

Sintesi dell'intervento del Presidente del Consiglio Nazionale dei Geologi, Pietro Antonio De Paola, nel corso dell'audizione svoltasi presso l'VIII Commissione della Camera dei Deputati il giorno 22 gennaio 2009 sulla p.d.l. "Governo del Territorio"

1 - Introduzione

Il Presidente del Consiglio Nazionale dei Geologi Pietro Antonio De Paola ringrazia il Presidente ed i Componenti dell'VIII Commissione per lo spazio concesso ai geologi ed alle altre professioni interessate per l'analisi di un tema di così grande rilevanza socio-economico-ambientale e di così elevato interesse scientifico-interdisciplinare, quale si configurano le norme sul Governo del Territorio.

2 – L'analisi del Consiglio Nazionale dei Geologi

2.1 – I principi fondamentali

Viene preliminarmente sottolineata l'importanza e l'attualità di alcuni principi fondamentali, consolidati ormai nella quasi totalità della legislazione regionale ed in quasi tutte le proposte di legge presentate in questa e nelle precedenti legislature, quali la sussidiarietà, la perequazione urbanistica, la copianificazione per obbligare a scelte responsabili e partecipare tutti i soggetti pubblici interessati alla pianificazione la negoziazione urbanistica e relativa disciplina della partecipazione dei privati all'attuazione dei piani, la riduzione del consumo del suolo mediante l'adeguamento statico e funzionale ed il riuso dell'edificato e delle infrastrutture dismessi-obsoleti o abbandonati.

2.2. – Le problematiche di interesse geologico-ambientali

Premesso quanto sopra, si enucleano dal complesso contesto normativo pianificatorio tre aspetti particolarmente problematici propri delle Scienze della Terra, che hanno bisogno di essere esplicitati e raccolti in modo organico e completo in una legge di principi, per eliminarne le attuali verificate frammentarietà, episodicità, dispersioni, omissioni della pianificazione regionale, provinciale, comunale.

I tre aspetti sono:

- **Le pericolosità ed i connessi rischi geonaturali,**
fattori di perdita di vite umane e di risorse finanziarie nonché di forte condizionamento e limitazione dello sviluppo socio-economico;
- **La pianificazione ambientale,**
base ineludibile per uno sviluppo sostenibile, eco-compatibile, solidale;

- **La verifica della efficacia della pianificazione,**
strumenti analitici destinati a controllare la coerenza tra i diversi livelli, contenuti ed obiettivi delle previsioni pianificatorie e la loro effettiva compatibilità con le componenti ambientali e socio-economiche.

L'organica collocazione di questi tre aspetti in una legge quadro di governo del territorio, conferirebbe sistematicità allo stesso quadro normativo, consentirebbe alla legislazione nazionale di riaffermare il ruolo guida nei confronti dell'analoga ma molto diversificata e per certi versi anche molto avanzata legislazione regionale, innoverebbe i contenuti culturali e tecnico-scientifici dell'attuale pianificazione urbanistico-territoriale spostandone gli attuali angusti confini verso i più ampi e promettenti versanti della pianificazione ambientale.

2.3. – I punti di forza e di debolezza del Governo del Territorio nella legislazione regionale

Nella legislazione regionale relativa al Governo del Territorio si colgono punti di forza e di debolezza, che si ritiene utile porre sinteticamente all'attenzione del legislatore nazionale.

I punti di forza, da omogeneizzare e regolamentare con la legge quadro nazionale, sono rappresentati da avanzati principi di pianificazione, che spesso superano i limiti della pianificazione urbanistico-territoriale per aprire ad un processo di analisi delle principali componenti dell'ecosfera e pervenire a forme di equilibrio tra sviluppo socio-economico, tutela e razionale uso delle risorse naturali e conservazione della qualità dell'ambiente, cioè verso i contenuti e gli obiettivi propri di una vera e propria pianificazione ambientale, gerarchicamente superiore, per finalità non solo tecnico-scientifiche ma anche etiche, rispetto alle tradizionali piattaforme pianificatorie di area vasta.

Detti punti di forza possono essere così riassunti:

- sussidiarietà dell'azione pianificatoria;
- trasparenza dei processi decisionali e partecipazione dei cittadini alle scelte e alla tutela degli interessi generali;
- equità e/o perequazione urbanistica;
- sistematica conoscenza del territorio, del tessuto insediativo, infrastrutturale, economico e relative criticità;
- tutela delle risorse ambientali, naturali, energetiche e culturali;
- prevenzione dei rischi naturali;
- coordinamento tra i diversi livelli di pianificazione, tra questi e le azioni attuative della stessa pianificazione, la tutela dell'integrità fisica e storico-culturale del territorio, i diversi sistemi culturali, ecologici ed ambientali, i diversi areali di pericolosità naturali e correlati areali di rischio;
- riduzione del consumo di suolo;

- introduzione di taluni principi fondamentali della pianificazione ambientale.

