

COMUNE DI PARGHELIA
(Provincia di Vibo valentia)



PIANO STRUTTURALE COMUNALE

INDIVIDUAZIONE DEI CRITERI DI COMPATIBILITA'

Sostenibilità è un concetto vasto e facilmente opinabile, sulle cui specifiche e sulle cui definizioni ormai da anni ci si interroga in ambiti pluridisciplinari. Non esiste una definizione univoca e certa di sostenibilità, ma è invece certo il significato del termine che è quello di garantire alle generazioni future le stesse possibilità che abbiamo avuto noi in termini di godimento delle risorse e qualità del vivere.

Questo significato si può tradurre in declinazioni differenti. Onde evitare di smarrirsi nella definizione di queste enunciazioni si è deciso di accogliere le indicazioni di un organo di livello sopranazionale, regolato da precisi protocolli e le cui direttive devono essere recepite dalla legislazione degli stati membri: l'Unione Europea.

Dalla declinazione delle indicazioni dell'Unione Europea è stato possibile creare dei criteri di compatibilità a cui assoggettare la valutazione degli obiettivi del Documento di Piano prendendo come riferimento il "Manuale per la valutazione ambientale dei Piani di Sviluppo Regionale e dei Programmi dei Fondi strutturali dell'Unione Europea" il quale contiene dieci criteri di sviluppo sostenibile che possono essere un utile riferimento nella definizione dei criteri della VAS del Comune di Parghelia.

Questi criteri ovviamente devono essere contestualizzati alle realtà territoriale di Parghelia; lo stesso Manuale intende infatti i criteri come concetti flessibili che le autorità competenti devono rendere attinenti con la realtà territoriale di riferimento.

I dieci criteri di sostenibilità del Manuale EU sono i seguenti:

1. Ridurre al minimo l'impiego delle risorse energetiche non rinnovabili;
2. Impiego delle risorse rinnovabili nei limiti della capacità di rigenerazione;
3. Uso e gestione corretta, dal punto di vista ambientale, delle sostanze e dei rifiuti pericolosi/inquinanti;
4. Conservare e migliorare lo stato della fauna e della flora selvatiche, degli habitat e dei paesaggi;
5. Conservare e migliorare la qualità dei suoli e delle risorse idriche;
6. Conservare e migliorare la qualità delle risorse storiche e culturali;
7. Conservare e migliorare la qualità dell'ambiente locale;



8. Protezione dell'atmosfera
9. Sensibilizzare alle problematiche ambientali, sviluppare l'istruzione e la formazione in campo ambientale;
10. Promuovere la partecipazione del pubblico alle decisioni che comportano uno sviluppo sostenibile.

Questi dieci criteri possono così essere contestualizzati sui territori comunali:

- I. evitare nuovo consumo di suolo (criteri UE 1-2-5)
- II. maggiore efficienza nel consumo e produzione di energia (criteri UE 1 – 2- 8)
- III. contenimento della produzione di rifiuti (criteri UE 3)
- IV. tutela e miglioramento della qualità delle acque superficiali (criteri UE 5)
- V. tutela e miglioramento degli ambiti naturalistici (criteri UE 4 – 5)
- VI. tutela degli ambiti paesistici (criteri UE 4 – 6)
- VII. valorizzazione del patrimonio storico-architettonico (criteri UE 6 - 7)
- VIII. contenimento dell'inquinamento atmosferico (criteri UE 7 -8)
- IX. contenimento dell'inquinamento acustico (criteri UE 7 -8)
- X. equilibrio nel rapporto aree edificate e spazi aperti (criteri UE 7) .

LA VALUTAZIONE NELLA LEGGE URBANISTICA CALABRESE

Il recepimento della direttiva europea sulla VAS nella lur 19/2002

La legge regionale calabrese, come tutte le leggi di seconda generazione, assume come propri paradigmi costitutivi i temi ambientali e della sostenibilità, a partire dall'esplicitazione dei contenuti e dei principi che fanno riferimento al raccordo tra programmazione e pianificazione in funzione dell'integrità fisica e culturale del territorio, all'uso appropriato delle risorse, alla cooperazione di enti e settori, alla partecipazione, alla trasparenza dei processi decisionali (cfr. art. 1).

