischio e del danno.

L'analisi semplificata si effettua realizzando una classificazione schematica delle aree vulnerabili in base alle caratteristiche essenziali di urbanizzazione e di uso del suolo.

Possono essere individuate le seguenti categorie:

- a) danno molto alto, comprende i centri urbani, ossia le aree urbanizzate ed edificate con continuità, con una densità abitativa elevata, con un indice di copertura molto alto, superiore al 15-20 % della superficie fondiaria. Su queste aree un'inondazione può provocare la perdita di vite umane e di ingenti beni economici;
- b) danno alto comprende i nuclei urbani, cioè gli insediamenti meno densamente popolati rispetto ai precedenti, le aree attraversate da linee di comunicazione e da servizi di rilevante interesse o

sede di importanti attività produttive. In queste aree si possono avere problemi per l'incolumità delle persone e per la funzionalità del sistema economico;

- c) danno moderato, comprende le aree extraurbane, poco abitate, sede di edifici sparsi, di infrastrutture secondarie, di attività produttive minori, destinate sostanzialmente ad attività agricole o a verde pubblico. In queste aree è limitata la presenza di persone e sono limitati gli effetti che possono derivare al tessuto socio-economico;
- d) danno basso o nullo, comprende le aree libere da insediamenti che consentono senza grandi problemi il normale deflusso delle piene.

Anche in questo caso è necessario utilizzare una scala analoga a quella utilizzata per le aree vulnerabili.

Carta del rischio

Per la valutazione quantitativa del rischio in una determinata area è necessario disporre dei valori della pericolosità e del danno. Nelle pratiche applicazioni ci si limita a definire classi di pericolosità e classi di danno, da attribuire alle diverse aree vulnerabili. Pertanto, anche nella stima del rischio si ricorre ad una suddivisione in classi, che può essere fatta sulla base della appartenenza dell'area ad una delle quattro classi di danno definite e ad una delle tre classi di pericolosità precedentemente definite. Una tale procedura può essere applicata solo nel caso delle aree inondabili per le quali, in sede di mappatura, è possibile distinguere la probabilità (o pericolosità) di inondazione (molto alta, alta, moderata), e quindi solo nel caso in cui si siano utilizzati i livelli di mappatura 2 o 3.

Indicando con DO, D1, D2, D3 i diversi livelli di danno dal più basso (DO) al più alto (D3) e con H1, H2, H3, i diversi livelli di probabilità di inondazione dalla più bassa (H1) alla più alta (H3) è possibile costruire la tabella 1, nella quale:

R3 = rischio molto alto

R2 = rischio alto

R1 = rischio moderato

DANNO				
	Molto alto	Alto	Moderato	Basso o nullo
Pericolosità	D3	D2	D1	D0
Molto alta H3	R3	R2	R1	/
Alta H2	R2	R1	/	/
Moderata H1	R1	/	/	/

Tab.1

Rischio di frana

Per la previsione dei rischi di frana è necessaria la realizzazione dei seguenti documenti:

- a) carta della pericolosità: zonazione completa del territorio sulla base della probabilità di occorrenza dei fenomeni franosi presenti, passati o potenziali;
- b) carta del danno: zonazione del territorio sulla base delle conseguenze potenziali dei fenomeni franosi sugli elementi a rischio;

c) carta del rischio: zonazione del territorio sulla base delle conseguenze attese dei fenomeni franosi (danno atteso) sugli elementi a rischio.

Per un'analisi completa del rischio con costi accettabili è necessario procedere per livelli di approfondimento successivo. Ad ogni livello di indagine corrisponde una diversa scala di realizzazione della cartografia tematica ed un diverso grado di dettaglio dei dati e delle informazioni prese in esame.

Valutazione della pericolosità

Si definisce pericolosità (H) la probabilità che, in una data area, un fenomeno franoso si verifichi in un dato intervallo di tempo. La valutazione della pericolosità è generalmente complessa e richiede la quantificazione, sia a livello spaziale che temporale, della probabilità di occorrenza dell'evento. Per la valutazione della pericolosità devono essere redatti una serie di documenti analitici consistenti in carte tematiche, dalle quali mediante procedure statistiche o con una valutazione soggettiva, si perviene a una carta di sintesi in cui viene realizzata la zonazione della pericolosità del territorio. In particolare gli elaborati necessari sono i seguenti:

Carta geolitologica

Nei livelli di approfondimento L2 e L3 è opportuno realizzare una cartografia di maggior dettaglio integrando le informazioni derivabili dalla Carta Geologica con dati rilevati sul terreno, interpretati da immagini telederivate o ricavati dalla letteratura scientifica o da relazioni professionali.

Carta dell'uso del suolo e dell'antropizzazione

Nella carta di uso del suolo devono essere distinte, con apposita simbologia, almeno le classi più significative, molte delle quali possono essere desunte dalla Carta dell'uso del suolo ad indirizzo vegetazionale.

Carta dei fenomeni di instabilità dei versanti

La carta va costruita utilizzando i protocolli più avanzati.

Alla rappresentazione cartografica dei fenomeni può essere riferita una scheda di descrizione informatizzata (cfr. Scheda per il censimento dei fenomeni franosi utilizzata per il PAI). A tal fine risultano particolarmente utili i sistemi informativi territoriali (G.I.S.), i quali, oltre a permettere l'associazione di banche dati ad elementi geografici, consentono un rapido e costante aggiornamento delle informazioni.

Nelle aree a rischio (livello L3) devono essere redatte mappe dei fenomeni di instabilità a scala di dettaglio, e schede associate, riportanti tutti gli elementi descrittivi relativi ai fenomeni che possono causare conseguenze dirette o indirette sui soggetti a rischio.

Carta della pericolosità

La carta della pericolosità viene realizzata attraverso una sintesi degli elementi rappresentati nelle carte tematiche di base. Per quanto riguarda i livelli L1 e L2, è opportuno limitarsi ad esprimere un

grado di pericolosità relativa, senza tentare di prevedere in modo esplicito il tempo di ritorno degli eventi.

PERICOLOSITÀ	DESCRIZIONE
H0 Nulla	Non sono presenti o non si ritengono possibili fenomeni franosi.
H1 Moderata	Zone in cui sono presenti solo frane stabilizzate non più riattivabili nelle condizioni climatiche attuali a meno di interventi antropici; Zone in cui esistono condizioni geologiche e morfologiche sfavorevoli alla stabilità dei versanti ma prive al momento di indicazioni morfologiche di movimenti gravitativi.
H2 Alta	Zone in cui sono presenti frane quiescenti per la cui riattivazione ci si aspettano presumibilmente tempi pluriennali o pluridecennali; Zone di possibile espansione areale delle frane attualmente quiescenti; Zone in cui sono presenti indizi geomorfologici di instabilità dei versanti e in cui si possono verificare frane di neoformazione presumibilmente in un intervallo di tempo pluriennale o pluridecennale.
H3 Molto alta	Zone in cui sono presenti frane attive, continue o stagionali; Zone in cui è prevista l'espansione areale di una frana attiva; Zone in cui sono presenti evidenze geomorfologiche di movimenti incipienti.

Tab.2

Valutazione del danno dovuto a frane

Come si è visto precedentemente il "danno" (D) esprime l'entità dei danni dato il verificarsi di un fenomeno franoso ed è definito dal prodotto del valore degli elementi a rischio (E) per la loro vulnerabilità (V). La vulnerabilità esprime il grado di perdita, prodotto su un certo elemento o gruppo di elementi esposti a rischio, risultante dal verificarsi del fenomeno franoso. Essa dipende sia dalla tipologia dell'elemento a rischio che dall'intensità del fenomeno franoso e, in pratica, esprime il raccordo fra l'intensità del fenomeno e le sue possibili conseguenze. Il danno può essere assunto indipendente dalla probabilità di occorrenza del fenomeno, ovvero dalla pericolosità, ed esprime l'aliquota del valore dell'elemento a rischio che può venire compromessa in seguito al verificarsi del fenomeno franoso. La valutazione del danno deve essere effettuata per tutto il territorio di competenza (bacino idrografico, regione, provincia). Possono essere escluse solo le aree ricadenti nella categoria HO di pericolosità.

La valutazione del danno prevede i seguenti documenti:

- a) Carta dell'intensità;
- b) Catalogo e mappatura degli elementi a rischio;
- c) Carta di sintesi del danno potenziale.

a) Valutazione dell'intensità

Si definisce intensità (I) la severità geometrica e meccanica di un fenomeno franoso, essa può essere espressa in una scala relativa oppure in termini di una o più grandezze caratteristiche del fenomeno (velocità, volume, energia, ecc.).

La zonazione del territorio in classi di intensità avviene attraverso l'interpretazione critica dei dati raccolti nella carta dei fenomeni di instabilità dei versanti, integrata con le informazioni derivabili dagli altri documenti di base. I fenomeni franosi censiti devono essere classificati in base al grado

di severità, definito dai caratteri fisico-meccanici propri del fenomeno. In generale una misura dell'intensità dei fenomeni franosi può essere espressa dal prodotto dell'area in frana per il quadrato della velocità presunta; tale quantità è infatti proporzionale all'energia cinetica della frana. Una stima approssimata della velocità può essere ottenuta sulla base della tipologia del fenomeno, del materiale coinvolto e del tipo di rottura (neoformazione o riattivazione), elementi che dovrebbero essere messi in evidenza nelle carte dei fenomeni di instabilità dei versanti.

Per quanto riguarda i versanti non ancora interessati da fenomeni franosi, ma potenzialmente instabili, è necessario procedere ad opportune estrapolazioni, tenendo conto delle tipologie di frana che si verificano in condizioni geologiche, morfologiche, vegetazionali e antropiche simili.

Per una valutazione dell'intensità utilizzabile per i livelli di approfondimento L1 ed L2 si può fare riferimento alle tabelle 3, 4, 5, 6.

Intensità	Descrizione
10 nulla o bassa	Non sono presenti fenomeni franosi o non si ritengono possibili frane di entità apprezzabile.
11 moderata	Sono presenti, o si possono presumibilmente verificare, solo frane di modesta entità.
12 alta	Sono presenti, o si possono presumibilmente verificare, solo frane di entità intermedia.
13 molto alta	Sono presenti, o si possono presumibilmente verificare, solo frane di maggiore entità.

Tab. 3 – Classi di intensità dei movimenti franosi

Velocità	Valori di riferimento	Tipologia ricorrente	Possibili conseguenze
V0 bassa o nulla			
V1 moderata	< 10 ⁻⁶ m/s (< m/mese)	Espansioni laterali. Colate di terra riattivate. Scivolamenti di terra riattivati.	Possibilità di intraprendere lavori di rinforzo e restauro durante il movimento
V2 alta	10 ⁻⁶ - 10 ⁻⁴ m/s (m/mese – m/h)	Colate di terra di neoformazione, scivolamento di terra di neoformazione. Scivolamento di roccia riattivati.	Evacuazione possibile, distruzione di edifici senza possibilità di lavori di ripristino.
V3 molto alta	> 10 ⁻⁴ m/s (> m/h)	Colate di terra di neoformazione, scivolamento di terra di neoformazione. Scivolamento di roccia riattivati.	Rischio per la vita umana, distruzione di strutture immobili ed installazioni permanenti.

Tab. 4 – Classi di velocità dei movimenti franosi

Estensione	Valori di riferimento
a0 nulla	
a1 moderata	< 103
a2 grande	103 – 105
a3 molto grande	> 105

Tab 5 – Classi di estensione dei fenomeni franosi

	V0	V1	V2	V3
a0	0	0	0	0
a1	0	1	2	3
a2	0	1	2	3
a3	0	2	3	3

Tab.6 – Schema per la valutazione semplificata dell'intensità

In particolare, nella tabella 4 viene proposta una classificazione della velocità presunta dei fenomeni franosi in cui le diverse classi sono correlate empiricamente alla tipologia ricorrente del movimento franoso. In tabella 5, vengono proposte delle classi di estensione areale delle frane. Combinando le informazioni relative alla velocità e all'estensione è possibile valutare, in maniera semplificata, l'intensità (tabella 6). Tutte le tabelle proposte devono costituire riferimento non vincolante, in quanto è possibile effettuare una ulteriore specificazione dei parametri contenuti in funzione delle condizioni locali di dissesto.

È importante tenere ben separati i concetti di intensità e di pericolosità: mentre il primo è legato solo alla severità del fenomeno il secondo è invece connesso alla sola probabilità di occorrenza.

b) Catalogo e mappatura degli elementi a rischio

La carta degli elementi a rischio costituisce un documento di importanza fondamentale. Per i contenuti, si faccia riferimento a quanto già definito per la valutazione del danno nelle aree inondabili.

Elementi a rischio	Intensità			
	I0	I1	I2	I3
E3 Centri urbani, grandi insediamenti industriali e commerciali, beni architettonici, storici e artistici. Principali infrastrutture viarie, servizi di rilevante interesse sociale.	D	D	D	D
E2 Nuclei urbani, insediamenti industriali, artigianali e commerciali minori, infrastrutture viarie secondarie.	D	D	D	D
E1 Edifici isolati, infrastrutture viarie minori, zone agricole o a verde pubblico.	D	D	D	D
E0 Aree disabitate o improduttive.	D	D	D	D
	0	0	0	0

Tab. 7 – Schema per il calcolo del danno

c) Valutazione della vulnerabilità e carta del danno

Per i primi livelli di approfondimento (LI e L2) il danno può essere valutato con una metodologia semplificata che prescinde dalla precisa valutazione del valore degli elementi a rischio e della loro vulnerabilità. L'analisi è effettuata considerando una classificazione schematica del territorio in zone omogenee di urbanizzazione ed utilizzo del suolo. Per ogni zona viene previsto il danno

potenziale in base sia alla tipologia di elemento a rischio, compreso il relativo valore, che all'intensità dei fenomeni franosi. In pratica, la mappatura si realizza attraverso il confronto della carta degli elementi a rischio con la carta dell'intensità.

DANNO	DESCRIZIONE
D0 Basso nullo	Nessun danno o danni irrilevanti.
D1 Moderato	Danni estetici o funzionali minori sugli edifici che non pregiudicano l'incolumità della vita umana né la continuità delle attività socioeconomiche.
D2 Alto	Danni funzionali agli edifici, possibilità di senzatetto e di incidenti occasionali, possibile interruzione delle attività socio-economiche.
D3 Molto alto	Danni gravi agli edifici, possibilità di morti e feriti, distruzione delle attività socio-economiche.

Tab. 8 – Classi di danno

A livello generale vengono proposte 4 classi di elementi a rischio le quali, combinate con le 4 classi di intensità definite nella tabella 3, individuano 4 classi di danno potenziale (tabelle 7 e 8). Per le aree a rischio (livello L3) possono essere raccolti dati sufficienti per esprimere il danno, in base alla definizione, con il prodotto del valore degli elementi a rischio per la vulnerabilità.

La stima della vulnerabilità è estremamente complessa. Sulla base del valore degli elementi a rischio e della loro vulnerabilità può essere mappato il danno; a questo scopo si può fare riferimento alle classi definite nella tabella precedente.

Carta del rischio

Il "rischio" R esprime il "danno atteso" e dipende pertanto dal "danno" che può essere prodotto dall'evento e dalla probabilità di occorrenza del fenomeno franoso. Esso, pertanto, è espresso dalla seguente equazione:

$$R = H * D = H * V * E$$

La valutazione del rischio si realizza attraverso il confronto fra le carte della "pericolosità" e quelle del "danno".

È piuttosto problematico definire a priori una soglia di rischio accettabile e, ancor più, dei livelli di rischio da impiegare per la zonazione. La scelta di tali livelli deve essere necessariamente effettuata a livello locale tenendo conto della specificità del quadro socio-economico di ogni zona. Questa differenziazione su base locale determina tuttavia il problema dell'impossibilità del confronto fra "carte del rischio" redatte in zone diverse. A questo scopo può essere utile delineare dei criteri generali per la scelta, di volta in volta, delle classi di rischio da impiegare per la zonazione. In particolare, vengono proposte 4 classi generali, descritte nella tabella 9.

Rischio	Descrizione
R0 Basso o nullo	Rischio trascurabile
R1 Moderato	Rischio socialmente tollerabile - Non sono necessarie attività di prevenzione
R2 Alto	Rischio non socialmente tollerabile - Sono necessarie attività di prevenzione
R3 Molto alto	Rischio di catastrofe – Sono necessarie attività di prevenzione con assoluta priorità.

Tab. 9 – Classi di rischio

Per una valutazione semplificata del rischio, per i livelli di approfondimento L1 e L2, può essere impiegato lo schema della tabella seguente:

	D0	D1	D2	D3
H0	R0	R0	R0	R0
H1	R0	R1	R1	R2
H2	R0	R1	R2	R3
H3	R0	R2	R3	R3

Tab. 10 – Schema per la valutazione del rischio

Una valutazione più precisa dei rischi, secondo la definizione, può essere effettuata nel livello di approfondimento successivo (L3) una volta che con le prime due fasi sono state individuate la aree a rischio socialmente non tollerabile (R2 ed R3).

L'esigenza di coerenza con le classi di rischio del PAI Calabria (R1-R2-R3- R4) è agevolmente salvaguardabile utilizzando gli indici 1-2-3-4 invece che 0-1-2-3

Rischio di erosione costiera

Per quanto riguarda il rischio di erosione costiera il problema principale è quello di individuare lo stato di attività del fenomeno erosivo o la possibilità di innesco di un tale fenomeno, e la pericolosità connessa. In realtà, sono numerose e complesse le cause naturali ed antropiche che concorrono a determinare i processi erosivi.

I rilievi e le indagini da effettuare per l'analisi dei fenomeni di erosione costiera sono numerose e complesse e richiedono tempi e costi significativi.

(“Raccomandazioni tecniche per la protezione delle coste” C.N.R- Progetto finalizzato: Conservazione del suolo – Sottoprogetto: Dinamica dei Litorali (1981)).

Le metodologie per lo sviluppo dei diversi passi sono disponibili.

La pianificazione dovrebbe farsi carico di definire quegli interventi “non strutturali” che non interferiscono direttamente con il litorale fisicamente inteso, ma che agiscono attraverso l'apparato socio-economico e normativo, e determinano su vasta scala le condizioni al contorno da cui può dipendere la tutela, il corretto utilizzo e la valorizzazione della regione costiera, ma anche la riuscita funzionale e la convenienza economica di interventi “strutturali” diretti.

A tal fine vanno considerati tre momenti della pianificazione, che di fatto, possono anche non susseguirsi, ma compenetrarsi nel tempo e negli elaborati:

- a) Pianificazione dell'assetto fisico;
- b) Pianificazione dell'assetto urbanistico.
- c) Pianificazione degli interventi.

La pianificazione dell'assetto fisico del litorale significa:

definire l'ampiezza della fascia costiera a cui si applica una normativa urbanistica particolare, tenuto conto dei fenomeni specifici che in essa si attuano (fenomeni di erosione, subsidenza, frane, ingressione marina per alta marea).

prevedere valli da pesca, stagni e zone umide in genere, in misura tale da garantire, attraverso una normale riproduzione della fauna ittica, l'equilibrio ecologico del mare antistante;

porre i limiti ai carichi inquinanti e nutrienti versati in mare, per garantire un'adeguata qualità delle acque;

individuare nella fascia costiera le zone a cui possono estendersi i fenomeni negativi (erosione, subsidenza, ecc.) e le intensità con cui essi possono risentirsi in intervalli temporale di interesse. Ad es. dovrà prevedersi l'evoluzione della linea di riva;

altro.

La pianificazione dell'assetto urbanistico, si basa sui limiti imposti dall'ambiente fisico.

I piani di intervento, dovrebbero poi essere destinati a prevedere il complesso organico delle difese da attuare.

Infine, i vincoli all'uso del territorio devono essere giustificati dal piano idro-geo-marino, e possono riguardare:

- fascia di rispetto per la conservazione della spiaggia naturale;
- limitazioni all'estrazione di liquidi e fluidi per limitare la subsidenza;
- limitazioni per l'estrazione di inerti;
- limitazioni ai carichi inquinanti e/o nutrienti.

Per correggere tendenze a un disorganico sviluppo degli insediamenti abitativi e produttivi:

- divieto di nuove costruzioni in aree congestionate;
- limitazioni all'edificabilità (rapporto volumi/ superfici/ altezza);
- limitazioni all'uso agricolo del suolo;

Per tutela di carattere ambientale e/o culturale:

- parchi e riserve;
- edifici di valore storico e architettonico;
- altri da derivare per esigenze della difesa militare.

Le indagini e gli studi necessari per la pianificazione fisica, sono sostanzialmente quelli riportati nella guida richiamata, e in buona sostanza, salvo che per l'estensione, non differiscono da quelle richieste da recenti normative, per la progettazione preliminare di alcuni interventi strutturali.

(DPR 2 dicembre 1997, n° 509, a norma dell'art. 20, comma 8 della legge 15 marzo 1997, n° 15" e Decreto 14 aprile 1998).

Pur in presenza di evidenti difficoltà di sviluppo delle indagini su area vasta e di carenze ancora significative nei sistemi di acquisizione dati e di monitoraggio dei fenomeni, la pianificazione può essere affrontata con prospettive di maggiore successo, per le seguenti ragioni :

- il Piano di Assetto Idrogeologico regionale ha costruito un primo supporto conoscitivo su cui è stata basata la preliminare definizione dei livelli di pericolosità e rischi su tutta la fascia costiera calabrese;
- la Regione ha avviato un progetto per “Una indagine conoscitiva dello stato delle conoscenze delle coste calabresi, predisposizione di una banca dati dell’evoluzione del litorale e individuazione delle aree a rischio e delle tipologie di intervento-studi su aree campione e previsione delle relative opere di difesa”, che ha già dato significativi risultati, rimuovendo alcune delle carenze fondamentali (installazione di boe ondametriche).
- sono avviati alcuni fondamentali processi di monitoraggio ambientale.

Rischio sismico

Normalmente il rischio sismico è considerato come una funzione complessa di 4 parametri, la cui valutazione pone difficoltà rilevanti:

$$R = f (Pb.PI.V.E)).$$

Generalmente, lo studio della pericolosità è fatto in due fasi:

Nella prima fase si perviene alla definizione della pericolosità di base (Pb), che in altri termini significa caratterizzare gli eventi per quel sito considerandolo costituito idealmente da terreni rigidi e consistenti, in assenza di discontinuità stratigrafiche e/o morfologiche.

Ad una seconda fase è riservata l’analisi della pericolosità locale (Pl) che implica:

- l’analisi della modificazione locale dello scuotimento sismico prodotto dalle reali caratteristiche del terreno, dalla successione litostratigrafia locale, dalle condizioni morfometriche;
- l’analisi della possibilità di effetti cosismici: fagliazione superficiale, fenomeni di densificazione, fenomeni di liquefazione, cedimenti differenziali, instabilità dei pendii e frane indotte dal sisma, movimenti gravitativi profondi, tsunami, ecc.

La vulnerabilità urbana ed edilizia e l’esposizione sono valutate con metodologie più o meno complesse.

Le indagini di microzonazione sismica (MS), sperimentate in diverse regioni e a diversi livelli, rendono possibile la definizione di pericolosità locale, di vulnerabilità e di esposizione, e in definitiva, la definizione di una graduatoria di aree a rischio sismico omogeneo su cui possono essere calibrati i criteri d’uso del territorio e gli interventi idonei a evitare o minimizzare gli effetti avversi del terremoto.

Tali applicazioni si prestano a mostrare come la mitigazione del rischio sismico possa concretamente far parte degli obiettivi propri della pianificazione urbanistica e territoriale.

I percorsi innovativi sperimentati nella nostra Regione (“Piani di recupero sismico del comune di Rosarno e di Melicucco” - Esperimento condotto con le risorse comunitarie FESR, obiettivo 1,

Misura 2,5, del Q.C.S. 1994- 99) confermano che la riduzione del rischio sismico può essere uno degli obiettivi degli strumenti di pianificazione ordinaria, assieme a quelli di valorizzazione dell'ambito urbano in termini sociali, economici, strutturali, patrimoniali, culturali, d'immagine, attraverso adeguate azioni ed interventi.

Coerentemente con le direttive e prescrizioni delle Linee Guida, c'è l'esigenza di attivare procedure compatibili ai diversi livelli di pianificazione per la valutazione e perimetrazione di pericolosità e rischi in ambiti di interesse per gli interventi urbanistici.

I passi fondamentali possono essere così sintetizzati:

1 - Pericolosità sismica di base

La pericolosità sismica di base è espressa in termini di accelerazione al bedrock, e il suo valore è desunto per le singole zone dalla classifica adottata dalla Regione.

2 - Pericolosità sismica locale

L'analisi della pericolosità sismica locale comporta l'individuazione di quegli scenari di hazard, ormai sostanzialmente individuati nella letteratura specifica, e la loro caratterizzazione. Ciò si basa anzitutto e preliminarmente su accurati rilevamenti geologici mirati alla costruzione del modello geologico tecnico, ai sensi di quanto richiesto dal DPR 554/98.

Su tali basi devono essere preliminarmente distinte:

- a. situazioni in cui gli effetti cosismici temibili sono rappresentati da rotture superficiali per faglie, da instabilità dei pendii, da invasione del mare per maremoto;
- b. situazioni in cui gli effetti temibili possono essere rappresentati da fenomeni di densificazione e/o liquefazione dei terreni;
- c. situazioni in cui gli effetti si possono risolvere in un'amplificazione dell'azione sismica.

Nei casi di cui al punto a), già il livello di pericolosità diventa un fattore che preclude la scelta dell'area soggetta per l'espansione urbana, e nei casi in cui l'area dovesse essere sede di strutture antropiche, implica la necessità di adottare interventi di messa in sicurezza o di delocalizzazione.

Nei casi di cui al punto b), il livello di pericolosità può costituire fattore preclusivo o limitativo per la scelta dell'area esposta ai fini dell'espansione urbana. Dove tale destinazione d'uso non può essere evitata, come i criteri di cautela suggerirebbero, l'effettiva possibilità di mantenimento deve essere legata alla verifica dell'assenza di condizioni preclusive o di condizioni con limitazioni gravose per il peso tecnico economico degli interventi necessari per conseguire la fattibilità degli interventi di piano (bonifica e miglioramento delle caratteristiche tecniche dei terreni, strutture ausiliarie di fondazione, ecc.).

La verifica è effettuata con le indagini specifiche in uso.

La verifica va necessariamente eseguita nei casi in cui l'area è sede di strutture antropiche, ai fini delle determinazioni del caso per la messa in sicurezza.

Nei casi di cui al punto c), il livello di pericolosità non genera normalmente condizioni preclusive per la scelta dell'area esposta ai fini di espansione urbana, ma condizioni limitative che si associano ad una più gravosa azione sismica di progetto.

I rilievi e le indagini dovranno essere indirizzati alla perimetrazione di aree omogenee per le quali si procederà (per ogni singola area) all'identificazione e caratterizzazione della categoria di suolo di fondazione, ai sensi della nuova normativa sismica, che rende possibile la definizione dell'azione sismica di progetto.

Ugualmente saranno identificate le aree omogenee per le quali un incremento della sismicità è dovuto agli assetti morfometrici, secondo le categorie contemplate nelle "Norme tecniche per il progetto sismico di opere di fondazione e di sostegno dei terreni".

Per le aree sede di strutture antropiche, ciò servirà a definire la pericolosità complessiva su cui fondare l'analisi di rischio, ai fini degli interventi di mitigazione dello stesso.

Valutazione del rischio

I passi successivi per pervenire alla valutazione del rischio sismico, implicano la valutazione di vulnerabilità edilizia, vulnerabilità urbana, esposizione, e l'adozione di funzioni che legano tali parametri a quelli di pericolosità.

I percorsi metodologici disponibili sono più o meno raffinati.

SCHEDA TECNICA 2 (EX SCHEDA TECNICA XII) LA COMPONENTE GEOLOGICA PER IL PSC

Premesse

Con riferimento a quanto evidenziato ai punti 1.1 e 1.2 del Cap. V (Disposizioni Generali per la salvaguardia del territorio) delle Linee Guida, lo studio geologico deve offrire al processo di pianificazione del territorio, in autonomia ed in correlazione con altre discipline, un contributo di fondamentale importanza.

L'individuazione della valenza che deve assumere la componente geologica nel P.S.C., deve necessariamente scaturire dal combinato disposto del comma 4 e dei commi 3c e 3d dell'Art. 20, senza prescindere dalla fondamentale prescrizione di determinazione delle "condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni pianificabili" nel senso indicato dall'Art. 10.

Tale contributo scaturisce da una serie di attività geologiche che sono da svolgere facendo riferimento a criteri e percorsi metodologici - opportunamente da definire - e che sono da illustrare, per la gran parte attraverso la produzione di strumenti cartografici di analisi, di derivazione e di sintesi, da restituire in forma cartacea e digitale.

Per il ruolo della pianificazione locale (deleghe previste dal D. Lgs. N. 112 del 31.03.98) si rende necessario un approccio rigoroso dal punto di vista tecnico-scientifico e applicativo nell'analizzare lo stato del territorio, prima di esprimere un parere di compatibilità con le previsioni d'uso dello stesso.

C'è dunque, la necessità di elevare il livello qualitativo degli studi, anche nella prospettiva del necessario confronto interdisciplinare, e, al contempo, l'esigenza di garantire un'omogeneità di analisi sul territorio limitando i margini di soggettività e valorizzando i dati conoscitivi esistenti.

Alcune delle risposte essenziali alle domande poste dall'Art. 20 della legge urbanistica si possono mettere a punto, affrontando preliminarmente il problema della definizione dei criteri di natura geologica e dei contenuti essenziali degli studi geologici più tradizionali da approntare per specificare e attuare alcuni essenziali disposti della legge urbanistica regionale, specialmente per quanto richiesto al comma 4 Art. 20 della stessa (riferimenti alla L. 64/74 e al D.M. 11/3/88).

E questo è sostanzialmente l'obiettivo della presente Scheda Tecnica, che è tuttavia, concepita come scheda aperta suscettibile di integrazioni e approfondimenti, secondo quanto stabilito nelle Premesse delle Linee Guida. Ciò impone anzitutto una disamina di alcune problematiche interpretative relativamente agli obblighi che possono scaturire ai sensi dell'Art. 13 della L.64/74 e del punto H del D.M. 11/3/88.

Problematiche connesse alla compatibilità geomorfologica e fattibilità dei piani urbanistici

La legge sismica 64/74 prescrive la verifica (Art. 13) di compatibilità delle scelte di trasformazione urbanistica territoriale con le condizioni geomorfologiche del territorio.

Il decreto 11/3/88 è richiamato per quanto riguarda la fattibilità geotecnica di opere su grandi aree, e, in maniera specifica, per i criteri di carattere geotecnico da adottare nell'elaborazione di piani urbanistici (nuovi insediamenti urbani o civili o industriali, ristrutturazione di insediamenti già esistenti, compresi quelli da consolidare e trasferire ai sensi della legge 9 luglio 1980 n. 445, e successive modificazioni ed integrazioni).

In presenza di questi riferimenti normativi, nella nostra regione fu attivata, già dal 1974, una procedura di analisi geologica del territorio ai fini della pianificazione, successivamente regolamentata dalla L. R. 19 dicembre 1994 – N° 17 “Disciplina per le costruzioni ricadenti in zone sismiche”, e dalla successiva L.R. 27 aprile 1998, N° 7 , che all'Art. 11 tratta “Indagini geologiche relative a strumenti urbanistici generali, attuativi e loro varianti”.

I dubbi e le incertezze sorti circa i contenuti degli studi geologici da allegare alle varie tipologie degli strumenti urbanistici, indussero la Giunta Regionale ad approvare ed emanare (Del. G.R. 19 dicembre 1995, n. 7340) una Direttiva predisposta dal Settore competente, che ha fissato principi che vengono qui integralmente richiamati, dato che mantengono la loro validità sostanziale, anche se sono da rendere più coerenti ai più recenti disposti normativi, rispettando in particolare la necessità di raccordarsi con gli strumenti di pianificazione sovraordinata, che, in atto, sono costituiti sostanzialmente dal Piano Stralcio di Bacino per l'Assetto Idrogeologico (PAI), approvato dalla Regione.

Tale piano rappresenta un importante strumento conoscitivo, oltre che normativo e di pianificazione, che mette a disposizione una banca dati rilevante e fornisce il quadro (al 27.04.2001) delle aree a rischio e/o pericolo di frana, a rischio e/o pericolo d'inondazione, a rischio e/o pericolo di erosione costiera, e le metodologie utilizzate per la loro valutazione e perimetrazione.

Ai fini della classificazione delle aree con pericolo di frana e in ordine alle verifiche di compatibilità idraulica, nel rispetto degli Artt. 19 e 29 delle Norme PAI, l'Autorità di Bacino ha

predisposto Linee Guida che, per gli aspetti di competenza, costituiscono riferimento minimo imprescindibile nel presente documento.

Tutto ciò posto, è ora fondamentale richiamare la definizione più recente di relazione geologica riportata nel D.P.R. 554/1999, regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici.

“La relazione geologica comprende, sulla base di specifiche indagini geologiche, l’identificazione delle formazioni presenti nel sito, lo studio dei tipi litologici, della struttura e dei caratteri fisici del sottosuolo, definisce il modello geologico - tecnico del sottosuolo, illustra e caratterizza gli aspetti stratigrafici, strutturali, idrogeologici, geomorfologici, litotecnici e fisici nonché il conseguente livello di pericolosità geologica e il comportamento in assenza e in presenza delle opere”.

Con riferimento a un qualsiasi intervento per il quale è richiesta l’elaborazione di un progetto ingegneristico, la relazione geologica, sulla base di specifiche indagini geologiche, deve ricostruire il modello geologico-tecnico del “sito” impegnato, ad un livello per cui sia possibile valutare e documentare la fattibilità dell’intervento in fase di progetto preliminare (D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 - Art.18 e Art. 19, punto 1 c). E’ evidente che nel caso dei piani urbanistici il livello di approfondimento non va oltre a quello necessario per valutare e documentare la “fattibilità dell’insieme”, individuando eventualmente “i limiti imposti al progetto dalle caratteristiche del sottosuolo”, come richiesto dal D.M. 11/03/88.

Per le esigenze della pianificazione i problemi da risolvere non sono mai puntuali, dato che l’interesse è quello di valutare la fattibilità d’insieme della trasformazione proposta dal piano, individuando al più le limitazioni di ordine generale connesse alle condizioni geologico-tecniche dell’area e alla sua vulnerabilità ed esposizione a fenomeni naturali, stimate in funzione delle destinazioni d’uso.

Problematiche connesse alla valutazione delle risorse naturali

Per quanto riguarda le risorse, è noto che, già da diversi anni in Italia, per esigenza di tutela, alcune categorie di beni ambientali sono state affidate a specifiche autorità e/o a specifiche pianificazioni. Nella normale prassi di pianificazione non sono ricorrenti i casi in cui le trasformazioni urbanistiche e territoriali sono basate anche sulla considerazione dei limiti e delle possibilità di utilizzo di risorse naturali eventualmente disponibili, a cui viene invece dedicata attenzione in specifici piani. La legge urbanistica regionale pone attenzione a tali aspetti.

Sotto il profilo geologico si può fare riferimento a criteri e metodologie consolidate e disponibili, che, tuttavia, saranno oggetto di successive integrazioni della presente Scheda Tecnica.

Quest’ultima, rivolta ora essenzialmente ai problemi di pericolosità geologica, introduce qualche annotazione utile riguardante l’uso e/o la tutela di risorse idriche, risorse agricole, geositi.

Studi geologici di pericolosità per il PSC. Obiettivi e metodologie.

Lo sviluppo degli studi geologici di pericolosità per il PSC deve consentire di costruire, utilizzando principalmente i rilevamenti specialistici e le metodologie consolidate, strumenti cartografici di sintesi in cui viene operata una discriminazione delle aree del territorio in esame diversamente caratterizzate sotto il profilo della pericolosità geomorfologica e geologica in generale, in ottica morfodinamica principalmente ma anche sismica, con distinzione e graduazione delle condizioni che possono influenzare, da un livello massimo (Fattori escludenti) ad uno minimo (Fattori limitanti, fattori favorevoli) le scelte dello strumento urbanistico.

Limitatamente alle aree suscettibili di profonde modifiche dell'assetto territoriale ai fini urbanistici, dove siano emerse dalle precedenti elaborazioni particolari problematiche che consigliano una verifica di fattibilità dell'insieme, individuando eventualmente i limiti imposti da condizioni particolari del sottosuolo, ma anche in tutti i casi di aree perimetrate per pericolosità e a maggior ragione per rischio, nel PAI, lo studio geologico può e deve essere approfondito, ricorrendo eventualmente ad indagini tecnologiche integrative nella misura strettamente necessaria per la stima dei problemi d'area.

Per conseguire risultati adeguati si può utilizzare la metodologia illustrata nel seguito, che si articola su fasi di lavoro analitiche, diagnostiche e propositive, con passaggi regolati attraverso un processo interpretativo collaudato.

La fase di analisi si basa sulla raccolta dati, integrata con osservazioni di campagna, sulla predisposizione di apposita cartografia di base in scala non inferiore a 1:10.000 e cartografia tematica e di dettaglio alla scala di piano. L'obiettivo della fase di analisi consiste nella redazione di una carta di sintesi alla scala 1:5.000 oppure, ove necessario per l'estensione territoriale, alla scala 1:10.000, che ha lo scopo di fornire, mediante un unico elaborato, un quadro sintetico dello stato del territorio. Le risultanze della fase analitica devono essere offerte in termini chiari e facilmente accessibili agli altri tecnici del gruppo di pianificazione.

La successiva fase di diagnosi deve consentire la formulazione delle proposte attraverso una valutazione incrociata degli elementi contenuti nella carta di sintesi con i fattori ambientali ed antropici propri del territorio in esame. Ciò consentirà di affrontare la lettura del territorio anche sotto il profilo geologico-ambientale e delle vocazioni d'uso e sostenibilità degli interventi, anche al fine di non compromettere gli equilibri che consentono una tutela ambientale preventiva.

Una successiva fase di analisi e di diagnosi può essere necessaria per i casi particolari prima richiamati.

La fase propositiva comporta fondamentalmente la costruzione della Carta di fattibilità che costituisce strumento fondamentale che contribuirà, per la componente geologica, alla formulazione delle proposte di fattibilità geologica tecnico- ambientale delle azioni di piano, alla stessa scala dello strumento urbanistico.

Essa comporta anche la costruzione di una Carta dei vincoli, in cui sono perimetrate le aree che sono sottoposte a vincolo e a limitazioni d'uso derivanti da normative in vigore a contenuto idrogeologico e sismico.

Studi precedenti

La raccolta della bibliografia geologica, geomorfologica, idrogeologica, sismologica e geologico-tecnica, e, ove disponibili, di dati inediti, riguardanti il territorio in esame, ha una notevole importanza per la conoscenza preliminare e per una prima valutazione dei caratteri geoambientali del territorio di interesse.

Documentazione cartografica di analisi

Nell'ambito della pianificazione territoriale, il contributo centrale della geologia applicata si sviluppa attraverso una serie di elaborati che, pur potendo variare di volta in volta in relazione al livello della pianificazione, alle finalità che con essa si intendono perseguire ed alle caratteristiche specifiche dell'ambiente fisico, non possono tuttavia prescindere dalla rappresentazione grafica di alcuni temi a cui corrispondono fenomeni, o gruppi di fenomeni fisici interdipendenti, dall'analisi e dall'attenta valutazione dei quali dipende il corretto uso del territorio e dell'ambiente e, quindi, la possibilità di riduzione dei rischi che le attività antropiche possono indurre o subire.

In ogni caso dovranno essere redatti elaborati cartografici di base, di inquadramento e di dettaglio.

Gli elaborati cartografici di base e di inquadramento in scala 1:10.000 dovranno essere estesi a tutto il territorio comunale e ad un intorno significativo di questo. Potranno fare riferimento ai documenti disponibili in letteratura ed alla cartografia prodotta dagli enti locali territoriali, integrati con l'ausilio della foto interpretazione. A questo riguardo si richiama in particolare la cartografia PAI, realizzata dall'Autorità di Bacino, che comprende diversi documenti cartografici in scala 1:10.000 utilizzabili per lo scopo. Si sottolinea comunque l'importanza che le verifiche e gli aggiornamenti degli elaborati avvengano anche sulla base di rilievi di campagna.

La documentazione cartografica tematica e di dettaglio sarà redatta alla stessa scala del piano 1:5.000 / 1:2.000 e sulla stessa base topografica, riguarderà (in particolare quella al 2.000) le aree peculiari del territorio comunale, di espansione o di salvaguardia e per un intorno adeguato; dovrà inoltre essere rilevata direttamente sul terreno con elaborazione e restituzione originale da parte del geologo.

Si ritiene necessario che tutta la documentazione cartografica sia redatta su base topografica derivata da aerofotogrammetria e non da ingrandimenti di carte a scala minore o mappe catastali.

Carta di inquadramento generale geologico e strutturale

Tale carta, in scala 1:10.000 con sezioni geologiche esemplificative, può essere predisposta a partire dalla Carta geologica della Calabria (Sc. 1:25.000), da informazioni desunte dalla cartografia geologica strutturale più recentemente pubblicata da vari Enti e Centri di ricerca, dall'analisi delle foto aeree, ecc.

Le verifiche, gli aggiornamenti e la redazione degli elaborati dovranno basarsi sui rilievi di campagna.

Per la redazione di tali carte si dovrà fare riferimento, in ogni caso, alla normativa ufficiale relativa alla nomenclatura ed alle procedure di rilevamento secondo la "Guida al rilevamento ed all'informatizzazione della carta geologica d'Italia" CNR e SGN.

a.1 Carta strutturale (eventuale).

Carta geomorfologica

Tale carta, in scala 1:10.000 estesa a tutto il territorio comunale e ad un intorno significativo, dovrà essere redatta mediante fotointerpretazione con approfondite verifiche sul terreno. Rappresenterà analiticamente le forme di erosione e di accumulo presenti, interpretandone la genesi in funzione dei processi geomorfologici attuali e passati, stabilendone inoltre la sequenza cronologica e valutandone lo stato di attività. In particolare, onde evitare una forte eterogeneità nella scelta delle voci di legenda, si propone di fare riferimento alla legenda per la carta geomorfologica ad indirizzo applicativo, predisposta dal Gruppo Nazionale Geografia Fisica e Geomorfologia (“Proposta di legenda geomorfologica ad indirizzo applicativo” a cura di G.B. Pellegrini, A. Carton et Alii - Geografia fisica e dinamica quaternaria, 1993).