I principi su cui si fonda la pianificazione territoriale e urbanistica sono la «*chiara e motivata esplicitazione delle proprie determinazioni*» e la «*sostenibilità ambientale dello sviluppo*»; gli obiettivi da perseguire consistono nel miglioramento della qualità della vita e della salubrità degli insediamenti urbani, nella riduzione e mitigazione dell'impatto degli insediamenti sui sistemi naturali e ambientali; nella promozione della salvaguardia, valorizzazione e miglioramento delle qualità ambientali, architettoniche, culturali e sociali del territorio urbano (cfr. art. 3). Conoscenza e sostenibilità sono quindi, assunti come fondamento per la tutela, l'uso e il governo del territorio.

Quadro conoscitivo e valutazione sono aspetti integranti e sostanziali del processo di pianificazione sin dalla fase preliminare. Infatti, uno dei compiti principali della Conferenza di pianificazione (art. 13) è quello di integrare le diverse competenze degli enti partecipanti per gli aspetti conoscitivi e valutativi.

Il quadro conoscitivo costituisce, nelle diverse declinazioni, il punto di partenza per l'elaborazione dei vari strumenti di pianificazione (QTR e annessa Carta dei Luoghi, PTCP, PSC).

Il tema della Valutazione di sostenibilità e di impatto ambientale è disciplinato con apposito articolo dove si richiama esplicitamente, e questo è da sottolineare poiché è la prima legge regionale a farlo, la direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo. La valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e territoriale degli effetti derivanti dall'attuazione dei piani deve essere attuata attraverso le verifiche di



coerenza e di compatibilità e in conformità alle disposizioni contenute nella direttiva europea.

Art. 10 Valutazione di sostenibilità e di impatto ambientale

1. 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.

2. 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.

3. 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. Gli enti titolari del governo del territorio, preliminarmente alla adozione degli atti di pianificazione strutturale danno vita a procedure di verifica della coerenza e della compatibilità di tali atti con gli strumenti della pianificazione urbana e territoriale e con i piani di settore ove esistenti, ai fini della valutazione di sostenibilità.

5. Le procedure di verifica sono attuate attraverso la Conferenza di pianificazione, convocata ai sensi dell'articolo 13.

6. Nelle ipotesi contemplate nella 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 in Gazzetta Ufficiale numero 197 del 21 luglio 2001, si opera in conformità alle disposizioni contenute nella direttiva stessa specie per quanto attiene gli articoli 2, 3, 4, 5, 6, 8 e 9.

7. In attuazione anticipata delle citate disposizioni comunitarie, lo studio di impatto ambientale deve riguardare l'insieme degli effetti, diretti ed indiretti, a breve e a lungo



termine, permanenti e temporanei, singoli e cumulativi, positivi e negativi, che i piani anzidetti hanno sull'ambiente, inteso come sistema complesso delle risorse naturali ed umane (uomo, fauna, flora, suolo e sottosuolo, mare, acque superficiali e sotterranee, aria, clima, paesaggio, ambiente urbano e rurale) e delle loro reciproche interazioni. Nelle procedure di formazione e di approvazione degli strumenti di pianificazione qualunque soggetto può presentare, nei periodi di pubblicazione previsti, osservazioni e proposte in ordine alla compatibilità ambientale e di esse deve tenersi conto ai fini dell'approvazione dello strumento. In sede di definitivo recepimento nell'ordinamento regionale della citata direttiva 2001/42/CE, da effettuarsi entro 12 mesi dall'entrata in vigore della presente legge saranno definite le norme procedurali di dettaglio e la relativa competenza. Fino a tale data le determinazioni in merito alle richieste di valutazione di impatto ambientale sono adottate dalla Giunta regionale su proposta dell'Assessore all'Urbanistica e Ambiente.

I campi di applicazione della valutazione

La Regione Calabria riconosce che il concetto di sostenibilità un ruolo importante per indagare la relazione fra economia, pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale. La legge, pertanto, costituisce un supporto normativo innovativo per una reale integrazione delle questioni ambientali ai diversi livelli di pianificazione. La legge regionale, tuttavia, non esplicita in modo chiaro come deve intendersi

la valutazione rispetto ai diversi livelli e strumenti di pianificazione, e in che modo far riferimento alla direttiva comunitaria.