Particolare cura si dovrà porre nel rilevamento dei fenomeni franosi reali (in conformità alla Carta dei dissesti con elementi morfologici del PAI) o potenziali, che dovranno essere schedati utilizzando la scheda tecnica per il censimento dei movimenti franosi usata per la redazione del PAI.

Dove presenti, dovranno essere evidenziati gli ambiti di particolare interesse geomorfologico e i beni geologici (geositi) che si ritengono meritevoli di attenzione ai fini della previsione di limitazioni d’uso atte a preservarne i peculiari valori scientifico, naturalistico, educativo, o anche, ove possibile, ai fini di valorizzarli assumendoli come elementi ordinatori della pianificazione locale.

Carta idrogeologica e del sistema idrografico

Tale carta, in scala 1:10.000 per tutto il territorio ritenuto significativo, dovrà contenere indicazioni circa il sistema idrografico, idraulico ed idrogeologico. Dovranno essere allegati alla documentazione tutti i dati idrologici, idraulici ed idrogeologici riferibili all'area della ricerca.

In particolare, per la parte idrografica ed idraulica:

Si riporterà la rete idrografica principale e secondaria evidenziando le acque pubbliche, le relative porzioni di bacino e sottobacino, le principali opere di regimazione e difesa idraulica, le opere di derivazione. Si riporteranno le aree classificate a rischio idraulico (R1- R4) nel PAI e le aree di attenzione. Dove quest’ultime sono riportate sinteticamente come linee e punti di attenzione, si procederà alla perimetrazione delle relative aree di attenzione utilizzando i criteri riportati nell’Appendice B delle Linee Guida- PAI (31.07.2002).

Per le aree di attenzione per le quali permangono interessi alla trasformazione urbanistica, per le aree classificate a rischio per le quali si ritiene proponibile una riclassificazione o per l’inserimento di nuove aree a rischio si adotteranno le procedure suggerite nel PAI e nelle relative linee guida. A tali fini, nei casi in cui è necessario uno studio idrologico – idraulico il geologo incaricato si avvarrà della collaborazione di un ingegnere idraulico per uno studio congiunto e coordinato.

Per gli aspetti idrogeologici si dovranno cartografare:

-I terreni e le rocce classificati secondo un “range” di permeabilità superficiale, possibilmente valutando intervalli numerici ed indicando la permeabilità primaria e secondaria (per fratturazione);

- Si dovranno riportare le sorgenti perenni con portata superiore a 0,5 l/sec censite e classificate per tipologia, regime, i pozzi idrici presenti, le presunte linee di spartiacque idrogeologico, le aree di alimentazione degli acquiferi, i dati storici di soggiacenza e, ove possibile, dovranno essere ricostruite le curve isofreatiche o isopiezometriche appositamente elaborate in una campagna di rilevamento, chiaramente datata; andranno inoltre segnalate le direzioni di flusso, i principali assi drenanti e valutate le aree di vulnerabilità idrogeologica. Si ricorda che nelle relazioni andranno allegare tutte le stratigrafie di pozzi per acqua raccolte e in particolare quelle dei pozzi utilizzati per la redazione delle curve isopiezometriche;

-Si dovranno riportare le fasce di rispetto delle opere di captazione dei pozzi e delle sorgenti (d.p.r. 236/88);

Per la legenda e la simbologia da usare si faccia riferimento a “International legend for hydrogeological maps” — Unesco, 1970 .

Carta clivometrica o dell'acclività

Le classi che si propongono, suscettibili di modificazioni per motivate ragioni, sono quelle adottate nella “Guida alla redazione della Carta della stabilità” (Regione Emilia Romagna):

0-10% - 10-20% - 20-35% - 35-50% - 50-80%.

I valori prescelti risultano abbastanza utili ai fini della costruzione della Carta delle Unità di Paesaggio, ma anche ai fini della discriminazione in situazioni di incertezza di valutazione degli assetti geostatici, in relazione a possibili correlazioni con particolari parametri di resistenza dei terreni o con particolari situazioni litostratigrafiche e strutturali (Vedere nel seguito).

Carta delle aree a maggiore pericolosità sismica locale

Il problema della pericolosità locale da affrontare a livello di pianificazione implica l'individuazione di quelle condizioni locali a cui si possono associare modificazioni dello scuotimento (amplificazioni) o effetti cosismici, in ogni caso con incremento della pericolosità sismica di base.

Le aree di maggiore pericolosità sismica a cui fare riferimento sono qui di seguito descritte e riunite in gruppi (vedere anche Fig. 1: Scheda per la caratterizzazione geologica e morfologia dei centri abitati e Schemi delle condizioni geologiche e geomorfologiche a cura del SSN).

Gli elementi che le caratterizzano possono, in un numero rilevante di casi, essere direttamente rilevati e cartografati contemporaneamente alla redazione delle carte soprarichiamate e in particolare della carta geologica, geomorfologica ed idrogeologica.

Una volta individuate, valutate e cartografate le aree a maggiore pericolosità sismica locale, si potrà valutare l'incidenza che hanno sulle scelte di piano e adottare le misure necessarie, tenendo conto, a tal fine, delle prescrizioni contenute nelle Linee Guida per la riduzione e mitigazione del rischio sismico.

La carta può costituire documento di partenza per l'elaborazione di una microzonazione sismica vera e propria, operazione, questa, che prevede l'impiego di tecniche interdisciplinari.

La carta deve essere elaborata per le zone urbanizzate e per le zone di interesse urbanistico, alla stessa scala dello strumento urbanistico.

Lo schema che segue dà indicazioni sulle condizioni che possono generare effetti di amplificazione o effetti “cosismici”.

LEGENDA DELLA CARTA DELLE ZONE A MAGGIOR PERICOLOSITÀ SISMICA LOCALE		
Zonazione Macrosismica Calabria A: B: (? in via di definizione)		
Tipologia delle situazioni	Possibili effetti in caso di terremoti	Zone in cui tali effetti possono risultare significativi
tipo 1: Aree caratterizzate da frane recenti e quiescenti; aree potenzialmente franose: aree caratterizzate da indizi di instabilità superficiale e da diffusa circolazione idrica; aree con copertura detritica interessata da erosione al piede; aree eccessivamente acclivi in rapporto al substrato roccioso, al suo stato fisico e alle condizioni di giacitura degli strati (Zone con acclività > 35% associate a coperture detritiche; zone con acclività > 50% con ammassi rocciosi con giacitura sfavorevole degli strati e intensa fratturazione)	Accentuazioni dei fenomeni di instabilità in atto e potenziali	A, B
tipo 2 aree caratterizzate da depositi superficiali con caratteristiche meccaniche particolarmente scadenti	cedimenti diffusi del terreno in concomitanza di stress dinamici in relazione alle scadenti caratteristiche meccaniche dei terreni di fondazione, amplificazione del moto del suolo dovuta a differente risposta sismica tra substrato e copertura	A, B
tipo 3 aree di cresta rocciosa, cocuzzolo o dorsale stretta; aree di bordo e ciglio di scarpata (H > 10 m)	Amplificazione diffusa del moto del suolo connessa con la focalizzazione delle onde sismiche lungo pendii obliqui, ribaltamenti e/o distacchi di blocchi rocciosi con arretramento dell'orlo di scarpata	A, B+ + casi non frequenti
tipo 4 aree di fondovalle con presenza di alluvioni incoerenti; aree pedemontane di falda di detrito.	Amplificazione diffusa del moto del suolo dovuta alla differenza di risposta sismica tra substrato e copertura, cedimenti collegati a particolari caratteristiche meccaniche dei terreni	A, B
tipo 5 aree di brusca variazione litologica o aree di contatto tra litotipi aventi caratteristiche meccaniche molto diverse	Amplificazioni differenziali del moto del suolo e/o cedimenti differenziali del terreno dovuti alla presenza di terreni di fondazione con resistenza e deformabilità non uniformi	A, B

tipo 6 aree con presenza, negli strati superficiali, di depositi sabbiosi sciolti monogranulari, interessati da falda acquifera superficiale	cedimenti diffusi del terreno per fenomeni di liquefazione dei terreni	A, B++ ++ falda in pressione
tipo 7 Fasce a cavallo di faglie attive	possibili spostamenti relativi dei terreni di fondazione	A, B
tipo 8 zone costiere soggette a maremoto	invasione dell'onda marina	A, B

Cartografia geologico – tecnica

Nelle aree in cui si incrociano interessi di trasformazione urbanistica e condizioni di pericolosità geologiche non preclusive ma che comunque propongono limitazioni per la fattibilità della trasformazione la cui incidenza deve essere meglio definita, dovranno essere effettuati approfondimenti di indagine a scala di maggiore dettaglio.

Tali approfondimenti si rendono necessari in tutti i casi in cui si vogliono verificare effettivi limiti e possibilità di utilizzo di aree classificate pericolose o a rischio per frana, esondazione, erosione costiera, nel PAI.

Tali indagini consisteranno in più raffinati rilevamenti geologici specialistici, eventualmente integrati da indagini tecnologiche, dove e per quanto ritenuto necessario dal geologo responsabile dello studio.

Le indagini di dettaglio dovranno essere mirate ad approfondire un numero più o meno rilevante di aspetti in relazione agli specifici problemi d'area che si appalesano in fase di elaborazione delle precedenti cartografie, ma anche in relazione alle destinazioni d'uso.

Si può utilmente fare riferimento alla “Guida allo studio di stabilità dei versanti a cura del S.G.N.”

In definitiva, si tratta di assumere come obiettivo la definizione di un modello geologico-tecnico-ambientale più raffinato e la sua caratterizzazione, nei termini chiariti al punto 2, sotto il profilo della pericolosità, come fattore preclusivo o limitativo di determinate trasformazioni e generatore di esigenze di intervento per assicurare stabilità e sicurezza agli elementi a rischio, della vulnerabilità, come sistema di componenti ambientali (sottosuolo, acque sotterranee, ecc.) da tutelare.

Documentazione cartografica di sintesi e della fattibilità geologica per le azioni di piano

Carta dei vincoli

Nella Carta devono essere perimetrare le aree che sono sottoposte a vincolo e a limitazioni d'uso derivanti da normative in vigore a contenuto idrogeologico e sismico.

(Vincolo idrogeologico, distanze corsi d'acqua L. 431/1985 e L. 523/1904, vincoli 1497/1939, ecc.) – Si rinvia al documento in elaborazione presso il Settore Geologico.

Carta di sintesi

La carta di sintesi sarà redatta su tutto il territorio in funzione dell'estensione del territorio comunale alle scale 1:5.000 oppure 1:10.000. La carta dovrà contenere tutti gli elementi più significativi evidenziati nella fase di analisi, a cui si possono associare fattori preclusivi o limitativi a vario livello, ai fini delle scelte di piano.

La carta dovrà essere considerata quale documento di lavoro finalizzato al gruppo interdisciplinare di progettazione del piano ed avrà lo scopo di fornire, mediante un unico elaborato, un quadro sintetico dello stato del territorio al fine di procedere a valutazioni diagnostiche.

A questo scopo si dovranno evidenziare le aree secondo le prescrizioni delle Linee Guida.

Carta delle unità di paesaggio

Per la costruzione della carta dei suoli, si usano cartografie tematiche di base che considerano i diversi elementi conoscitivi che caratterizzano le differenti situazioni interne ed esterne al suolo.

Dalla sovrapposizione ragionata di adeguate carte tematiche di base si perviene alla Carta delle Unità di Paesaggio (La procedura è quella illustrata da Pirola e Vianello).

Le carte geotematiche di base necessarie, che sono realizzate dal professionista geologo incaricato, sono:

- Carta geolitologica,
- Carta dei dissesti,
- Carta del reticolo idrografico,
- Carta delle pendenze,
- Carta altimetrica.

Partendo dalla delimitazione del territorio in “unità di paesaggio” si sviluppano, a cura degli agronomi e forestali, le fasi che comprendono :

- Rilevamento di campagna;
- Indagini di laboratorio;
- Elaborazione dei dati climatici;
- Classifica dei suoli.

Carta delle pericolosità geologiche. Fattibilità delle azioni di Piano

Tale carta sarà redatta alla stessa scala del Piano e sulla stessa base topografica.

La sua costruzione, che può ottenersi mediante diverse procedure sia manuali che computerizzate, si basa sulla valutazione incrociata degli elementi contenuti nelle cartografie di analisi. Il processo diagnostico è mirato a valutare i diversi tipi e livelli di pericolosità geologica e le incidenze negative che ad esse si associano, determinando limitazioni da nulle a massime sulla fattibilità delle azioni di Piano.

Tale processo, che può comportare fasi successive di affinamento che tengono conto anche di elementi non cartografati, dei fattori ambientali, territoriali ed antropici propri del territorio in esame, deve consentire la formulazione di proposte per suddividere il territorio in classi di fattibilità geologica.

Tale carta applicativa è dunque mirata a dimostrare la fattibilità geologica, tenendo conto delle valutazioni critiche della pericolosità dei singoli fenomeni, degli scenari di rischio conseguenti e della componente geologico-ambientale, che il professionista dovrà fare nel processo diagnostico.

La classificazione fornisce inoltre indicazioni generali in ordine alle destinazioni d'uso, alle cautele generali da adottare per gli interventi, agli studi ed alle indagini da effettuare per gli approfondimenti del caso, alle opere di riduzione del rischio ed alla necessità di controllo dei fenomeni in atto.

In sostanza la carta di fattibilità viene desunta dalla carta di sintesi attribuendo un valore di classe di fattibilità a ciascun poligono (a ciascun'area) con un impegno di grande rilievo perché si tratta di associare ai livelli di pericolosità incidenze negative che hanno un peso sicuramente valutabile quando sono nulle o quando sono preclusive, ma che lasciano vari gradi di incertezza quando sono limitativi, imponendo limitazioni che sono risolvibili con accorgimenti tecnici di maggiore o minore peso economico. In tale ottica devono essere individuate quattro classi di fattibilità:

Classe 1 - Fattibilità senza particolari limitazioni

In questa classe ricadono le aree per le quali gli studi non hanno individuato specifiche controindicazioni di carattere geologico-tecnico-ambientale all'urbanizzazione o alla modifica di destinazione d'uso delle particelle.

Classe 2 - Fattibilità con modeste limitazioni

In questa classe ricadono le aree nelle quali sono state rilevate condizioni limitative alla modifica delle destinazioni d'uso dei terreni, per superare le quali si rendono necessari accorgimenti e interventi identificabili, comprendenti eventualmente opere di sistemazione e bonifica, di non rilevante incidenza tecnico economica, precisabili in fase esecutiva sulla base di approfondimenti di carattere geologico-tecnico-ambientale.

Classe 3 - Fattibilità con consistenti limitazioni

Le aree ricadenti in questa classe sono quelle in cui alle condizioni di pericolosità geologica si associano i fattori limitativi richiamati nelle linee guida. La classe comprende le zone nelle quali sono state riscontrate consistenti limitazioni alla modifica delle destinazioni d'uso dei terreni per l'entità e la natura dei rischi individuati nell'area di studio o nell'immediato intorno. L'utilizzo di queste zone è generalmente sconsigliabile. Limitatamente alle aree per cui permangono interessi giustificati per la trasformazione urbanistica, l'utilizzo, è subordinato alla realizzazione di supplementi di indagine per acquisire una maggiore conoscenza geologico-tecnica dell'area e del suo intorno, ove necessario mediante campagne geognostiche, prove in situ e di laboratorio, nonché mediante studi tematici specifici di varia natura (idrogeologici, ambientali, podologici, ecc.). Ciò

dovrà consentire di precisare e caratterizzare il modello geologico-tecnico-ambientale per area, e, in caso di sostenibilità degli interventi di Piano, le condizioni di sostenibilità. Per l'edificato esistente dovranno essere fornite indicazioni in merito alle indagini da eseguire per la progettazione e realizzazione delle opere di difesa, sistemazione idrogeologica e degli eventuali interventi di mitigazione degli effetti negativi indotti dall'edificato. Potranno essere, inoltre, individuati idonei sistemi di monitoraggio geologico che permetteranno di tenere sotto controllo l'evoluzione dei fenomeni in atto o indotti dall'intervento.

In ogni caso, e particolarmente con riferimento alla pericolosità sismica, dovranno essere attivate le procedure per la identificazione dei rischi e per la individuazione degli interventi di mitigazione competenti a livello di Piano.

Classe 4 - Fattibilità con gravi limitazioni

Le aree ricadenti in questa classe sono quelle in cui alle condizioni di pericolosità geologica si associano i fattori preclusivi richiamati nelle linee guida.

L'alto rischio comporta gravi limitazioni per la modifica delle destinazioni d'uso delle particelle. Dovrà essere esclusa qualsiasi nuova edificazione, se non opere tese al consolidamento o alla sistemazione idrogeologica per la messa in sicurezza dei siti.

Per gli edifici esistenti saranno consentiti esclusivamente interventi così come definiti dall'art. 31, lettere a) b) e) della L. 457/1978, nonché interventi di adeguamento sismico. Si dovranno, inoltre, fornire indicazioni in merito alle opere di sistemazione idrogeologica e, per i nuclei abitati esistenti, dovrà essere valutata la necessità di predisporre sistemi di monitoraggio geologico che permettano di tenere sotto controllo l'evoluzione dei fenomeni in atto. Eventuali opere pubbliche e di interesse pubblico dovranno essere valutate puntualmente. A tal fine, alle istanze per l'approvazione da parte dell'autorità comunale, dovrà essere allegata apposita relazione geologica che dimostri la compatibilità degli interventi previsti con la situazione di grave rischio geologico.

In ogni caso, e particolarmente con riferimento alla pericolosità sismica, dovranno essere attivate le procedure per la identificazione dei rischi e per la individuazione degli interventi di mitigazione competenti a livello di Piano.

Contenuti della relazione geologica e geologico-tecnica

La relazione geologica e geologico-tecnica dovrà innanzitutto illustrare gli aspetti metodologici seguiti per la realizzazione dello studio, nonché tutti gli altri elementi per chiarire i termini utilizzati per l'elaborazione della documentazione cartografica.

La relazione dovrà anche contenere quelle informazioni di base utilizzate nello studio che non sono state oggetto di apposita e specifica cartografia, quali ad esempio l'inquadramento meteo-climatico (precipitazioni e regime delle precipitazioni, eventi pluviometrici intensi ed estremi, temperature, evapotraspirazione, bilanci idrologici, ecc.), i dati idrologici relativi ai principali corsi d'acqua presenti (regime degli afflussi e deflussi, portate di massima piena e tempi di ritorno, trasporto solido, nonché ulteriori indicazioni sulle opere idrauliche esistenti e sul loro stato di conservazione

e funzionalità), le informazioni di carattere geologico-ambientale e l'illustrazione ed il commento di qualsiasi ulteriore ricerca effettuata e ritenuta significativa.

Si dovranno infine proporre conclusioni aderenti con quanto emerso dalle ricerche e dalle indagini effettuate, motivando in modo particolare la classificazione delle aree proposte all'interno della carta della fattibilità geologica delle azioni di piano. Si dovranno da ultimo descrivere le singole aree per ogni classe di fattibilità e dovranno essere indicati tutti gli approfondimenti di indagine necessari, le cautele e le precauzioni da osservare, gli interventi presumibilmente da realizzare al fine di mitigare e ridurre i rischi.

Per gli aspetti geologico-tecnici dovranno essere descritte le risultanze derivate dalle indagini, dalle prove in situ e di laboratorio eventualmente effettuate.

Si ribadisce l'esigenza di riportare con chiarezza le fonti bibliografiche e l'origine dei dati raccolti sul territorio esaminato.

La relazione e la documentazione cartografica dovranno essere firmate da un geologo regolarmente iscritto all'Albo professionale dell'ordine dei geologi.

Nel caso in cui il Geologo, per problemi specifici si sia avvalso della consulenza di altri specialisti, i nominativi degli stessi devono essere dichiarati.

La relazione dovrà essere accompagnata da una proposta di normativa geologico-tecnico-ambientale da inserire nelle Norme di Attuazione del Piano.

N.B. -Per le valutazioni delle pericolosità fare riferimento alle metodologie PAI e Linee Guida- PAI (31.07.2002) ed a quelle riportate nella Scheda Tecnica ex XI.

- Si può utilmente fare riferimento alle metodologie già sperimentata da alcuni Servizi geologici regionali per la revisione dei PRG (Vedere ad es.: Lombardia) e a metodologie più raffinate.*
- È utile confrontare le “Linee Guida per la realizzazione della Carta della stabilità” della regione Emilia Romagna.*

CAPITOLO II – LA PIANIFICAZIONE DEL PAESAGGIO E LE AREE DI PREGIO NATURALISTICO

2.1 L'EVOLUZIONE POLITICA E NORMATIVA E L'AZIONE REGIONALE

Dal 1° maggio 2004 il paesaggio è oggetto della nuova disciplina dettata dal d.lgs. 22.1.2004 n. 42 (“Codice di beni culturali e del paesaggio”), c.d. Codice Urbani.

La nuova normativa, che modifica a volte notevolmente la previgente (costituita da ultimo dal d.lgs. 29.10.1999 n. 490, c.d. T.U. dei beni culturali e ambientali), anche relativamente alla definizione (si torna al “paesaggio” dell’art. 9 Cost.), è in espressa attuazione del nuovo assetto costituzionale delle attribuzioni statali, regionali e locali fissato negli artt. 117 e 118 Cost., come modificati nella l.c. 18.10.2001 n. 3.

Secondo tali norme costituzionali lo Stato ha competenza esclusiva in materia di tutela dell’ambiente, dell’economia e dei beni culturali. Sono invece materie concorrenti fra Stato e Regioni il governo del territorio e la valorizzazione dei beni ambientali.

Tuttavia, come indicato dalla Corte costituzionale nella sentenza 1.10.2003 n. 303, lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, debbono coordinarsi per l’esercizio omogeneo delle loro attribuzioni normative e funzioni amministrative, allo scopo di assicurarne l’unitarietà.

La nuova normativa in materia di paesaggio del Codice (d.lgs. 42/04) si ispira a tali principi e regole e detta disposizioni che assicurano il coordinamento fra i vari soggetti pubblici e l’esercizio unitario delle varie funzioni (v. in particolare gli artt. 131-135).

Ai fini delle presenti Linee Guida, la nuova normativa del Codice va esaminata:

- per individuare le specifiche funzioni attribuite per la disciplina del territorio alla Regione e agli Enti locali;
- per individuare le regole fissate per la pianificazione paesaggistica;
- per raccordare la L.R. n. 19/02 al nuovo assetto normativo statale.

Questa visione della legge trovava la sua logica nelle seguenti considerazioni deducibili dall’articolato della medesima:

- il Quadro Paesistico Regionale è determinato, nel suo complesso, dai rapporti dialettici dei tre sistemi naturalistico-ambientale, insediativo e relazionale in accordo con la Convenzione Europea del Paesaggio. Ciò rendeva inevitabile la scelta di non separare la pianificazione paesistica da quella ordinaria;
- l’originale studio delle Linee Guida, in accordo con questa concezione, dettavano direttive e prescrizioni, atte a regolare i processi di trasformazione dei tre sistemi, che sono per la quasi totalità improntati anche a principi di pianificazione paesistica.

Ormai però si deve tener conto del sopravvenuto Codice Urbani, che costituisce “principio fondamentale” ai sensi e per gli effetti dell’art. 117 Cost., e come tale limite e indirizzo della legislazione regionale, anche se già in vigore, e delle funzioni della Regione e degli Enti locali, a parte l’abrogazione espressa o tacita di ogni norma in contrasto.

Ciò essenzialmente per quanto riguarda gli aspetti di competenza e procedurali, mentre nei contenuti sostanziali la legge urbanistica regionale ed i suoi principi ispiratori restano pienamente validi ai fini dell'impostazione e conformazione di tutti gli interventi diretti o concorrenti regionali e degli enti locali, anche di natura programmatica o propedeutica.

Anzi vi è da aggiungere che la legge regionale predetta si rivela per così dire, antesignana nella parte in cui già essa aveva legato i profili paesaggistici a quelli territoriali nel loro complesso, nel comune criterio di fondo della sostenibilità.

Visione confermata dal Codice Urbani allorché prevede che i piani paesaggistici possano essere contenuti in piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici (art. 135, 1°c.).

Ne discende di conseguenza la permanenza della funzione delle presenti Linee Guida anche in materia nelle funzioni interinali anticipatorie del QTR.

Il Codice Urbani conferma e rafforza due aspetti già prefigurati dalla normativa: la Regione è titolare pieno ed unico della delega paesaggistica ed è obbligato ad esercitarla; ancora la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale necessita di uno strumento specifico, anche prescrittivo, che tenga conto dei caratteri dei diversi ambiti territoriali e paesaggistici, individuato appunto nel Piano Paesaggistico di Ambito, strumento di scala solitamente sub-provinciale, ma di emanazione regionale (art.143).

Tenendo conto del principio di sostenibilità cui la L.R. n. 19/02, sembra utile, infine, ricordare che vengono considerati "sistemi naturali" tutti quelli che vivono utilizzando direttamente l'energia radiante solare e "sistemi antropici" quelli che invece usano energia di secondo livello (chimica, elettrica, eccetera).

Il concetto di sostenibilità si gioca nella sua essenziale sostanza, nel giusto equilibrio tra le due forme ecosistemiche perché, mentre la natura può vivere da sola senza la presenza umana (l'ha già dimostrato per alcuni miliardi di anni) l'uomo senza la natura, almeno sinora, non può vivere.

2.2 NUOVI PROFILI DI COMPETENZA E PROCEDIMENTALI. VALENZA PAESISTICA DEL QTR, ADEGUAMENTI DEL PTCP E COMPITI DEL PPd'A

Come osservato, la normativa del Codice (d.lgs. 42/04) innova la normativa previgente soprattutto per il piano paesaggistico (artt. 135 e 143).

Gli elementi salienti della nuova disciplina sono i seguenti:

- la competenza regionale all'approvazione del piano paesaggistico (ovvero piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici) (art. 135);
- la "cooperazione" fra Stato e Regione e fra Regione e Enti locali per la predisposizione e approvazione del p.p. (artt. 132, 143 e 145);
- l'estensione territoriale della disciplina, che deve riguardare l'intero territorio regionale, anche se con più piani paesaggistici (art. 135);

- il contenuto della disciplina del p.p., di tutela e valorizzazione del paesaggio, per mezzo di specifica normativa d'uso (artt. 135 e 143) anche prescrittiva;
- la graduazione e la differenziazione delle modalità di tutela e valorizzazione, attraverso la ripartizione del territorio in ambiti omogenei, e la differente disciplina pianificatoria secondo la tipologia dell'ambito (art. 143) e tramite specifico strumento di piano;
- e dunque l'“obbligatorietà” della disciplina (a massimo contenuto di tutela e valorizzazione: art. 143) per le aree con specifica valenza paesistica, e cioè quelle vincolate con atto amministrativo (artt. 136 e 138-141) e quelle tutelate direttamente dalla norma fino al piano paesaggistico (art. 142);
- e di contro la “facoltatività” della disciplina (a minor contenuto di tutela e valorizzazione: art. 143, co. 5, lett. b/) per le aree che assumono specifica valenza paesistica solo con il loro inserimento nel p.p. (art. 134, lett. c/);
- il contenuto base delle modalità di tutela e valorizzazione delle aree a valenza paesistica, che non consistono in mere misure di conservazione e di controllo della compatibilità o meno degli interventi, che si vogliono realizzare, con i caratteri paesistici tutelati, ma si sostanziano in precise misure di disciplina dell'uso del territorio considerato, in correlazione a tutte le funzioni dell'ambiente circostante, in quanto appunto la salvaguardia è rimessa ad uno strumento di pianificazione (art. 143) specifico: il PPD'A;
- ed infine la sovraordinazione della pianificazione paesaggistica rispetto alla pianificazione urbanistica tradizionale, la cui disciplina è immediatamente recessiva rispetto a quella del p.p., e che deve comunque adeguarsi a questa, ove esistente, entro due anni (art. 145).

Uno degli aspetti innovativi più significativi della nuova normativa statale è l'affermazione della competenza dell'ente Regione alla predisposizione e approvazione del p.p. (artt. 135 e 143), anche se in base a modalità di coordinamento prima con lo Stato (Ministero per i Beni e le attività culturali, e Ministero per l'ambiente: art. 143, comma 10) e poi con gli Enti locali (art. 132). Il tutto in coerenza con il nuovo assetto costituzionale, della “centralità” delle scelte per assicurare l'esercizio unitario delle funzioni (art. 118 Cost.).

Si tratta di una competenza che è correlata alla funzione attribuita al medesimo ente Regione per il vincolo paesaggistico (art. 140), considerato che l'inserimento di un'area (non altrimenti vincolata) in un p.p. ne comporta l'assoggettamento alle misure di tutela (art. 134, lett. c).

E poiché sono funzioni relative alla “tutela”, la materia è riservata allo Stato (art. 117 Cost.), per cui la competenza regionale affermata nel Codice non può essere disattesa per legge regionale.

Comunque, salvo eventuali modifiche della L.R. n.19/02 per il miglior coordinamento, già allo stato è possibile realizzare l'impostazione del “Codice Urbani” conformando ad esso gli strumenti amministrativi in formazione, tenendo conto che, a tal fine, le presenti Linee Guida, visti i suoi specifici contenuti, possono aver valore sostanziale anche ai fini paesistici. Il futuro QTR, che secondo l'art. 17 L.R. n. 19, ha “valenza paesistica riassumendo le finalità di salvaguardia dei valori paesistici e ambientali” sarà realizzato in conformità agli artt. 135 e 143 del Codice (d.lgs. 42/04), in linea con il nuovo assetto delle attribuzioni, e dovrà comunque essere predisposto anche quale piano paesaggistico.

In tale senso, e nel rispetto doveroso della nuova normativa statale (inderogabile sul punto), va reinterpretato quanto previsto nell'art. 18 della L.R. n. 19/02.

Comunque, attesa la funzione del PTCP, di raccordo tra la politica territoriale regionale e la pianificazione urbanistica comunale, l'art.18 L.R. n.19/02 già prevede, ed espressamente riguardo ai valori paesistici e ambientali, che il PTCP possa raccordarsi e approfondire i valori del QTR in aderenza con l'art.145 del Codice Urbani.

In sostanza e in via conclusiva, al QTR deve essere riconosciuto il compito di individuare le zone da salvaguardare per i loro valori paesistici ed ambientali (art. 17, comma 2, della L.R. n. 19) cioè gli ambiti paesaggistici, con prescrizioni di vincolo, nonché di indirizzo e direttive, mentre il PTCP può essere inteso anche come piano di ulteriore dettaglio delle analisi paesistico-ambientali laddove il piano paesaggistico di ambito è lo strumento che definisce la disciplina di governo del paesaggio. E tutto ciò è perfettamente in linea con i principi in materia di coordinamento della disciplina urbanistica e di rapporti fra il piano a valenza paesistico-ambientale e i piani urbanistici esistenti (art. 145 del Codice).

La trama interpretativa di cui sopra, in linea con lo spirito e la lettera della legge urbanistica regionale, induce a ritenere che, per la nostra regione, debba prevalere il sistema della con testualità di cui al citato art.135, 1° c. (Piani urbanistici territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici).

Ciò comporta la predisposizione di Piani paesaggistici specifici, i già citati PPD'Ambito, anche con riferimento al disposto di cui all'art. 57 del D.lgs 112/98. Ma anche in tal caso debbono comunque essere rispettati i nuovi profili di competenza e procedurali.

2.3 I PARCHI E LE ALTRE AREE DI PREGIO NATURALISTICO

Le aree parco, insieme con le altre zone protette, devono essere considerate le principali "aree source" della vita naturale sul territorio regionale.

Con la Conferenza di Rio nel 1992, in cui si fa strada con forza il concetto dello sviluppo sostenibile, ed il Congresso dell'Unione Mondiale della Natura (IUCN) a Caracas, si definisce una strategia che vuole nell'indissolubilità delle risorse naturali e culturali il nodo centrale dello sviluppo del territorio e nel superamento della "remotizzazione" delle aree protette rispetto al dintorno territoriale un fine da perseguire per motivi sociali e soprattutto per motivi ecologici.

Si fa così prepotentemente strada la necessità tanto di individuare, proteggere e progettare le reti territoriali della naturalità (connessioni ambientali meglio che connessioni ecologiche), quanto di definire il ruolo e gli obiettivi dei parchi e quindi, dei relativi piani.

Quindi un concetto di parco non più come semplice vincolo, ma come risorsa da valorizzare economicamente in funzione del territorio e della popolazione; quindi oltre l'obiettivo consolidato della protezione della natura, quelli della fruizione sociale e dello sviluppo delle comunità locali.

In tale quadro il Piano del Parco deve assumere la funzione di strumento principale per guidare una gestione dinamica che investe diversi campi di attività, ricercando una non impossibile

conciliazione tra tutela e sviluppo ed integrando le esigenze delle aree interne con quelle di contesto.

Relativamente a questo aspetto si presentano due situazioni diverse:

- parchi inseriti in contesti territoriali con presenza umana episodica;
- parchi soggetti a pressione antropica di una certa rilevanza.

Sono comunque tipi di situazione che comportano entrambe progetti d'azione complessi e concordati con i diversi soggetti interessati.

Il piano quindi deve essere configurato come un processo di conoscenza, di comunicazione e, soprattutto, di coinvolgimento volto ad individuare strategie praticabili di assetto territoriale e di sviluppo attraverso l'accordo di più soggetti.

Esistono ancora due tematiche importanti nella pianificazione dei parchi.

Nel rapporto ecologico tra parchi e contesto, la frammentazione è una delle cause, forse la principale, della perdita di biodiversità, la dove, in questi casi, la teoria della conservazione ha da tempo dimostrato l'insufficienza della tutela ambientale per isole partecipativa implicita in tutte le strategie della L.R. 19/02. Da questa considerazione nasce la strategia del rafforzamento della continuità ambientale attraverso le reti ecologiche.

Per legge, il piano del parco è sovraordinato a ogni altro strumento di pianificazione locale e si configura come immediatamente vincolante per le amministrazioni e per i privati (art. 12 L. 394/91).

Anche se la L.R. n.10/2003 regola i rapporti con gli altri strumenti di pianificazione, restano comunque aperte una serie di questioni.

Intanto il piano del parco si configura come un piano speciale, insieme naturalistico, ambientale e paesistico, di scala vasta, con obiettivo primario la tutela dei valori naturali, ambientali, storici, culturali, antropologici e tradizionali, diverso dall'obiettivo primario di altri piani, quali per esempio quelli urbanistici di scala locale, principalmente relativi alla regolazione dell'uso del suolo. Le differenze di scala, di obiettivi e di contenuti dei diversi piani, rendono difficile, anche dal punto di vista tecnico, oltre che politico, l'applicazione della norma di legge per tutte le aree interne al parco, comprese quelle interessate da centri abitati. D'altra parte, i comuni restano completamente liberi per le aree esterne contigue al parco, talvolta individuandole come aree di compensazione delle limitazioni poste ai territori inseriti nel parco. Ciò contrasta con le esigenze di un rapporto coordinato tra parco e contesto, per ragioni di fruizione di sviluppo locale. Si possono citare a questo proposito l'organizzazione delle infrastrutture d'accesso, della ricettività, dei servizi per i visitatori in città. Dunque si dimostra la necessità di un dialogo tra piano del parco e altri piani, non solo quelli locali ma anche quelli provinciali, di bacino, di settore, ecc.

L'Ente di Gestione, pertanto, nella predisposizione del Piano del Parco, prenderà in considerazione i seguenti problemi ed obiettivi:

- contestualità e complementarità del Piano del Parco e del Piano pluriennale economico sociale (L. 394/91 e L. 426/98);
- sostituzione o integrazione tra Piano del parco ed altri piani;
- integrazione della finalità: conservazione, promozione dello sviluppo, fruizione, comunicazione sociale;
- incremento dello sviluppo locale attraverso il turismo, il contrasto alla marginalizzazione;
- l'interdipendenza tra difesa della biodiversità e cura del territorio.

CAPITOLO III - STRUMENTAZIONE URBANISTICA ATTUALE E DINAMICHE TERRITORIALI

3.1 NOTE SULLA STRUMENTAZIONE E I MODELLI URBANISTICI DEGLI ENTI LOCALI CALABRESI

La gran parte dei Piani Regolatori dei Comuni della Calabria hanno, volontariamente o involontariamente, assecondato il fenomeno della dispersione insediativa. Alcuni dati della mosaicatura dei Piani, in aree campione, e la banca dati dell'Osservatorio Regionale (presso l'Assessorato all'Urbanistica e Territorio) e Nazionale dei Piani regolatori (presso la Dicoter), dimostrano in generale un diffuso invecchiamento e datazione degli strumenti che sono più o meno fermi agli anni '80, e conseguenti ad iter lunghissimi di ideazione, approvazione e gestione, il permanere in numero preoccupante (circa il 40% sul totale del territorio regionale) di forme inadeguate di gestione delle trasformazioni urbane (vecchi e superati Programmi di Fabbricazione), il ricorso massiccio all'uso delle varianti che si attesta su una media di 11 per comune (e arriva addirittura a superare le 20 nel caso di Reggio Calabria).

Per quanto riguarda l'analisi campione di alcune aree è possibile scoprire, da alcuni indicatori, come, per esempio, tra il numero degli edifici realizzati nelle zone C (espansione) e nelle aree E (agricole), la superficie coperta e il volume costruito nelle medesime zone e la capienza insediativa delle aree di espansione in generale, vi sia un eccezionale surplus di metri cubi che riguarda in particolare la zone ex campagna, così come è possibile evincere che sommando tali metri cubi complessivi (zone di espansione e agricole), gli indici si attestano su numeri preoccupanti (in generale una media di 1,5 mc/mq).

Più in generale nel disegno dei Piani le aree di espansione sono disposte intorno alle parti di centro consolidate, la gran parte dei casi sottraggono spazio alla campagna, mettendo in evidenza un fenomeno preoccupante - degli ultimi 30 anni soprattutto - di costruzione in zone definite, dai Piani, agricole, o insediandosi nei fondovalle, e talvolta, in forme estreme, aggredendo intere colline o crinali impervi, con sbancamenti di terreno considerevoli, profonde alterazioni morfologiche e con risultati, sul piano edilizio-tecnologico, di scarsa qualità al punto da far prevedere nella L.R. n. 19/02 miglioramenti tecnologici dei processi edilizi (Art. 49, miglioramenti tecnologici). A ciò si aggiungano le quantità considerevoli di aree produttive (zone E ed F), sempre aree edificabili, che più o meno ogni comune piccolo o grande ospita all'interno del proprio territorio, anche in questo caso con grande dispersione e spreco di suolo, e, soprattutto in questo caso, con significative sottrazioni alle aree un tempo agricole.

Concentrazione e dispersione si alternano nel disegno che il mosaico dei piani rimanda del territorio calabrese, con un chiaro ed evidente incremento del settore delle costruzioni, uno dei settori trainanti l'economia calabrese, che è confermato dai clamorosi incrementi di edificato in quasi tutta la regione (+ 400% circa nel periodo 1954-84-94), con picchi significativi nelle aree di sviluppo urbano e soprattutto lungo le principali infrastrutture e in prossimità dei centri a maggiore dotazione urbana.

“Un settore che ha assunto funzione particolare nei processi di definizione dei nuovi scenari socio-morfologici regionali, quello delle costruzioni, sia per quanto riguarda il mercato dell'edilizia residenziale, sia per quanto attiene la realizzazione di opere infrastrutturali, industriali, impiantistiche o di consolidamento del territorio”.

3.2 LA POLVERIZZAZIONE DEI COMUNI IN CALABRIA, UN PROBLEMA TERRITORIALE-ECONOMICO-SOCIALE

In Italia sono 5836 (su 8101) i comuni con popolazione al di sotto dei 5000 abitanti, centri situati per lo più nelle zone montane e collinari, interne, delle Alpi o dell'Appennino, o nelle enclaves costiere.

In Calabria il dato (265 su 409 comuni della regione contano meno di tremila abitanti e solo venti comuni superano i quindicimila abitanti) conferma la situazione nazionale, come in realtà una condizione storica del territorio italiano, dunque e non solo calabrese.

Un patrimonio inestimabile è racchiuso in questi centri, un patrimonio di identità, di storia e culture, di paesaggi dalle colline della vite e dell'ulivo, ai castagneti, ai querceti, alle pinete, ai pascoli via via salendo di quota fino alla montagna più alta.

Tra fenomeni di abbandono e, solo in alcune occasioni di riscoperta di queste realtà (soprattutto per quelle vicine ai centri urbani importanti, come fuga dal caos urbano), si dipana oggi una condizione comunque di difficoltà: mancanza di mezzi e risorse adeguate, scarsità di collegamenti viari efficaci, spopolamento progressivo, caduta delle attività tradizionali, artigianali e manifatturiere, ma soprattutto di quelle agricole con conseguente mancanza di manutenzione del territorio, progressivo isolamento sociale e culturale, oltre che geografico.

Un caso per tutti valga in Calabria, quello di Badolato, che fece scalpore qualche anno fa per l'abbandono e la messa in vendita delle case del vecchio e arroccato centro storico, in parte poi occupate dai Kurdi immigrati e da alcuni turisti stranieri, ma di Badolato – i cui abitanti oggi vivono nel centro urbano di recente espansione, vicino alla costa - in questa regione rischiano di essercene molte altre se non si inverte la tendenza all'isolamento e all'abbandono.

Dal punto di vista urbanistico e territoriale il tema di fondo di questo modello si identifica ancora una volta con gli scenari della dispersione, e il problema dei piccoli centri diventa ancora più difficile se, guardando alla esigua dimensione di questi, e alla conseguente mancanza di risorse, si pensa all'attuazione di qualsiasi forma di governo del territorio, già di per se in ritardo per le condizioni endogene di questi contesti, che al più sono dotati di un Programma di Fabbricazione o di un regolamento edilizio (al 2003, sono 6 i piccoli comuni calabresi sprovvisti di qualsiasi strumento, circa 75 quelli con solo PdF) o di PRG mirati alla sola regolamentazione edilizia della minima attività che si svolge sul proprio territorio.