L'articolo 10 della lr fa riferimento a due tipi di verifica ai fini della valutazione:

- verifica di coerenza
- verifica di compatibilità

Una interpretazione del comma 2 dell'art. 10 sembra suggerire che la verifica di coerenza si applichi solo ai piani con contenuto strutturale e operativo, ovvero al piano comunale. Infatti, nel descrivere gli scopi della verifica di coerenza, impone un confronto tra gli obiettivi e i contenuti della pianificazione strutturale e operativa con quelli tracciati dalla pianificazione vigente agli altri livelli.

In questa accezione, la considerazione dei valori ambientali, secondo le indicazioni comunitarie, sono specificati negli strumenti di programmazione di area vasta (regionale e provinciale), mentre gli atti di programmazione comunale e locale devono rispecchiare tali principi guida.

Se ne deduce che vengono definite due procedure valutative per i diversi strumenti di piano:

- la *Valutazione Ambientale Strategica* (VAS) per la pianificazione di area vasta;
- la *Valutazione di sostenibilità*, attraverso le verifiche di coerenza e compatibilità, per gli strumenti comunali.

La Valutazione di sostenibilità nel PSC

Da quanto si può interpretare dalla legge, le procedure di valutazione preventiva riguardanti il Piano Strutturale Comunale (e i Piani Operativi Temporalmente) si svolgono applicando la *Valutazione di sostenibilità* attraverso le verifiche di coerenza e di compatibilità definite all'art. 10. In questa interpretazione, la Valutazione di sostenibilità si deve svolgere attraverso la verifica di coerenza con quanto previsto dalla pianificazione regionale, provinciale e di settore, e la verifica di compatibilità delle trasformazioni previste



con le risorse e le condizioni strutturali del proprio territorio: coerenza con i sistemi e gli indirizzi, compatibilità come condizione di sostenibilità delle proprie scelte.

In altri termini, si ritiene che la *visione strategica* relativa ai principi e agli obiettivi di sostenibilità, propri della procedura della VAS, sia da attribuire alla sola pianificazione di area vasta: il Q.T.R. stabilisce «gli obiettivi generali della propria politica territoriale» e definisce «il quadro generale della tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio regionale, con l'individuazione delle azioni fondamentali per la salvaguardia dell'ambiente» (art. 17); il PTCP definisce «i principi sull'uso del suolo e la tutela delle risorse del territorio provinciale» e stabilisce «i criteri per le valutazioni di compatibilità tra le varie forme e modalità di utilizzazione delle risorse essenziali del territorio» (art. 18). Mentre, il PSC definisce le strategie per il governo del suo territorio comunale – e la valutazione strategica preventiva – «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.)» (art. 20).

Appare evidente come la pianificazione sovraordinata fornisca una serie di indirizzi e di criteri per l'elaborazione dei PSC. In una situazione di strumentazione a regime (presenza di QTR e PTCP) il PSC può svolgere le sue valutazioni di coerenza e di compatibilità in quanto i due livelli superiori hanno già effettuato la loro Valutazione Ambientale Strategica.

Come comportarsi in assenza di QTR e di PTCP?

La legge prevede un funzionamento a regime dei vari livelli di pianificazione (QTR, PTCP, PSC) e quindi non ci sono indicazioni per operare in situazioni di assenza di piani sovraordinati, anche se, a esempio, il comma 2 dell'art. 20 prevede che «Il P.S.C. è promosso anche in assenza dei Piani sovraordinati, tenendo conto delle linee guida [...] ed al documento preliminare [...]» e, a tal fine, viene formulato il comma 4 che prevede che «Per garantire la realizzazione delle finalità di cui al comma 2, il P.S.C. deve essere integrato da:

una relazione geomorfologica, corredata di cartografia tematica sufficientemente rappresentativa delle condizioni di pericolosità geologica e di rischio di frana, di erosione e di esondazione, elaborata da tecnico abilitato iscritto all'albo professionale così come previsto dalla legge 64/74; studi e indagini a norma del D.M. dell'11/3/1998 e successive modificazioni ed integrazioni».