Le L.R. n. 19/02 non si misura direttamente con questo problema, ossia non lo prende in precisa considerazione, ipotizzando che il nuovo modo di pianificare attraverso il PSC possa essere esteso anche a queste realtà sia pure con le profonde differenze di scala, di problematiche e di complessità dei fenomeni che vi è rispetto a centri di maggiore dimensione.

Anche in queste realtà comunque il territorio è risorsa, parte di un più vasto sistema, e anche qui il PSC può produrre, se ben applicato effetti significativi.

Tuttavia un incentivo all'associazionismo tra comuni limitrofi di piccole dimensioni, come già avviene per la realizzazione di consorzi per altre attività (rifiuti, ecc.) anche nella redazione degli strumenti urbanistici non può che giovare a diminuire la condizione di debolezza e marginalità e rafforzare il disegno di sviluppo a scale intermedie. Ma occorre un atteggiamento culturale diverso - che trova però ancora oggi attrito nella storica condizione di autarchia della Calabria e dei calabresi - per porre rimedio al fenomeno dispersivo che si manifesta in questo contesto, atteggiamento che risiede intanto in una riscoperta dei valori di questi centri, più specificamente in termini progettuali nella costruzione di una rete e nella attivazione di una conferenza d'area con gli attori pubblici e privati per la costituzione di distretti che assecondino le vocazioni dei territori in cui ricadono i piccoli centri (distretti rurali, delle tradizioni, dell'agricoltura sostenibile e biologica, ecc.). Un caso virtuoso nella Calabria di oggi è quello di Soveria Mannelli (circa 3.100 abitanti) il comune più telematico d'Italia, al di là di questo dato positivo, è possibile comprendere che si tratta di un comune montano interno e marginale, che ha però trovato nella applicazione ed evoluzione dei sistemi di *e-governance*, nonché nella tecnologia e modernizzazione che li sottendono, lo spunto per nuove relazioni sociali e culturali, nuove occasioni e motivi di aggregazione come spinta al rinnovamento e all'innovazione, nonché alla costruzione di una rete interna che dialoga con altre infinite reti. È stata ben applicata una misura del POR Calabria (6.3, 2000/2006), ma era, ed è possibile, articolare tentativi di coalizione, di alleanze di territorio e di nuove forme di mutualità, soprattutto è possibile comprendere che anche nella Calabria che si avvia ad un processo di innovazione nelle pratiche di governo del territorio, è possibile che le aree interne e i piccoli comuni che le punteggiano, possano non essere un problema ma una risorsa in più per lo sviluppo, e che in una logica di compattamento territoriale, la costruzione di una rete forte dei comuni piccoli e interni, sia possibile e auspicabile con proposte e progetti mirati e coerenti.

CAPITOLO IV - TRASFORMAZIONI E MODALITÀ D'USO DEL TERRITORIO

4.1 TRASFORMAZIONI E MODALITÀ D'USO DEL TERRITORIO REGIONALE

Per ripercorrere in sintesi le tappe delle trasformazioni più significative del territorio calabrese, è necessario tracciare un quadro delle azioni che hanno influito su tali trasformazioni. Si può immaginare un certo dinamismo degli assetti territoriali e ad una progressione lenta negli anni, che ha comunque prodotto modificazioni nel territorio, nella società, nell'economia. Un contributo significativo a queste trasformazioni, nonché una accelerazione, lo hanno prodotto le massicce risorse dell'intervento straordinario, a partire dagli anni '50/'60, anni in cui prevale "il concetto di Calabria "rurale" (Gambi, Rossi Doria, studi SVIMEZ)".

Negli anni successivi, all'inizio-metà dei '70 la Programmazione territoriale (Progetto'80, CRPEC, Documenti Regionali di indirizzo per la Pianificazione territoriale) colloca la Calabria "al centro di dinamiche di intervento pubblico per lo sviluppo di un apparato produttivo industriale e di servizio (sviluppo per poli)". E in conseguenza di questa massiccia azione di sostegno nei successivi anni '80 si evidenzia una forte tendenza all'edificazione di case ed edifici in generale, "con aumenti dal 60% al 300% di abitazioni e di stanze non giustificati da una stabilità sotto il profilo demografico (IT. URB. '80), che per le opere pubbliche (eseguite o progettate)". È del decennio '90/2002 il primo tentativo organico di pianificazione regionale attraverso il Piano territoriale di coordinamento con valenza di Piano Paesistico, mai approvato e attuato, attraverso il quale si tenta di intraprendere la strada della gestione e governo delle risorse dell'ambiente, del paesaggio e del territorio calabrese.

Questo dimostra, in sintesi, che la Calabria è una regione geograficamente decentrata e marginale, in forte ritardo – e in molti settori - nei confronti con altre realtà del meridione e italiane.

Rispetto alle radicali modificazioni degli ultimi decenni del secolo passato che nel complesso hanno investito il paese, ha anch'essa subito trasformazioni socio-economiche e trasformazioni tecnologiche – queste ultime soprattutto in alcuni contesti avanzati anche in virtù della presenza di alcuni centri di ricerca e produzione e delle università - con conseguenti modificazioni dell'assetto territoriale, modificazioni politiche e istituzionali, senza però che sia mai decollato un vero e significativo processo di reale cambiamento.

Si tratta di processi – come quelli descritti prima - che senza dubbio hanno inciso profondamente sulle dinamiche socio-economiche, e il tessuto insediativo e le trasformazioni territoriali, che ne sono il riflesso, mostrano oggi una Calabria ad un bivio: o il cambiamento diventa un processo reale, e le modificazioni e le trasformazioni assumono caratteri e contenuti di qualità, ovvero non sono più subiti ma governati, oppure sarà difficile contrastare i fenomeni di degrado e abbandono, di marginalità e precarietà che da sempre sono opposti ad un sano decollo di condizioni civili di sviluppo del territorio.

Del resto, i processi della globalizzazione economica e finanziaria, lo sviluppo di attività competitive, la coesione sociale e l'avanzamento economico hanno, fino ad ora, solo sfiorato questa regione, di contro, il persistere di crisi e pericoli ambientali, con profonde ripercussioni e

guasti sul sistema naturalistico e sulle risorse del territorio, soprattutto a scala locale, hanno generato un aumento incontrollato di consumi e di risorse dal suolo all'aria.

Il territorio calabrese si trova oggi – suo malgrado - al centro di questi processi che richiedono risposte nuove e più articolate da parte della pianificazione, in grado di misurarsi con le nuove complessità e le sfide della competitività.

Non è del resto casuale che il “cuore” delle risorse dell'Europa del futuro, l'equilibrio territoriale, è individuato come interesse addirittura sovranazionale in due documenti, recenti e di primaria importanza, dell'Unione Europea: il “Quadro d'azione per lo sviluppo urbano sostenibile” e lo “Schema di sviluppo dello spazio europeo”.

Da qui l'esigenza profonda, la necessità di inserirsi in questa filiera, perseguire uno sviluppo sostenibile sul piano ambientale, economico, sociale, istituzionale, che va tradotto in nuove politiche per il territorio e in conseguenti e adeguati strumenti di metodo e innovazione tecnologica, di organizzazione delle risorse, finalizzati ad una visione integrata con percorsi partecipativi.

4.2 Scenari demografici, trend economico-sociale

Nella lettura delle dinamiche demografiche risulta alquanto singolare la performance positiva di alcuni contesti a scapito di altri.

Osservando i paesaggi della trasformazione sociale e le dinamiche della popolazione si nota che una apparente ed equilibrata stabilità demografica sembra interessare la Calabria, almeno negli ultimi 25 anni. Dimenticati gli incrementi vistosi della popolazione degli anni dal primo al secondo dopoguerra (circa ottocentomila unità) gli anni settanta e ottanta (2.037.686 unità) fino al 2001 (2.011.466 unità) vedono la Calabria attestarsi su numeri che sino ad oggi, tranne leggeri incrementi-decrementi, sono rimasti uguali negli ultimi 50 anni.

Questo quadro è frutto di processi intrecciati, dagli spostamenti già descritti verso valli e coste, con conseguente aumento di dispersione insediativa e di residenzialità, alla compresenza di popolazione anziana e giovane in età da lavoro, fino, a tutt'oggi, alla sempre più significativa presenza di popolazione straniera integrata nel tessuto sociale e residenziale, anche se ancora in gran parte non regolarizzata e non iscritta negli albi dei residenti, ma esistente sul territorio regionale con dinamiche ancora tutte da indagare e comprendere.

Si aggiunga a ciò lo scenario di densificazione di alcune aree urbane trainanti, non ancora vere grandi città, ma significativi agglomerati urbani che raggiungono anche i 300.000 abitanti, la polarizzazione, in queste aree, di strutture universitarie, produttive, amministrative e si può comprendere come questa stabilità sia anche frutto – dopo la grande fuga degli anni '60 - di un processo che convoglia nuove risorse e intelligenze e alimenta processi di urbanizzazione e stabilità demografica di alcune parti del territorio calabrese che garantiscono nell'insieme la tenuta. Resta in questo quadro, ancora significativo il peso di una polverizzazione dei centri e nuclei abitati che nel significativo numero di 2079 (un nucleo ogni 7,9 kmq) racchiude a tutt'oggi la

dimensione di un territorio e dei suoi abitanti ancora legati ai luoghi di origine e che però si spostano in un raggio medio di 30 km dove possiedono almeno due abitazioni .

Già a partire dagli anni 70 si nota in ogni caso una forte e accelerata tendenza alla crescita di alcune aree e il consolidarsi di sistemi urbani policentrici, con numeri di popolazione che sommandosi costruiscono nuovi scenari e modelli insediativi più dinamici e più legati a fattori di accelerazione delle condizioni socio-economiche e/o delle risorse territoriali disponibili. E' il caso della Piana di Sibari, come già ribadito, dell'alto Tirreno casentino, di Gioia Tauro, della stessa Reggio e di Villa San Giovanni, di Lamezia e Catanzaro, del soveratese, di Crotone e tutto l'areale di Isola Capo Rizzuto, della locride e del vibonese. Ma il caso ad oggi più significativo rimane quello di Cosenza-Rende e di tutto l'ampio bacino della Valle Crati almeno a comprendere, a nord, Spezzano Albanese.

E dato che è sempre più vero che le città si colgono non più e solo dal numero ufficiale dei residenti ma attraverso la progressione crescente dei flussi e di chi le vive e le usa, risulta evidente che, secondo i dati del Piano regionale dei Trasporti, entrano in Cosenza, al giorno, 90.000 automobili, 2000 autobus e sono inoltre presenti nell'area dell'Università della Calabria 35.000 tra studenti e docenti, numeri che sommati ai centri corona della Valle Crati, fanno una popolazione quotidiana di circa 400.000 unità che frequentano la città e il territorio circostante.

Sono numeri e dinamiche che devono farci cambiare il punto di vista sulla presenza o meno di città vere in Calabria e adottare provvedimenti e iniziative che si preoccupino di comprendere e governare, dal punto di vista urbanistico e territoriale, questi nuovi e significativi fenomeni.

E' possibile pertanto ipotizzare che il fenomeno demografico calabrese si riconosce e distingue per la compresenza dei due fattori associati dell'incremento di abitanti e della crescita urbana, ciò vale, oltre ai fenomeni descritti, anche per alcune aree costiere a più marcata vocazione turistica, così come per aree interne con analoga tendenza, soprattutto la Sila e parte della fascia presilana, ma altrettanto significativi e in progress, sono i fenomeni di crescita demografico-insediativa legati alla presenza di assi infrastrutturali principali, come nel caso della Salerno-Reggio (tratto Valle Crati), o della E90 jonica, o ancora del raccordo Lamezia-Catanzaro.

In questo quadro si confermano le tendenze alla crescita complessiva di alcune aree rispetto ad altre (i nove ambienti insediativi locali principali descritti prima) ma anche si delinea con evidenza una forte concentrazione e aumento lungo le zone costiere interessate ai fenomeni di aumento demografici e insediativi.

TAVOLA RIEPILOGATIVA DATI ISTAT e confronto censimenti 1991/2001

Popolazione residente censita al 2001 (popolazione legale) e al 1991, differenze e densità abitativa, per provincia - regione Calabria					
PROVINCE	POPOLAZIONE RESIDENTE		VARIAZIONE DI POPOLAZIONE TRA IL 1991 ED IL 2001		Densità per Km ^q
	Censita al 21 ottobre 2001	Censita al 20 ottobre 1991	Valori assoluti	Percentuali	
Regione Calabria					
Cosenza	733797	750896	-17099	-2,3	110,3
Crotone	173122	180409	-7287	-4,0	100,9
Catanzaro	369578	382565	-12987	-3,4	154,5
Vibo Valentia	170746	179640	-8894	-5,0	149,8
Reggio di Calabria	564223	576693	-12470	-2,2	177,3
Totale	2011466	2070203	-58737	-2,8	133,4

4.3 INCIDENZA DEI FENOMENI NATURALI (GEOLOGICI, IDROGEOLOGICI E SISMICI), RISCHI AMBIENTALI E GEORISORSE : IL QUADRO NORMATIVO E IL SISTEMA DEI VINCOLI

Gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica concorrono alla salvaguardia del valore naturale, ambientale e paesaggistico del territorio ed al miglioramento dello stato dell'ambiente, come condizione per lo sviluppo dei sistemi insediativi e socio economici. A tale scopo le previsioni dei piani, relative agli usi ed alle trasformazioni del territorio, si informano ai criteri di sostenibilità ambientale e territoriale e sono sottoposte alla valutazione preventiva di impatto di cui all'Art. 10.

Con riferimento alla verifica di compatibilità, la legge urbanistica precisa che la stessa "trova applicazione nelle modalità di intervento della pianificazione strutturale e operativa ed è rivolta a perseguire la sostenibilità degli interventi antropici rispetto alla quantità e qualità delle acque superficiali e sotterranee, alla criticità idraulica del territorio e all'approvvigionamento idrico, alla capacità di smaltimento dei reflui, ai fenomeni di dissesto idrogeologico e di instabilità geologica, alla riduzione e prevenzione del rischio sismico, al risparmio e all'uso ottimale delle risorse energetiche e delle fonti rinnovabili".

Lo studio di impatto, inoltre deve riguardare l'insieme degli effetti che i piani hanno sull'ambiente, inteso come sistema complesso delle risorse naturali e umane, ivi comprese il suolo e il sottosuolo. (Art. 10 c7).

La legge rivolge una particolare specifica attenzione, al di là della dimensione ecologica-ambientale, ad alcune risorse dell'ambiente fisico e alle pericolosità e rischi geologici che sono maggiormente diffusi nel territorio calabrese.

Il QTR deve prevedere, tra l'altro " le azioni e le norme d'uso finalizzate tanto alla difesa del suolo, in coerenza con la pianificazione di bacino di cui alla legge 183/89, quanto alla prevenzione e alla difesa dai rischi sismici e idrogeologici, dalle calamità naturali e dagli inquinamenti delle varie componenti ambientali;"

Il PTCP deve contenere “ il quadro conoscitivo delle risorse essenziali del territorio e il loro grado di vulnerabilità e di riproducibilità (art. 18 - 6°), ma anche il quadro conoscitivo dei rischi.

Il PSC deve farsi carico in maniera più specifica delle georisorse e di pericolosità e rischi geologici (Art.20). Esso è promosso anche in assenza dei Piani sovraordinati, tenendo conto in particolare delle “ linee guida”. Inoltre, costituisce caratteristica peculiare della legge 19/2002 quella di prescrivere, per garantire la realizzazione delle finalità di cui allo stesso comma 2 dell’Art. 20, uno studio geologico (Art. 20 - 4 a, 4 c).

In coerenza con le premesse c’è dunque la necessità di fornire in generale indicazioni relativamente all’analisi e valutazione dei principali rischi geologici e delle georisorse per quanto attiene agli aspetti di interesse per la pianificazione ordinaria e per i rapporti tra questa e i piani di settore.

4.3.1 I rischi e i programmi di previsione e prevenzione

Per quanto riguarda i rischi, è ben noto che la legge 225/92 valorizza il ruolo delle regioni e delle province nel settore della loro previsione e prevenzione.

Otto Sezioni della Commissione Grandi Rischi si interessano rispettivamente di: Rischio sismico, Rischio nucleare, Rischio vulcanico, Rischio idrogeologico, Rischio chimico industriale, Rischio trasporti, Rischio sanitario, Difesa dei beni culturali dai rischi naturali e di origine antropica.

Relativamente alla legge urbanistica regionale sono di interesse il Rischio idrogeologico e il Rischio sismico.

Per tutti i rischi la comunità scientifica ha effettuato da tempo studi e ricerche principalmente post-evento, ha elaborato studi e ipotizzato soluzioni, ha configurato reti di monitoraggio, individuando precursori di evento che sono in grado di far stimare, da operatori qualificati e con sufficiente approssimazione, il grado di pericolosità del rischio, la sua probabile ricorrenza temporale, l’estensione areale, la concreta possibilità di diffondere allarmi per le popolazioni e le conseguenti misure da adottare per mitigarne gli effetti sulle persone e sui beni.

Imprevedibile è, allo stato attuale delle conoscenze, il rischio sismico, per il quale la comunità scientifica non dispone ancora di sensori e metodologie atte ad individuare con certezza i precursori di evento per generare allarmi preventivi alle popolazioni, mentre invece è possibile ipotizzare la magnitudo, la dimensione areale del sisma e gli effetti, e definire le normative di prevenzione tecnica.

- Nella legge 225 particolare risalto è data alla necessità che la comunità nazionale disponga, ai vari livelli amministrativi (nazionale, regionale, provinciale), di programmi di previsione e prevenzione, per ogni tipo di rischio.

Ne consegue, attesa la natura di ogni rischio, che il programma nazionale può essere definito dal centro per l’intero territorio ed essere cogente per ogni amministrazione interessata, in altri casi il programma deve limitarsi a predisporre linee-guida da fornire agli enti territoriali competenti, sia per tenere presente e valutare nella giusta misura le specifiche diversità da regione a regione, da

rischio a rischio, sia per il rispetto dell'impianto legislativo nazionale e regionale che assegna compiti e competenze sul territorio a diversi soggetti.

La legge stabilisce che i programmi di previsione e prevenzione provinciali siano tenuti presenti nella predisposizione dei piani di emergenza, ma non può sfuggire l'importanza che tali programmi assumono come strumenti conoscitivi per la Pianificazione territoriale e urbanistica a livello regionale, provinciale e comunale.

Nella nostra regione i Piani di Bacino non sono stato ancora elaborati ma è già disponibile il Piano di Assetto Idrogeologico(PAI); mentre non sono, allo stato disponibili I Piani di Previsione e Prevenzione previsti dalla Legge Regionale 4/97.

4.3.2 Risorse geoambientali, i sistemi di tutela e di valorizzazione

Georisorse e Pianificazione

Secondo quanto chiarito nella definizione dei presupposti di base per gli indirizzi di pianificazione, già da diversi anni in Italia, per esigenza di tutela, alcune categorie di beni ambientali sono state affidate a specifiche autorità e/ o a specifiche pianificazioni.

Di fatto sono numerose, accanto a quelle ricordate, le leggi e le normative che hanno riconosciuto alle categorie di beni ambientali dei valori prioritari rispetto agli interessi pubblici promossi dalla pianificazione territoriale e urbanistica ordinaria.

L'espansione della tutela ha portato alla proliferazione di piani e di istituzioni, alla frammentazione di competenze, a complicazioni procedurali, che rendono talora incerta l'efficacia dell'azione stessa di tutela.

In tale contesto, non vi è dubbio alcuno che gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica ordinari, devono concorrere a rendere efficace le azioni di tutela e, ove possibile, devono promuovere la valorizzazione dei beni ambientali tutelati.

La legge urbanistica esprime principi e definisce criteri di operatività coerenti con tali esigenze, ma la sua portata innovativa è anche più fortemente avvertita, quando sancisce che le trasformazioni urbanistiche e territoriali devono essere basate anche sulla considerazione dei limiti e delle possibilità di utilizzo di risorse naturali eventualmente disponibili, a cui viene dedicata attenzione in specifici piani ma non sono considerate nella normale prassi di pianificazione.

In realtà, sono abbastanza rari i casi dei piani ordinari che tengono conto delle risorse idriche o agricoli o di altre risorse dell'ambiente fisico.

Già all'art. 1 è sancita la volontà di promuovere "un uso appropriato delle risorse ambientali, naturali, territoriali e storico culturali", e all'art. 3 viene stabilito che le scelte, nella fase di elaborazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, sono basate anche sulla conoscenza delle risorse.

In maniera più esplicita, sancisce che il PSC "determina i limiti dello sviluppo del territorio comunale in funzione delle sue caratteristiche... idrogeologiche, podologiche, idraulico forestali e ambientali".

Alla Pianificazione del territorio agro- forestale, infine, è dedicato il Titolo VII della legge.

In tale quadro si pone il problema di alcune annotazioni integrative a quanto già sviluppato nelle linee guida, con riferimento specifico a risorse agricoli, risorse idrogeologiche e geotopi. Per le risorse litominerarie si rinvia a quanto valutato con riferimento ai rischi dell'attività estrattiva.

Risorsa suolo

Gli articoli 50-51-52 della legge regolano gli interventi in zona agricola, specificando i compiti degli strumenti urbanistici.

Si deve rilevare che, in particolare, al PSC è riservato il compito di individuare le zone agricole a diversa vocazione e suscettività produttiva, attraverso una rilevazione e descrizione analitica delle caratteristiche fisiche del territorio e delle sue potenzialità produttive.

In relazione a ciò, si pone, di fatto un problema a cui negli ultimi anni è stata rivolta notevole attenzione. Esso riguarda la necessità di una approfondita conoscenza dei suoli e della loro distribuzione, da attuarsi mediante l'utilizzo degli strumenti metodologici messi a punto per la classifica e la cartografazione dei suoli.

Per l'interesse che riveste tale cartografia ai fini della Pianificazione territoriale è opportuno ricordare che le informazioni che da essa si possono trarre, non devono solo riguardare caratteristiche, generi ed evoluzioni dei terreni in chiave pedologica, ma anche consentire di valutare le potenzialità e le limitazioni d'uso ai fini di pianificazione agronomica e territoriale.

E' perciò che, per la costruzione della carta dei suoli, si usano cartografie tematiche di base che considerano i diversi elementi conoscitivi che caratterizzano le differenti situazioni interne ed esterne al suolo.

Dalla sovrapposizione ragionata delle carte tematiche di base si perviene alla carta dei suoli.

Evidentemente, riveste particolare rilievo l'attenzione dedicata dall'ARSSA al problema, e la disponibilità della " Carta dei suoli" in scala 1:250.000, già prodotta dallo stesso Ente nell'ambito del "Programma interregionale" Agricoltura- Qualità, Misura 5" della Regione Calabria.

Risorse idriche

Con riferimento alle risorse idriche occorre qui ribadire alcuni nodi problematici che si connettono in particolare alla scarsa attenzione alle problematiche ambientali e alla forte interferenza delle attività umane sul ciclo dell'acqua.

La scarsa attenzione alle problematiche ambientali e all'uso corretto delle risorse è uno dei nodi fondamentali.

È assolutamente necessario e urgente fare ogni sforzo per far crescere e diffondere la consapevolezza che le attività umane si sono inserite in maniera massiccia e determinante nel naturale ciclo delle acque con due fasi distinte: una di prelievo per i diversi usi, l'altra di rilascio di reflui e liquami.

I prelievi di acqua per uso potabile si effettuano in Italia per il 48% dalle falde, dalle sorgenti per il 37 %, da acque superficiali per il 12 %.

La stragrande maggioranza dei prelievi in Calabria si effettua in acquiferi ad elevata vulnerabilità, e diversi acquiferi sono interessati da insufficienze qualitative sia per i parametri batteriologici che per quelli chimico fisici.

Il caso più eclatante è quello di Reggio. Negli acquiferi alluvionali della fascia costiera è presente una falda freatica che garantiva una risorsa stimata intorno a 35 milioni di metri cubi di acqua potabile. Oggi, una parte preponderante di tale risorsa è inutilizzabile per gli elevati valori di cloruri imputabili a infiltrazioni salmastre, provocate da un eccessivo sfruttamento della falda, peraltro molto vulnerabile.

Altri fenomeni analoghi si stanno sviluppando in altri acquiferi alluvionali della regione.

A fronte di una crescente esigenza di protezione delle falde, ci rendiamo conto che la distribuzione delle attività umane sul territorio incide sicuramente e sempre più in modo determinante sulle condizioni delle acque e assume particolare rilevanza la produzione di rifiuti liquidi, gassosi, solidi, il cui smaltimento genera problemi crescenti e sempre più gravi di protezione delle risorse idriche.

L'attenzione agli aspetti ambientali non può essere una attenzione settoriale e a compartimenti stagni, perché l'ambiente è un sistema complesso di relazioni tra componenti fattori e processi, in cui il funzionamento dei singoli organi si condiziona vicendevolmente e che è dotato di caratteristiche specifiche rispetto ai singoli organi.

Chiaramente il problema da risolvere è complesso.

C'è anzitutto il problema di approntare un quadro conoscitivo adeguato delle risorse idriche superficiali e sotterranee disponibili.

La carta idrogeologica è il documento di sintesi più importante che indica sulla base topografica:

- Il reticolo di drenaggio superficiale naturale e artificiale;
- I punti d'acqua censiti, con indicazione della relativa portata;
- L'indicazione delle permeabilità dei vari terreni presenti nel territorio;
- I limiti degli spartiacque geologici;
- La presenza delle falde freatiche e il loro andamento nel sottosuolo attraverso le isofreatiche.
- Altre informazioni.

Accanto a questa Carta, possono essere costruite le altre carte tematiche specifiche (Carta geolitologica, Carta idrografica, Carta idrogeologica, Carta idroclimatologica, Carta idrogeochimica, Carta della vulnerabilità, Carta dell'inquinamento, Carta della qualità delle acque) destinate a dare informazioni specializzate che possono essere utili di volta in volta, e consentire di pervenire alla costruzione della Carta delle risorse idriche.

Occorre rilevare, tuttavia, che già la Carta idrogeologica, che costituirebbe uno strumento cartografico basilare per lo studio delle risorse idriche sotterranee, non è disponibile in Italia a causa delle carenze del Servizio geologico, come copertura sistematica del territorio nazionale e solo recentemente è stato avviato il programma di redazione della stessa.

A livello regionale oggi si può disporre di cartografia aggiornata “ La Carta Idrogeologica dell'Italia Meridionale”redatta dall'APAT e dall'Università degli Studi di Napoli “ Federico II”, Dipartimento di Geofisica e Vulcanologia, che ricostruisce un quadro di sintesi sullo stato delle

conoscenze del patrimonio idrico sotterraneo dell'Italia Meridionale sicuramente non esaustivo del quadro regionale, ma valido come strumento conoscitivo di base in accordo con gli intendimenti della Legge n°36/94

CAPITOLO V - OBIETTIVI, STRATEGIE E INDIRIZZI PER I DIVERSI AMBITI TERRITORIALI DEL PSC

5.1 UN OBIETTIVO PRINCIPALE: LA RIQUALIFICAZIONE DEL TERRITORIO

Essendo la filosofia della pianificazione sostenibile improntata alla cooperazione fra i diversi enti territoriali per il raggiungimento di obiettivi comuni di sostenibilità è evidente che gli obiettivi e le strategie dei diversi piani strutturali alla scala comunale dovranno ispirarsi agli obiettivi ed alle strategie regionali e provinciali ed articularli e coniugarli alla scala locale.

Nei paragrafi che seguono cercheremo di indicare, per alcuni ambiti territoriali particolarmente significativi alla scala comunale, quelli che possono essere gli obiettivi e strategie coerenti con quanto previsto alla scala regionale.

Un obiettivo fondamentale e basilare della pianificazione regionale, e che trova adeguata attuazione alla scala locale, è certamente rappresentato dalla *riqualificazione del territorio*. L'obiettivo della riqualificazione deve ispirare le strategie di intervento relative a tutti i sistemi della pianificazione, quello naturale, quello insediativo, quello agricolo forestale e quello relazionale.

Per quanto riguarda la scala comunale e quindi il Piano strutturale concentreremo la nostra attenzione in particolare sul sistema insediativo, sulle aree urbanizzate e su quelle urbanizzabili, in quanto è proprio alla scala comunale che maggiormente prendono corpo le strategie e le azioni di intervento sui nuclei urbanizzati e le politiche di riqualificazione. Abbiamo articolato a tale proposito, anche in base a quanto previsto dall'art. 5, gli ambiti della pianificazione comunale in tre sottosistemi

- il sistema insediativo, articolato a sua volta in:
 - *centri storici*
 - *la città consolidata*
 - *la periferia consolidata e la città pubblica*
 - *la periferia diffusa*
- le aree urbanizzabili
- le aree agricolo forestali.

5.2 LA RIQUALIFICAZIONE DELLA CITTÀ

5.2.1 I centri storici ed il patrimonio architettonico

Con riferimento a quanto già detto nel Cap. 2.2.2. sull'importanza e le caratteristiche peculiari del sistema dei centri storici calabresi, possiamo dividere gli stessi in due distinte categorie:

- centri storici interni alle grandi e medie città
- centri storici dei piccoli comuni.

La seconda presenta la situazione più diffusa, quella che maggiormente caratterizza le condizioni del paesaggio collinare e montano della nostra regione, del quale sono un carattere emergente e peculiare. In queste brevi note, dunque, faremo prevalente riferimento a questa tipologia di centri

storici, anche se molte delle condizioni e delle considerazioni che faremo sono in buona parte estensibili alla prima tipologia.

Se si da uno sguardo panoramico complessivo alla situazione dei centri storici calabresi possiamo affermare come una buona parte di tali centri si trovi in condizioni più o meno accentuate di degrado edilizio ed ambientale, un degrado che rischia di pregiudicarne in alcuni casi la conservazione e la sopravvivenza.

Dall'altro lato la conservazione e tutela dei centri storici calabresi rappresenta un obiettivo prioritario della nuova legge urbanistica, in quanto i centri storici non solo rappresentano la memoria e l'identità delle popolazioni che li abitano, ma anche una importante risorse per lo sviluppo economico, in quanto attraverso di essi possono svilupparsi ad esempio importanti attività turistiche¹.

L'obiettivo principale, dunque, delle politiche regionali in materia di centri storici può essere sintetizzato: rimuovere le condizioni che comportano il degrado e valorizzare i punti di forza e le risorse presenti ai fini di uno sviluppo locale sostenibile.

In tali condizioni, nel confronto fra le esigenze della conservazione e quelle dello sviluppo e della trasformazione, il semplice vincolo è da solo inefficace a garantire la salvaguardia dei beni storico artistici; da qui la necessità di una *politica integrata di conservazione e gestione del patrimonio culturale*, strutturata su azioni e progetti che abbiano come obiettivo la “mobilitazione di risorse” per la conservazione dei beni storico artistici.

In tale quadro la tutela del patrimonio culturale ha acquisito sempre più i connotati di attività di natura economica e si è assistito alla nascita di una vera e propria *industria dei beni culturali* basata sull'esistenza di “giacimenti e risorse culturali”. Non si tratta più di contrastare interessi economici esterni alternativi alle esigenze della tutela e di sottrarre il patrimonio culturale alla distruzione o al degrado, ma di rendere compatibili le esigenze della conservazione del patrimonio culturale e dei suoi caratteri morfologici, sociali e significanti originari, con quelle delle trasformazioni necessarie per valorizzare lo stesso, allo scopo di inserirlo all'interno delle domande di mercato provenienti dai settori turistici e delle attività culturali e di spettacolo.

Tale obiettivo complesso, nel quale convergono aspetti puramente tecnici (la conservazione fisica del patrimonio), aspetti economici (il suo inserimento all'interno dei circuiti turistico culturali) e rilevanti aspetti sociali (chi erano i vecchi e chi sono i nuovi utenti?), richiede necessariamente metodologie di intervento ed azioni integrate fra diversi settori disciplinari, ma anche tende ad togliere allo Stato la competenza esclusiva della tutela e conservazione.

Le nuove condizioni fanno sì, infatti, che le politiche di conservazione e tutela del patrimonio culturale, in presenza di una scarsità di risorse pubbliche, siano sempre più il frutto di *azioni e*

¹ In una fase ancor più recente lo scenario è mutato ulteriormente, a causa di una serie di nuove tendenze culturali e di alcuni mutamenti economici strutturali, ovvero:

- la crescita dell'interesse e dell'attenzione da parte di larghi strati della popolazione verso le testimonianze del passato (si pensi alla diffusissima moda dell'antiquariato);
- l'affermarsi dei regionalismi e dei localismi come contrapposizione ai processi di globalizzazione;
- l'enorme espansione del turismo di massa che tende a diventare uno dei settori trainanti dell'economia contemporanea;
- la crescita della domanda nei settori delle attività culturali e ricreative.

risorse congiunte fra enti pubblici ed economia privata, dove gli obiettivi della tutela e della conservazione devono coniugarsi con l'efficacia e la remunerazione degli investimenti.

All'interno del PSC, allo scopo di mettere in atto una adeguata politica di tutela e valorizzazione del patrimonio storico artistico si suggeriscono tre fondamentali passaggi:

- individuazione dei fattori di rischio che minacciano il patrimonio storico;
- individuazione dei "valori" del patrimonio stesso come risorsa per lo sviluppo sostenibile;
- definizione ed attuazione di una politica integrata in grado di rimuovere rischi e degrado e di valorizzare le risorse.

Individuazione dei fattori di rischio. La definizione ed implementazione di politiche e misure atte alla conservazione attiva del patrimonio culturale muovono necessariamente dall'individuazione delle condizioni in cui tale patrimonio si trova e dei fattori che minacciano la sua conservazione ed integrità. La complessità delle azioni richieste per la conservazione del patrimonio culturale è la conseguenza non solo dalla necessità di coniugare le esigenze della tutela - conservazione con quelle dello sviluppo, ma anche dalla complessità delle cause e dei fattori che ne minacciano l'integrità e la sopravvivenza. Tali fattori o rischi possono essere di natura assolutamente diversa e vanno dai processi naturali di decadimento dei materiali, alle catastrofi naturali, agli interessi di natura economica, ai comportamenti sociali, alle mode e correnti culturali, fino ad includere le stesse azioni di tutela e valorizzazione nel senso che le motivazioni economiche che sono alla base ed alimentano le politiche di recupero e conservazione dei beni culturali (uso turistico, funzioni culturali e di spettacolo, ecc..) possono rappresentare al tempo stesso una minaccia ed un rischio (sono ben note le condizioni di usura e degrado cui sono sottoposti quei beni culturali meta del turismo di massa).

Fatta questa breve parentesi, possiamo affermare che i fattori che influiscono negativamente sulla conservazione del patrimonio culturale sono distinguibili in due grandi categorie: fattori naturali ed ambientali (degrado dei materiali, inquinamento, ecc.) e fattori economici, sociali e culturali (uso improprio, abbandono, ecc.) fra loro indissolubilmente intrecciati. Le politiche di conservazione e gestione devono agire su tutti i fronti del degrado se vogliono ottenere risultati concreti ed attivare quindi azioni e programmi integrati in aree e settori diversi. I processi di degrado dei materiali, infatti, possono essere rallentati se si riduce l'apporto atmosferico di inquinanti e quindi agendo sulle politiche del traffico e della mobilità; adeguati interventi di controllo e riduzione del dissesto idrogeologico possono contribuire alla salvaguardia di centri ed edifici storici; nelle aree montane e rurali adeguate politiche di sviluppo economico sociale sono necessarie per contrastare forme di degrado derivanti dall'abbandono dei centri da parte della popolazione e dalla perdita di funzioni.

Nel caso specifico dei centri storici calabresi fra i principali fattori di rischio e di degrado si possono indicare:

- il declino economico soprattutto delle aree interne con conseguente emigrazione, che ha comportato l'abbandono ed il degrado dei centri e delle strutture edilizie ed urbanistiche;
- carenze funzionali complessive: difficoltà di circolazione, assenza di servizi e attività commerciali, ecc..
- carenze a carattere abitativo: alloggi di ridotte dimensioni, difficoltà di ampliamento e di

adeguamento tecnologico per renderli idonee alle esigenze dell'abitare moderno, che hanno spesso comportato uno svuotamento di abitanti che hanno preferito realizzare nuove abitazioni nelle aree di espansione esterne al centro storico;

- all'opposto esiste anche la pressione edilizia con conseguente adeguamento del patrimonio edilizio in assenza di una capacità di regolare e controllare tali processi di ristrutturazione e trasformazione. I centri storici sono stati in questi anni oggetto di interventi edilizi abusivi con demolizioni e ricostruzioni, ampliamenti, sopraelevazioni e ristrutturazioni che hanno completamente alterato la sua immagine originaria
- Fattori di rischio naturali: terremoti, dissesto idrogeologico. Dalle poche considerazioni sviluppate (si veda il Cap....) relative alla storia sismica della nostra regione emerge chiaramente come il terremoto sia stato e lo sia conseguentemente ancora oggi uno dei fattori principali di rischio per il nostro patrimonio culturale e per i centri storici della Calabria. Pertanto una politica di conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale calabrese deve necessariamente porsi l'obiettivo di costruire adeguate misure per la mitigazione ed il controllo del rischio sismico.

Individuazione dei valori esistenti. Dall'altro lato abbiamo detto i centri storici rappresentano un incalcolabile patrimonio di valori che debbono essere recuperati sia per scopi economici, sia al fine di migliorare la qualità della vita dei residenti, non solo del centro storico, ma del centro urbano nel suo complesso. Tali valori possono essere sinteticamente elencati:

- Valore storico culturale ed identitario: i centri storici, lo abbiamo più volte ripetuto sono il luogo in cui si conserva in gran parte la storia culturale delle popolazioni della nostra regione e questo rappresenta un valore assoluto ai fini di consolidare e rafforzare il senso di identità delle comunità locali.
- Valore paesaggistico; abbiamo già in altra parte di queste linee guida posto l'accento sul valore paesaggistico di tanti piccoli centri della nostra regione che sono paesaggio, che disegnano paesaggio con il loro adagiarsi sulle pendici dei colli.
- Valore di spazio di relazione. In numerosi centri della nostra regione il centro storico è ancora il luogo della relazione sociale, perché in esso possono ritrovarsi quegli spazi pubblici che danno il senso della socialità e della comunità, la piazza del Duomo, la piazza del Municipio, la Piazza del mercato.
- Presenza di contenitori di grande valore architettonico riutilizzabili per funzioni collettive e sociali
- Qualità della vita a volte migliore. Nonostante le carenze abitative, l'assenza di servizi e di attività commerciali, i centri storici rappresentano spesso ancora dei luoghi con una migliore qualità abitativa rispetto al resto del centro urbano perché più a misura d'uomo, più ricchi di relazioni sociali, più tranquilli, più silenziosi, ecc..

Attuazione di politiche integrate

E' evidente, in sintesi, come una politica realmente efficace di conservazione e valorizzazione dei centri storici calabresi debba rifuggire da qualunque tentazione di settorializzazione dei problemi ed affrontare la questione in una prospettiva globale ed integrata. Non avrebbe certamente senso, infatti, porsi l'obiettivo della salvaguardia antisismica di un centro storico che fosse poi comunque condannato al degrado da processi di spopolamento demografico o di sottosviluppo economico.

E' necessario, invece, affrontare tale importante questione in una logica integrata, considerando globalmente tutti i fattori di rischio che minacciano i centri storici, siano essi di natura ambientale o

economica. Una politica di mitigazione del rischio sismico può essere efficace e praticata solo se è coniugata con politiche economiche e sociali in grado di contrastare le condizioni di mancato sviluppo economico o spopolamento che affliggono i centri storici montani della Calabria, e ancor più di dare solide base economiche e sociali ad una politica di recupero che deve affrontare, rispetto ad altri contesti territoriali, costi aggiuntivi derivanti dalle necessità di adeguamento antisismico. In sintesi occorre mettere assieme politiche economiche, sociali, urbanistiche ed edilizie:

- A livello economico: favorire l'immissione di servizi (contenitori), attività commerciali ed artigianali, forme ricettive ed ospitalità diffusa.
- A livello urbanistico: favorire l'integrazione con il resto del centro urbano, migliorare l'accessibilità (non solo veicolare, ma anche pedonale), incrementare la dotazione di parcheggi.
- A livello sociale combattere le condizioni di emarginazione, assistenza agli anziani (spesso sono la categoria di popolazione più presente nei centri storici per via di un processo di invecchiamento della popolazione), ecc.. recuperare l'enorme patrimonio di spazi e luoghi di relazione
- A livello edilizio favorire il recupero "sostenibile" del patrimonio edilizio esistente (ovvero adeguarlo agli standard di vita moderni senza alterarne le sue caratteristiche) e garantirne il miglioramento delle condizioni di sicurezza soprattutto rispetto al rischio sismico.
- **Attivare forme di partecipazione** che promuovano la cultura della conservazione, il rispetto e l'amore per il nostro patrimonio storico architettonico, ma anche dei "Laboratori" di progettazione e restauro dove i cittadini, le imprese le maestranze possano apprendere le vecchie tecniche costruttive, il modo di intervenire, ecc..

Ruolo del piano comunale strutturale

All'interno di una più articolata strategia di intervento che dovrà prevedere la redazione di appositi piani attuativi, operativi o di programmi negoziati il Piano comunale strutturale:

- delimita e disciplina gli ambiti (areali e puntuali) di tutela e conservazione delle porzioni storiche del territorio e ne individua le caratteristiche principali, le peculiarità e le eventuali condizioni di degrado e di abbandono;
- valuta per ogni ambito le possibilità di recupero, riqualificazione e salvaguardia definendo le modalità di intervento successive, la necessità di un loro inserimento nel POT ed individuando gli ambiti ed i perimetri dei piani attuativi
- definisce gli orientamenti e le linee guida per la pianificazione operativa e di dettaglio indicando per essa le finalità generali, le strategie da seguire, anche in coerenza con quanto previsto dal REU
- individua le aree nelle quali, in virtù delle caratteristiche riscontrate, è possibile un intervento diretto indicando, in coerenza con il REU, le norme prescrittive da seguire di carattere urbanistico ed edilizio con particolare riguardo al miglioramento antisismico dei fabbricati.