In questi casi, da quanto finora riportato, se ne deduce che si può (deve) far affidamento ai principi contenuti nella legge e alla direttiva comunitaria. Ovvero, i comportamenti da avere discendono da un'attenta lettura delle problematiche del territorio regionale, e nel rispetto del principio fondamentale dello sviluppo sostenibile e degli altri fini della legge.

Valutazione come verifica delle condizioni di sostenibilità

Se intesa come sopra, la valutazione a livello comunale, rispetto alle indicazioni della direttiva comunitaria, omette la valutazione degli obiettivi di sostenibilità e si riferisce sostanzialmente alla valutazione delle previsioni di piano, degli effetti ambientali derivanti dalle scelte di piano.

Dalla lettura della legge la sostenibilità ambientale è incentrata sulla giustificazione e sulla motivazione delle previsioni che devono essere compatibili con le caratteristiche del territorio e devono rispondere agli obiettivi generali di sostenibilità che, sempre a una lettura della legge, derivano dalle indicazioni del QTR e del PTCP, Appare evidente come



alla valutazione strategica preventiva del PSC venga affidato essenzialmente il compito di determinare «le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni pianificabili»; di definire «i limiti dello sviluppo del territorio comunale in funzione delle sue caratteristiche geomorfologiche, idrogeologiche, pedologiche, idraulico-forestali ed ambientali»; di disciplinare «l'uso del territorio anche in relazione alla valutazione delle condizioni di rischio idrogeologico e di pericolosità sismica locale»; di individuare «le aree per le quali sono necessari studi ed indagini di carattere specifico ai fini della riduzione del rischio ambientale» (art. 20). Compito principale della valutazioni del PSC è l'analisi delle risorse e delle condizioni del territorio in funzione della loro trasformabilità. È sulla base della conoscenza delle risorse e dei caratteri del territorio che si devono formulare obiettivi, è a partire da un quadro conoscitivo che bisogna operare una descrizione (fondativa) del territorio e delle scelte che si operano, è sulla stima delle capacità di carico del territorio che occorre determinare le condizioni per la tutela dell'integrità fisica.

La tutela dell'integrità fisica, e il ripristino di condizioni di sicurezza, appaiono essere la preoccupazione maggiore della quale si deve fare carico il PSC, a garanzia delle quali si richiede uno specifico studio geologico (Art. 20) e una Relazione geologico-tecnica che evidenzino lo stato di precarietà del territorio soprattutto in relazione ai sistemi insediativi e relazionali, rischio e vulnerabilità.

Queste conoscenze contribuiscono, infatti, a definire «i limiti dello sviluppo del territorio comunale in funzione delle sue caratteristiche geomorfologiche, idrogeologiche, pedologiche, idraulico-forestali ed ambientali», a disciplinare «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 a determinare «le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni pianificabili» (art. 20 commi 3c, 3d, 3a).

La verifica di coerenza e compatibilità ambientale

Stante quanto finora detto, la *Valutazione di sostenibilità* è una valutazione strategica preventiva e quindi fa parte del Documento Preliminare.

Poiché le strategie e gli obiettivi della pianificazione comunale riguardano le trasformazioni e gli usi del suolo, azioni che di norma presentano interazioni, in forma prevalente o sussidiaria, su diversi aspetti territoriali, gli obiettivi che la pianificazione comunale dovrebbe porsi devono essere in relazione:

- ai sistemi della Pianificazione Territoriale Urbanistica: relazionale, naturalistico-ambientale e agroforestale, insediativo;
- agli standard: urbanistici e ambientali;
- alla pianificazione paesistica;
- alla prevenzione dei rischi.

Così articolati, gli obiettivi permettono di far riferimento alla lettura per sistemi indicata nella legge e alla loro verifica di coerenza con gli altri livelli di pianificazione. In altri termini, si può ritenere ritiene che l'articolazione in *sistemi* e la considerazione delle tematiche rilevanti la pianificazione paesistica, gli standard e la prevenzione dei rischi costituiscano una griglia e una matrice di riferimento per il processo valutativo stesso.