5.2.2 La città consolidata

La città consolidata rappresenta la porzione di territorio urbanizzato formatosi generalmente in un periodo a cavallo fra la fine del 1800 e la prima metà del secolo scorso. Queste aree rappresentano spesso il cuore della città, il luogo dove si concentrano la maggior parte dei servizi pubblici, delle

attività commerciali, culturali e di svago.

Sono le aree dove normalmente, a meno di alcune parti, si riscontra la migliore qualità ambientale ed insediativa, in termini di qualità e stato di conservazione degli immobili e di dotazione di servizi da varia natura.

Nelle città di grandi dimensioni i problemi principali sono legati alla concentrazione di funzioni con conseguente congestionamento e traffico automobilistico. I problemi emergenti sono quelli legati al traffico (congestione, mancanza di aree di parcheggio, inquinamento atmosferico ed acustico).

Obiettivi e strategie.

Gli obiettivi principali da perseguire all'interno delle aree urbane consolidate sono quelli di favorire il decongestionamento ed incrementare l'accessibilità. Nelle aree urbane di maggiori dimensioni occorrerà attivare tutte le azioni necessarie allo scopo di favorire la nascita di una ***città "di villaggi" o reticolare***; non dunque un unico centro di servizi e commerciale congestionato a cui fa riscontro una periferia dormitorio, priva anche dei più elementari servizi, ma una città composta da diversi centri, ognuno con caratteri funzionali specifici. In particolare:

- Alleggerimento del carico funzionale favorendo il trasferimento di funzioni terziarie direzionali, attività commerciali, servizi pubblici verso le aree più periferiche o il centro storico, in modo
- Potenziamento della rete di trasporto pubblico che limiti l'uso del mezzo privato diminuendo l'inquinamento acustico ed atmosferico di cui soffrono principalmente queste aree centrali
- Creazione di isole pedonali e zone a traffico limitato e creazione di aree di parcheggio; la creazione di isole pedonali deve rispondere non solo al criterio di dissuadere l'uso del mezzo privato ma, laddove è stata praticata si è dimostrato un sistema per favorire lo sviluppo di attività commerciali e ricreative (bar, ristoranti), creando dei veri ed importanti spazi di relazione e socializzazione.

Ruolo del piano comunale strutturale

All'interno di una più articolata strategia di intervento che dovrà prevedere la redazione di appositi piani attuativi, operativi o di programmi negoziati il Piano comunale strutturale:

- Individua le aree dove è possibile il ricorso agli interventi edilizi diretti in ragione delle opere di urbanizzazione esistenti ed in conformità alla disciplina generale del Regolamento Edilizio Urbanistico;
- individua le aree eventuali da sottoporre a successivo piano operativo o di dettaglio, indicando gli obiettivi generali, le strategie e gli orientamenti da seguire nella successiva fase progettuale.

5.2.3 La periferia "consolidata" e la "città pubblica"

Rappresenta la porzione di territorio urbano venutasi a formare in linea di massima fra la fine della seconda guerra mondiale e la fine degli anni '80 nel cui processo di sviluppo un peso rilevante è rappresentato dalla nascita di quartieri di E.E.P. che si sono susseguiti nel tempo sulla base delle diverse leggi di finanziamento (Ina casa, CEP, UNRRA, Gescal, Piano decennale, ecc.). Sono quartieri presenti soprattutto nelle città di grandi dimensioni, anche se essi sono diffusi anche nei

centri medio piccoli.

Tali aree presentano generalmente tre ordini di problemi principali:

- Funzionali: scarse relazioni funzionali con il centro e assenza di funzioni extra residenziali;
- Edilizi ed abitativi: scarsa qualità degli interventi, mancata manutenzione degli immobili da parte degli enti pubblici proprietari, insieme a basso reddito familiare ha avuto come conseguenza un degrado dei fabbricati e delle parti pubbliche (scale, facciate, coperture, ecc....) Inoltre tali quartieri sono stati realizzati sulla base di un progetto originale che prevedeva ampie zone da destinare a verde o servizi che non sono stati mai realizzati. La conseguenza è stata la nascita di ampi spazi vuoti fra gli edifici, vera e propria terra di nessuno spesso in condizioni di degrado, occupati da interventi abusivi, ecc... Una delle caratteristiche di questi quartieri, pur nati da un progetto urbanistico è la assoluta mancanza di carattere e di configurazione dello spazio pubblico scarsamente definito e degradato, che appare come un vuoto indistinto fra un edificio e l'altro. Inoltre spesso questi quartieri trasmettono un senso di monotonia dovuta al ripetersi delle stesse tipologie edilizie.
- Sociale. La periferia pubblica, nella quale sono spesso concentrati i nuclei familiari a reddito più basso rappresenta quasi sempre nelle città il luogo dove si concentrano il disagio sociale e l'emarginazione.

Obiettivi e strategie

La riqualificazione della periferia degradata è stata al centro dei processi di riqualificazione urbana di numerose città italiane ed europee e si può dire che il tema della riqualificazione coincide in buona parte con la riqualificazione della periferia degradata ed in specie quella pubblica. L'Unione Europea è stata particolarmente attiva in questa direzione, attraverso il finanziamento di appositi programmi di riqualificazione fra cui si ricordano i progetti ***Urban e Life***.

Anche a livello nazionale esistono ormai numerosi Programmi di intervento finalizzati al recupero delle aree periferiche e dai quali si possono evincere gli obiettivi e le strategie che occorre perseguire. In particolare i Contratti di Quartiere I e II si presentano negli obiettivi e nelle strategie che propongono particolarmente innovativi; essi infatti:

sono finalizzati, per quanto riguarda la componente urbanistico-edilizia, a:

- *rinnovare i caratteri edilizi ed incrementare la funzionalità del contesto urbano assicurando, nel contempo, il risparmio nell'uso delle risorse naturali disponibili ed in particolare il contenimento delle risorse energetiche;*
- *accrescere la dotazione dei servizi di quartiere, del verde pubblico e delle opere infrastrutturali occorrenti;*
- *migliorare la qualità abitativa ed insediativa attraverso il perseguimento di più elevati standard anche di tipo ambientale.*

Più in particolare si suggerisce che gli obiettivi e le strategie di riqualificazione per gli ambiti periferici degradati, individuati all'interno dei Piani Strutturali, prevedano:

- Il potenziamento del sistema relazionale con il resto della città;
- Favorire l'inserimento di funzioni non residenziale a carattere di servizio, commerciale e produttivo;
- Favorire la commistione sociale attraverso l'inserimento di edilizia privata mediante le opportune forme di concertazione;
- Recuperare il patrimonio edilizio esistente anche attraverso interventi di

miglioramento energetico, ecc...;

- Riqualificare lo spazio pubblico anche attraverso il ridisegno urbano recuperando i vuoti e dando senso a spazi che attualmente non ne hanno;
- Favorire l'associazionismo e la partecipazione dei cittadini alla redazione e gestione dei programmi di riqualificazione;
- Coniugare la riqualificazione edilizia ed ambientale con progetti per sviluppare l'occupazione e rimuovere il disagio sociale.

Ruolo del Piano Comunale Strutturale.

Il ruolo del PSC è quello di

- individuare e perimetrare quelle aree urbanizzate che per le loro caratteristiche necessitano di interventi di riqualificazione urbana;
- definire gli strumenti attuativi o operativi con i quali si dovrà intervenire e ne definisce in linea di massima gli obiettivi, le strategie, l'eventuale peso delle nuove edificazioni e i carichi urbanistici ammissibili.

5.2.4 La città diffusa

Il fenomeno della città diffusa (per il quale sono stati adoperati anche termini come periurbanizzazione o riurbanizzazione) è uno dei fenomeni che hanno caratterizzato lo sviluppo urbano della nostra regione nel corso degli ultimi 30 anni ed intende descrivere un processo di espansione edilizia privo dei caratteri tipici della città, ovvero la contiguità fisica dell'edificato e la struttura di uno spazio pubblico. Nelle aree periurbane gli edifici si collocano nello spazio indifferente in un continuo alternarsi di costruito e di aree agricole o meglio inedificate.

Il fenomeno, che non ha riguardato solo la nostra regione, è stato favorito a cavallo degli anni '70-'80 da due fattori concomitanti: lo sviluppo della motorizzazione di massa e dall'incremento del reddito delle famiglie, che hanno consentito rilevanti investimenti immobiliari in aree anche a grande distanza dai centri urbani in terreni ex agricoli di proprietà delle famiglie. Nella nostra regione inoltre ed è stato caratterizzato spesso dall'abusivismo.

La genesi di tali aree in generale è data dall'edificazione filiforme e lineare lungo alcune arterie viarie (strade comunali o interpoderali) che consentono l'accesso ai lotti attraverso piccole stradelle di accesso. La tipologia edilizia è spesso quella della palazzina mono – bi familiare isolata con uno due alloggi abitati ed altrettanti inutilizzati come investimento d'attesa.

Il paesaggio è costituito da un ibrido che non è campagna e non è città, una nuova forma di paesaggio urbano – rurale.

una delle caratteristiche principali, se non la principale, dei processi di urbanizzazione contemporanea, è proprio *la rottura della continuità urbana* e l'affermarsi di un modello metropolitano in cui aree edificate (urbane ?) si alternano ad aree inedificate (rurali ?). In questa geografica alternanza, urbano e rurale perdono i connotati che li avevano contraddistinti nel corso dei secoli, finiscono di essere modi contrapposti e distinti di uso dello spazio geografico; cosa hanno infatti di urbano le sterminate periferie periurbane delle nostre città (spesso proliferate abusivamente), disordinate quanto caotiche sommarie di singoli edifici collocati nello spazio, ma

prive degli elementi strutturanti dei tessuti urbani: strade, piazze, luoghi di accumulazione, aree verdi ?

E possiamo forse definire rurali quegli spazi liberi fra un agglomerato e l'altro, a volte coltivati, ma il più delle volte abbandonati, tristi distese di brune zolle e cespugli, e che sembrano lì in attesa solo di essere costruite, inseminate da duri blocchetti di cemento, sperma inorganico, genitore di travi, pilastri e solai? Questo continuum di discontinuità, questo alternarsi di falso urbano e falso rurale, rappresenta per certi aspetti la trasformazione del sogno dell'urbanistica in un incubo, la spontanea materializzazione della sua filosofia antiurbana, la fine tanto agognata del binomio città - campagna.

L'elemento maggiormente negativo ed insostenibile del fenomeno sopra descritto è comunque quello di un enorme spreco e consumo di suolo.

Obiettivi e strategie

Il recupero di queste aree appare pertanto piuttosto difficile e problematico. Occorre trovare una nuova metodologia di intervento che faccia della discontinuità e della disomogeneità (del tessuto, dei tipi edilizi, ecc..) esistenti il punto di partenza, cosa non semplice per una cultura urbanistica che ha avuto in passato nella omogeneità e continuità la sua base progettuale.

In generale si suggerisce di lavorare su:

- il riammagliamentamento e la riorganizzazione dei tessuti originari, la sistemazione dei tracciati viari, dei vecchi relitti di strade rurali, ecc...
- la rinaturalizzazione e restituzione alle attività agricole delle aree non edificate laddove questo sia possibile;
- l'adeguamento di queste aree in termini di urbanizzazioni primarie e secondarie
- la creazione di nodi e punti di accumulazione con l'immissione di servizi e la realizzazione di spazi pubblici di relazione,
- un progetto di paesaggio attraverso l'uso di alberature, recinzioni, trattamento di facciate, ecc...
- il completamento e sistemazione dei fabbricati che si presentano spesso in condizioni di non finito.

Ruolo del Piano comunale strutturale

- individua e classifica i nuclei di edificazione abusiva, ai fini del loro recupero urbanistico nel contesto territoriale ed urbano.
- Individua le aree nelle quali si dovrà procedere con apposito piano esecutivo, o che saranno oggetto di pianificazione operativa (pot o programmi di riqualificazione), indicando al contempo finalità, obiettivi, strategie ed indirizzi per la successiva pianificazione.

5.3 IL TERRITORIO URBANIZZABILE

Al fine di contrastare i risvolti negativi dei fenomeni appena descritti appare necessario razionalizzare i processi di sviluppo in modo da renderli sostenibili nel tempo e nello spazio.

Questo impone soprattutto un profondo cambiamento culturale di tutti gli operatori urbanistici, ed un approccio ai problemi non appiattito sull'attuale consolidata prassi che, come si è detto, ha

prodotto soprattutto disastri, ma che al contrario persegua un **contenimento del consumo di suolo**. È questo un principio più volte richiamato all'interno della nuova legge urbanistica, quindi la nuova occupazione di suolo tanto a fini insediativi che infrastrutturali deve essere ammessa solo qualora non esistano alternative di riuso o di riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture già esistenti.

La limitazione del consumo di suolo si può ottenere attraverso un attento lavoro sui tessuti edilizi obsoleti, recuperabili, anche con un incremento della capacità edificatoria o con l'utilizzo di aree interstiziali o attraverso operazioni di ristrutturazione urbanistica;

I PSC saranno particolarmente attenti a questo aspetto. Questo principio può essere realizzato attraverso una politica di controllo dell'espansione urbanistica ed attraverso indici edificatori opportunamente scelti.

Tuttavia, nel momento in cui si renderà necessario la realizzazione di nuovi impianti si dovrà partire dalla considerazione che il principio della perequazione stabilisce che (art. 54) "la quantità di edificazione spettante ai terreni che vengono destinati ad usi urbani deve essere indifferente alle specifiche destinazioni d'uso previste dal Piano Strutturale Comunale (P.S.C.) e **deve invece correlarsi allo stato di fatto e di diritto** in cui i terreni stessi si trovano al momento della formazione del Piano stesso.

Nella individuazione delle aree urbanizzabili, pertanto, occorrerà dunque considerare chiaramente i principi sopra esposti (riduzione del consumo di suolo e stato di fatto delle aree) considerando alcuni requisiti che riguardano:

La resistenza alla trasformazione derivante in linea generale da:

- **condizioni di sicurezza.** La legge urbanistica è particolarmente attenta al tema a cui si fa riferimento in più articoli e parti ed in particolare all'art. 20 relativo ai PSC². Nella scelta delle aree urbanizzabili bisognerà dunque garantirsi, anche attraverso specifici studi a carattere geologico e sismico, che le stesse presentino livelli di sicurezza accettabili e non si trovino in condizioni di rischio elevato. A tale proposito si vedano le direttive contenute nel cap. ... delle presenti linee guida.
- **Risorse ambientali.** Come già detto nei paragrafi precedenti occorrerà individuare le aree urbanizzabili in considerazione dello stato di fatto in cui si trovano da un punto di vista delle risorse ambientali (acqua, aria, flora, fauna) ovvero facendo attenzione che la loro trasformazione ad usi urbani non avvenga a detrimento delle risorse ambientali esistenti equindi selezionando quelle aree in cui gli impatti delle trasformazioni risultino minimi. In tal senso occorrerà considerare con attenzione gli opportunity cost, ovvero la presenza di attività "non urbane" che verrebbero perse o limitate in caso di trasformazione dell'uso dei suoli. Ad esempio occorrerà evitare l'inserimento all'interno delle aree urbanizzabili di quei suoli che presentino nelle condizioni di fatto caratteristiche in essere o potenziali che li rendono utilizzabili ad un uso agricolo produttivo (colture di pregio, suoli particolarmente fertili, ecc...), forestale o ricreativo.

² definisce i limiti dello sviluppo del territorio comunale in funzione delle sue caratteristiche geomorfologiche, idrogeologiche, pedologiche, idraulico-forestali ed ambientali; d)disciplina l'uso del territorio anche in relazione alla valutazione delle condizioni di rischio idrogeologico e di pericolosità sismica locale come definiti dal piano di assetto idrogeologico o da altri equivalenti strumenti;

e)individua le aree per le quali sono necessari studi ed indagini di carattere specifico ai fini della riduzione del rischio ambientale;

Le potenzialità alla trasformazione. Nella individuazione delle aree urbanizzabili dovranno inoltre considerarsi i costi che graveranno sulla comunità nell'urbanizzare le aree, ovvero nel dotarle di tutte le opere di urbanizzazione a rete e puntuali. In tal senso occorrerà considerare:

- *le condizioni di accessibilità*, ovvero la possibilità di accedere a queste aree minimizzando i costi per la realizzazione della viabilità di accesso e di servizio, privilegiando ad esempio le aree in cui esiste già una rete viaria ristrutturabile o che siano relativamente prossime a strade,
- *le condizioni relative alle reti tecnologiche*, privilegiando quelle aree già in parte dotate di servizi a rete;
- *i costi di costruzione*, ovvero privilegiando quelle aree che per caratteristiche morfologiche o dei terreni presentino sono edificabili a costi di costruzione più contenuti (aree con suoli coerenti, aree a bassa acclività, ecc...).

5.4 IL TERRITORIO AGRICOLO FORESTALE E L'INDIVIDUAZIONE DELLE POTENZIALITÀ DI SVILUPPO (artt. 50/51/52)

Il territorio agricolo come paesaggio e luogo di testimonianza storico culturale

Nei vecchi piani regolatori il territorio agricolo forestale è stato spesso trattato come una voce residuale, ovvero un'area la cui caratteristica era quella di non essere edificabile. Le uniche misure prescrittive erano finalizzate a limitare la sua edificabilità imponendo indici bassi.

Nella nuova visione di pianificazione sostenibile il territorio agricolo forestale rappresenta, al pari delle altre aree una risorsa fondamentale per la quale vanno indicate le modalità d'uso e di conservazione.

Occorre sostituire la concezione di territorio agricolo con quello di territorio rurale. Quest'ultimo è qualcosa di ben diverso da quello agricolo, in quanto non si individua in esso una attività specifica ed unica "l'agricoltura" bensì il luogo in cui possono coesistere funzioni e valori diversi da quello agricolo: residenze, servizi, attività produttive, testimonianze storico culturali, frammenti di paesaggio storico, ecc...

Occorre guardare alle aree rurali con un occhio adeguato alla complessità di cui esse sono portatrici.

Le aree rurali sono una risorsa fondamentale della nostra regione in quanto attraverso di esse è possibile costruire strategie di sviluppo multisettoriali fondate su:

la valorizzazione delle colture agricole più produttive e pregiate;

lo sfruttamento a fini produttivi del patrimonio forestale;

lo sviluppo del turismo rurale e dell'agriturismo fondato sulla conoscenza ed il recupero del patrimonio etno-antropologico (ecomusei, musei del territorio, ecc..) e sulla tradizione enogastronomica (strade del vino, ecc..).

Obiettivi e strategie

- Favorire il recupero del patrimonio edilizio rurale a scopi di turismo ed agriturismo anche al fine di creare strutture ricettive;
- Tutelare le colture agricole tradizionali ed incentivare i processi di trasformazione con norme

- adeguate per la realizzazione di piccoli impianti produttivi;
- Definire i perimetri ed i criteri di gestione per le risorse forestali;
- Riprogettare e restaurare il paesaggio delle aree più significative.

CAPITOLO VI - L'OSSERVATORIO SULLO STATO DELLA PIANIFICAZIONE E IL SISTEMA INFORMATIVO TERRITORIALE

IN FASE DI ELABORAZIONE

CAPITOLO VII – SISTEMA CARTOGRAFICO DI RIFERIMENTO – FORMATO DEI DATI E STANDARD METADATI

7.1 PREMESSA METODOLOGICA

Le linee guida della Legge Regionale 16 aprile 2002 n°19 “Norme per la tutela, governo ed uso del territorio” indicano le modalità tecniche e le caratteristiche generali dei dati dei sistemi informativi geografici e degli strumenti cartografici e digitali a supporto della pianificazione territoriale ed urbanistica.

L’attività di tutela, governo ed uso del territorio, per le sue intrinseche caratteristiche e per la molteplicità dei soggetti che coinvolge, richiede la disponibilità di dati spaziali attendibili ed aggiornati che devono rispondere a seguenti requisiti:

1. essere raccolti una sola volta e gestiti nel modo più efficace;
2. essere resi integrabili tra loro anche quando provenienti da fonti eterogenee ed accessibili per tutte le possibili applicazioni richieste dagli utenti;
3. essere disponibili per tutti i livelli della PAL;
4. essere utilizzabili per un uso generalizzato attraverso sistemi di ricerca dati che ne specificino le caratteristiche e le condizioni di fruibilità.

Con il presente allegato tecnico si vogliono specificare i criteri e le regole generali finalizzate ad assicurare la congruenza di inquadramento e la confrontabilità geografica e digitale degli strumenti cartografici di supporto alla pianificazione.

Specificatamente, per le finalità di cui alla L.R. n°19/2002 il fabbisogno di dati geospaziali scaturisce dalla necessità :

- di informazioni geotopografiche di base a supporto dell’attività di pianificazione alle diverse scale territoriali;
- di realizzare quanto previsto dall’art. 8 della Legge Regionale n°19 in ordine alla costituzione del SITO.

Il presente allegato tecnico è finalizzato specificatamente a:

- rendere disponibili, per l’universo dei soggetti interagenti nel processo di pianificazione, informazioni geografiche, omogenee ed uniformi, di tipo geotopografico con funzione di sistema unitario di riferimento a scala regionale;
- rendere possibile l’elaborazione delle nuove informazioni geografiche che formano oggetto della pianificazione urbanistica e territoriale che devono assumere come riferimento le basi geografiche di cui al punto precedente;
- a rendere possibile l’interscambio tra i soggetti interagenti nei processi di pianificazione e, specificatamente, tra la Regione, le Province ed i Comuni.

Gli obiettivi sopra specificati si realizzano attraverso:

- ❑ *la costruzione di una Base Geografica di Riferimento unitaria a scala regionale che rappresenta il livello base dell'informazione spaziale regionale sul quale devono essere realizzate le altre basi tematiche. La Base Dati Geografica di Riferimento della Calabria è costituita dalla CTR 1:5000 nei suoi formati di Carta Tecnica Numerica e di Data Base Topografica ad essa associato. La CTR costituisce lo strato topografico regionale di riferimento, per la redazione dei Piani Strutturali Comunali ai fini di definire "le suddivisioni in sub-unità territoriali tipologicamente e funzionalmente organiche";*
- ❑ *la definizione dei contenuti della Carta Tecnica a grande scala 1:2000 relativa "ai territori urbanizzati ed urbanizzandi ed ai loro dintorni di pertinenza di valore ambientale con l'individuazione dei comparti" che consenta la derivazione della CTR 1:5000;*
- ❑ *la definizione delle modalità della sovrapposizione della CT 1:5000 - 1:2000 con le mappe catastali che, com'è noto, adottano sistemi di riferimento diversi per cui occorre garantire la congruenza di inquadramento;*
- ❑ *la definizione dei formati e delle regole di interscambio nonché delle modalità di georeferenziazione dei dati ai fini della realizzazione del SITO e dei vari SIT alle scale Provinciali e Comunali;*
- ❑ *la realizzazione della confrontabilità dei vari strumenti della pianificazione sia dal punto di vista strettamente geografico che digitale.*

7.2 STANDARD DI RIFERIMENTO

7.2.1 Standard della CTR 1:5000

La Regione rende disponibile la CTR nei formati CTN (Carta Tecnica Numerica) e DBT (Data Base Topografico) 1:5000 che costituisce lo standard di riferimento a scala regionale.

Nelle more del completamento del programma cartografico regionale sono disponibili:

- Ortoimmagini digitali a colori 1:10000 (IT 2000) da cui sono derivabili ortofotopiani mediante l'uso del DTM con maglia 40 x 40 m ad esse associate;
- CTN già prodotta per l'intera provincia di Crotona e resa disponibile a titolo gratuito per i Comuni che la assumono quale standard di riferimento;
- Per gli Enti che, nelle more della formazione della CTR, vogliono produrre CTN 1:5000 è reso obbligatorio lo standard regionale, il cui capitolato di riferimento è disponibile sul sito del Centro Cartografico Regionale (www.regione.calabria.it);
- Per gli Enti già in possesso di CTN 1:5000 è reso obbligatorio l'inquadramento nello standard regionale come di seguito specificato.

7.2.2 Standard della CTN 1:2000

Per la cartografia a scala 1:2000 il Centro Cartografico Regionale fornisce le specifiche tecniche che rappresentano lo standard di riferimento a livello regionale.

Per gli Enti che nelle more della pubblicazione delle specifiche vogliono produrre CTN 1:2000 è resa obbligatoria l'adozione dello standard di riferimento Regionale.

7.2.3 Inquadramento ed integrazione

L'inquadramento geodetico-topografico delle carte topografiche e delle mappe catastali integrate sarà realizzato utilizzando la rete planoaltimetrica GPS della Regione Calabria di raffittimento della rete geodetica nazionale IGM 95. Le monografie dei punti della rete regionale sono disponibili sul sito del Centro Cartografico Regionale (www.regione.calabria.it);

Per i Comuni che già dispongono di una Carta Tecnica 1:5000 sarà necessaria una verifica di confrontabilità geografica che sarà soddisfatta se la sovrapposizione nel sistema cartografico di riferimento della CT, non presenterà spostamenti superiori a 0.2 mm alla scala 1:5000.

7.2.4 Interscambio ed Interoperabilità

L'utilizzo e lo scambio dei dati e dei metadati della CTR e delle CTN deve essere libero tra i soggetti che intervengono alla Conferenza di Pianificazione. La diffusione ad altri soggetti dei dati deve essere autorizzata dal produttore e/o dal gestore. I metadati debbono, invece, sempre essere diffusi gratuitamente.

I dati della CTR 1:5000 possono essere riutilizzati dai Comuni e dalle Province per le loro specifiche elaborazioni alle seguenti condizioni:

- che essi vengano mantenuti integri e separati dalle nuove informazioni aggiuntive;
- che i metadati della CTR vengano mantenuti separati e non modificati.

Per la cartografia topografica comunale, per la quale si adotta lo standard 1:2000 in formato vettoriale, l'interscambio Regione-Province-Comuni è assicurato attraverso l'adozione di una versione ridotta, definita dal Centro Cartografico, che ne consenta l'integrazione nella CTR.

7.2.5 Formati di scambio

I formati da utilizzare per lo scambio dei dati topografici delle CTN e delle carte tematiche prodotte in sede di pianificazione dovranno fare riferimento agli standard di più frequente utilizzazione:

- formati raster: TIFF georeferenziati;
- formati vettoriali: SHAPE e/o DXF.

7.2.6 Metadati

Nell'ambito del "Sistema Cartografico di Riferimento Regionale" è prevista la realizzazione di un sistema per l'accesso ai dati di un Repertorio Cartografico attraverso Internet.

Tale Repertorio consente a tutti gli utenti interessati, l'accesso alle informazioni relative alla cartografia disponibile sul territorio regionale. Si tratta quindi di un repertorio di metadati, che non

conterrà dati cartografici veri e propri ma solo informazioni sulla cartografia disponibile, strutturate secondo un ben definito Standard reso disponibile dal Centro Cartografico Regionale. Ciascun dato geografico è descritto da una serie di informazioni definite "Metadati", cioè il "dato relativo al dato" al fine di permettere all'utente di valutare rapidamente e semplicemente il dato geografico. I metadati rappresentano dunque l'insieme delle informazioni e della documentazione che rendono i dati comprensibili e condivisibili nel tempo.

La definizione delle caratteristiche specifiche dei metadati è finalizzata a:

- costruire e mantenere l'archivio del patrimonio dati evitando la duplicazione di dataset già esistenti;
- evitare la duplicazione di dataset già esistenti;
- permettere la riutilizzazione di un dataset a distanza di tempo;
- consentire il confronto di dataset provenienti da fonti diverse;
- permettere agli utenti la ricerca dei dati;
- mantenere il valore del dataset;
- incrementare e facilitare lo scambio dei dati sia all'interno di un'organizzazione, sia verso organizzazioni esterne.

I metadati si differenziano in funzione dello scopo (ricerca, idoneità, accesso, trasferimento, uso, ecc.) e del tipo di dato in esso contenuto (aggregazione di dataset, singolo dataset, gruppo di features, singola feature, ecc.).

Riferimenti normativi per la standardizzazione del metadato

Il primo standard ("Content Standard for Digital Geospatial Metadata" - Standard FGDC) è stato pubblicato nel 1994 in America dalla Federal Geographic Data Committee. Nel 1999, la comunità europea ha pubblicato un pre-standard (CEN/TC287), il cui periodo di validità è stato di tre anni. Successivamente, alcuni enti italiani, per rendere la consultazione più comprensibile, hanno deciso di documentare i propri dati secondo un sottoinsieme dello standard CEN/TC287, poiché questo era molto ampio e poco chiaro per l'utente non esperto.

Attualmente il comitato tecnico ISO/TC 211 sta sviluppando lo standard ISO 191XX che fornisce una struttura standardizzata completa per il trattamento dell'informazione geografica. Per informazione geografica si intende quella riferita ad oggetti e fenomeni del mondo reale direttamente o indirettamente georeferenziati (con coordinate spaziali).

Gli obiettivi delle norme ISO 191XX (Geographic Information) sono così sintetizzabili:

- favorire la comprensione e l'uso dei dati geografici in forma digitale nella logica GIS;
- aumentare la disponibilità, l'accesso, l'integrazione e lo scambio dei dati;
- promuovere un uso efficiente ed economico dei dati dell'hardware e dei software associati;

- contribuire ad un approccio univoco per affrontare globalmente i problemi ecologici e umanitari.

La serie ISO 191XX raccoglie 38 standard relativi alle informazioni geografiche digitali, che spaziano dalla terminologia (19104) alla rappresentazione concettuale delle caratteristiche spaziali degli oggetti (19107), dalla definizione dei sistemi di riferimento (19111) ai metadati (19115).

Per lo scopo del presente documento, si entrerà nel dettaglio della norma 19115.

ISO 19115, Geographic information, Metadata

La norma 19115 per ogni entità metadato definisce quanto segue:

- livelli di applicazione;
- entità ed elementi obbligatori
- entità ed elementi opzionali
- modalità di estensione dei metadati.

Ogni metadato consta di 42 componenti principali così suddivisibili:

- metadata information;
- identification information;
- distribution information;
- data quality information;
- extent;
- reference system information;
- responsible party.

Tale norma fissa il formato XML come formato di file standard per lo scambio dei metadati.

Accordo sullo scambio di metadati in formato XML secondo la DTD proposta dall'ISO TC 211 nel CD 19115 (N1024)

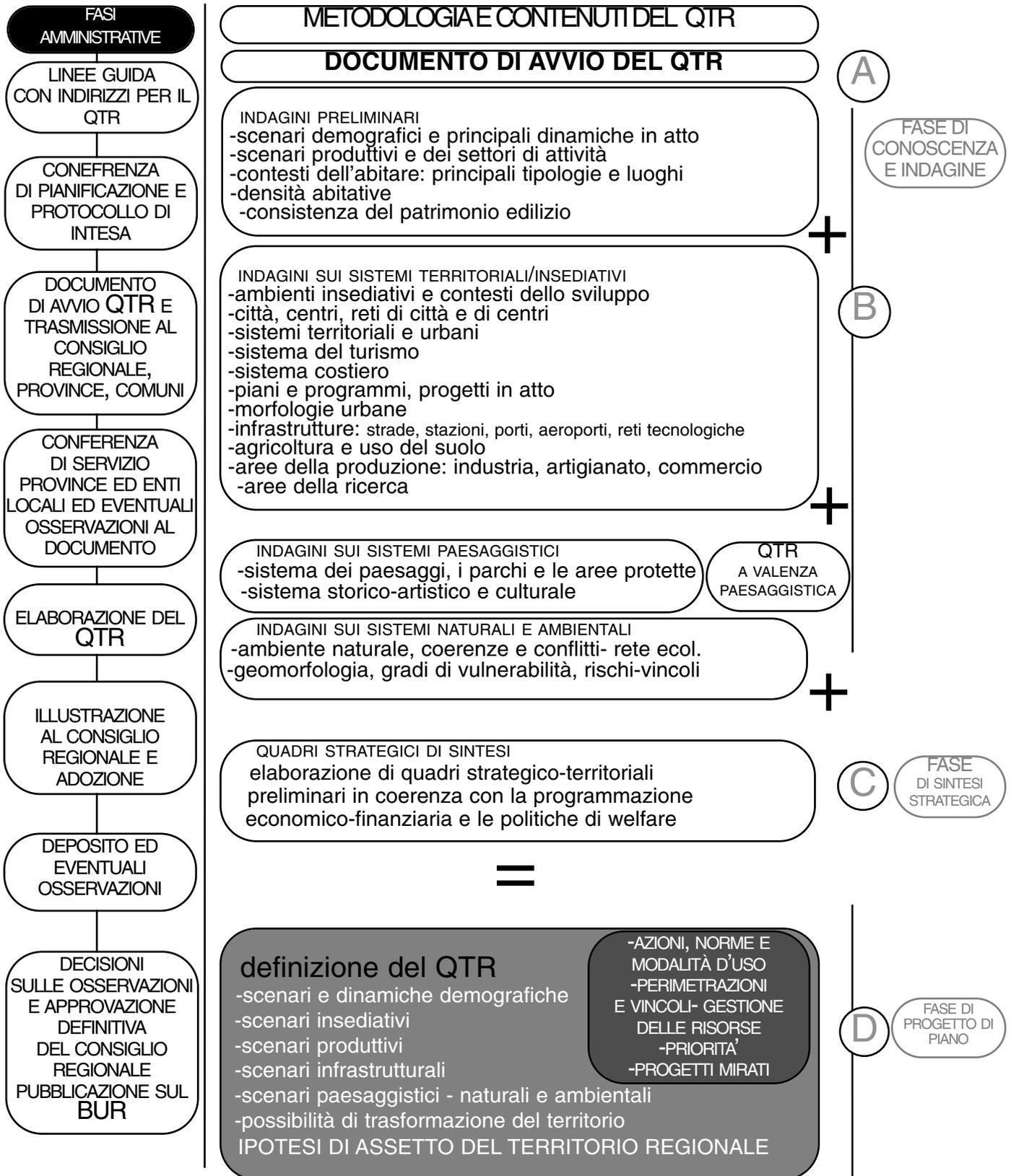
Il documento che segue è stato prodotto dal Centro Interregionale per i Sistemi Geografici Informativi al quale aderisce la Regione Calabria e costituisce riferimento regionale per lo scambio di metadati tra i soggetti interessati alle linee guida.

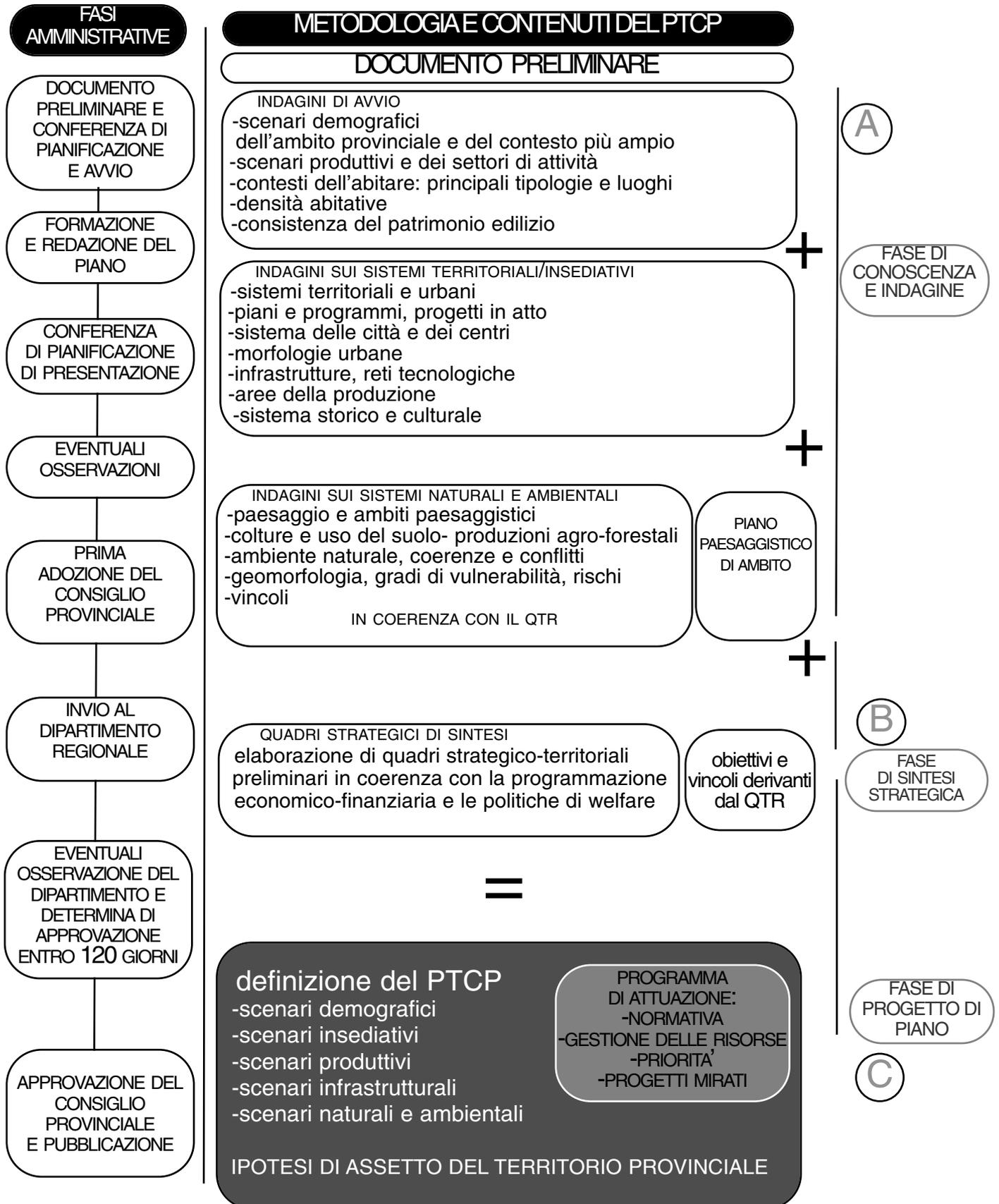
“Lo scambio di metadati nell’ambito del Repertorio Cartografico Nazionale (progetto Intesa GIS) prevede la produzione di file XML da parte di tutti gli ENTI che aderiscono all’Architettura del Repertorio.

Questi file dovranno essere pubblicati in un sito Internet accessibile dal server del Repertorio, il cui indirizzo deve quindi essere comunicato prima di rendere operativo il Repertorio; periodicamente questo sito verrà interrogato dalle procedure automatiche di aggiornamento del Repertorio Cartografico Nazionale.

I file XML dovranno rispettare la DTD proposta da ISO nel CD 19115 o i suoi aggiornamenti concordati nell'ambito dell'Intesa, e per facilitare le procedure di import, dovranno seguire delle regole su alcuni elementi riportati su ogni singolo file:

- ❑ Ogni Carta, Risorsa o Pubblicazione che verrà catalogata e che quindi sarà pubblicata nel file XML di metadati, dovrà avere in Identificativo univoco nell'ambito del repertorio dell'Ente che partecipa al Repertorio Cartografico Nazionale. Tale identificativo viene registrato nel tag **fileIdentifier** definito nella DTD dell'ISO
- ❑ Per poter distinguere se un file XML è relativo ad un nuovo elemento da inserire oppure costituisce un aggiornamento di elementi esistenti, dovuto ad esempio alla variazione delle informazioni sul punto di contatto della risorsa (come indirizzo, e-mail, numero di telefono, ecc.), è opportuno aggiornare correttamente il tag **dateStamp** che riporta la data di compilazione (ed eventuale aggiornamento) del file di metadati. Il formato della data da utilizzare è il seguente: `yyyymmdd hh:mm`. Esempio: 19990322 10:23.
- ❑ L'identificazione dell'Ente che partecipa al Repertorio Cartografico Nazionale avverrà per mezzo del tag **owner** (*CI_RoleCode*) nella sezione **citedResponsibleParty** associata alla sezione **identificationInfo** nella DTD.
- ❑ Verrà definita una **codelist** che riporta il nome del soggetto **owner**: l'Ente che aderirà al Repertorio Nazionale dovrà selezionare il nome da questa lista al momento della registrazione. Ciò al fine di evitare che file di metadati dello stesso Ente riportino nomi diversi (es. "Lazio", "Reg. Lazio", "Regione Lazio", ecc.)
- ❑ La sezione **geographicBox** prevede l'inserimento delle coordinate del Bounding Box della Carta: è necessario esprimere le coordinate come latitudine e longitudine, quale che sia il sistema di riferimento utilizzato nella carta e descritto nella sezione **referenceSystemInfo**.
- ❑ Nei campi in cui vanno espresse delle date (escluso il **dateStamp** di cui si è detto) si possono usare due formati: indicare un anno con 4 cifre, oppure un intervallo con i due estremi (sempre 4 cifre) separati da un trattino; esempio "1985" oppure "1965 – 1990".





CONTENUTI DELLA CARTA REGIONALE DEI LUOGHI

PERIMETRAZIONE
DEI
SISTEMI
COSTITUTIVI

SISTEMA NATURALISTICO
AMBIENTALE

SISTEMA
INSEDIATIVO

SISTEMA INFRASTRUTTU-
RALE-RELAZIONALE

INTERRELAZIONI

+

AREALI
VALORE
RISCHIO
VINCOLO
CONFLITTUALITÀ
ABBANDONO/DEGRADO
FRATTURA

+

VINCOLI
(SECONDO LA NORMATIVA
STATALE E REGIONALE)

+

VINCOLI
(SECONDO LA NORMATIVA
STATALE E REGIONALE)

GRADI
DI
TRASFORMABILITÀ

MODALITÀ
D'USO E
DI INTERVENTO
IN MATERIA
DI DIFESA
DEL SUOLO

GEOLOGIA E
MORFOLOGIA
DEL TERRITORIO

RISORSE IDRICHE

SCHEMI IRRIGUI,
FABBISOGNI IDRICI
APPROVVIGIONAMEN-
TO IDRICO

SISTEMA
AGROFORESTALE

MODALITÀ D'USO E
D'INTERVENTO IN MATERIA
DI DIFESA DEL SUOLO

VALENZA PAESAGGISTICA DEL QTR

QUADRO PAESAGGISTICO REGIONALE