I punti di debolezza sono rappresentati dalla diversificata evidenza, sistematicità ed organicità dei principi posti a base della legislazione regionale in tema di Governo del Territorio, da cui deriva una pianificazione territoriale nazionale sbilanciata, frammentata, disomogenea anche per comparti territoriali adiacenti, ancorché caratterizzati da comparabili fattori socio-economici e fisici.

Da qui la necessità di introdurre e sistemare organicamente e con la stessa rilevanza in una legge di principi nazionale tutte le positive intuizioni e previsioni del legislatore regionale, nel contempo eliminandone le omissioni e rafforzandone i punti di debolezza. L'evidente contraddizione tra avanzate previsioni e carenze strutturali nella pianificazione regionale trova validi motivi di giustificazione proprio nella mancanza, protrattasi per circa settanta anni, dei necessari indirizzi normativi nazionali e nella contestuale necessità di dover comunque disegnare forme di raccordo tra gestione del territorio, mutate pressanti dinamiche socio-economiche e pervasivi – se non devastanti in taluni casi – effetti di queste ultime sui delicati sistemi ecologico-ambientali.

3 – Le proposte del Consiglio Nazionale dei Geologi

Su queste premesse si basano le proposte elaborate dal Consiglio Nazionale dei Geologi che fanno capo a taluni degli aspetti enunciati nel precedente paragrafo.

Dette proposte riguardano in particolare:

- l'analisi di **tutte le PERICOLOSITA' NATURALI** finalizzata alla prevenzione e mitigazione dei relativi **RISCHI**;
- l'introduzione dei **principi fondamentali della PIANIFICAZIONE AMBIENTALE** per meglio governare le interazioni tra sviluppo socio-economico e componenti ambientali;
- la valutazione della **EFFICACIA della pianificazione** nel tempo e nello spazio, mediante verifiche di coerenza tra sistemi ambientali ed antropici e gli altri strumenti di pianificazione e verifiche di compatibilità tra sistemi ambientali ed antropici e previsioni pianificatorie.

3.1 - Le pericolosità naturali

Le Pericolosità Naturali sono oggetto di elevata attenzione da parte del legislatore nazionale e regionale sia con riferimento alla pianificazione urbanistico-territoriale sia con riferimento alla loro individuazione e conseguenti attività di prevenzione e mitigazione dei Rischi.

In tutti i casi la trattazione delle Pericolosità Naturali non è sistematica ma sempre parziale e lacunosa; in alcuni casi la materia è trattata solo in leggi speciali, in altri è invece oggetto di trattazione sia nelle leggi di Governo del Territorio sia in leggi di settore.

La legge quadro nazionale sul Governo del Territorio deve dettare chiari e precisi indirizzi in materia, richiedendo al legislatore regionale la individuazione di tutte le Pericolosità Naturali incombenti sul territorio e la diversa attribuzione dei carichi conoscitivi, mitigatori e vincolistici ai Piani regionali, ai Piani provinciali, ai Piani comunali.

Ai Piani territoriali regionali verrà richiesta la individuazione delle macroaree affette da Pericolosità Naturali e la definizione delle linee strategiche generali per la mitigazione dei Rischi sul territorio regionale.

Ai Piani territoriali provinciali sarà attribuito l'onere della identificazione delle aree affette da Pericolosità Naturale a scala provinciale e la formulazione di linee guida per i Comuni per la prevenzione e mitigazione dei rischi; i Piani territoriali Provinciali – come già si verifica in alcune Regioni – dovranno acquisire la valenza (oltre a quella di Piani paesaggistici) di Piani di bacino per il rischio idrogeologico; per il rischio sismico dovranno, invece, acquisire la pericolosità sismica di base, secondo la normativa nazionale e regionale, da cui recepire anche gli indirizzi da dettare ai Comuni per gli studi locali di Microzonazione Sismica.

Ai Piani urbanistici comunali competerà la individuazione di tutte le Pericolosità Naturali esistenti sul territorio comunale, nonché l'esatta perimetrazione delle aree affette da ciascuna Pericolosità e delle correlate aree di rischio; per il Rischio sismico, in particolare, i Comuni dovranno provvedere alla redazione di uno **studio di Microzonazione Sismica**, secondo metodologie standardizzate, come, ad esempio, quella in via di definizione da parte del Dipartimento Nazionale della Protezione Civile, prioritariamente recepite dal legislatore regionale e fatte proprie dalla pianificazione provinciale.

Le Pericolosità Naturali oggetto di trattazione sono le seguenti:

- a) **Pericolosità idrogeologica**
- b) **Pericolosità da alluvionamento, da inondazione e/o idraulica**
- c) **Pericolosità valanghiva**
- d) **Pericolosità sismica**
- e) **Pericolosità da carsismo**
- f) **Pericolosità da subsidenza**
- g) **Pericolosità da erosione costiera, di massa, lineare**
- h) **Pericolosità da emissioni radon**, elemento radioattivo naturale, la cui sorgente principale è il suolo (le emissioni di radon in moltissime aree del territorio nazionale superano di gran lunga le soglie di nocività per la salute umana; secondo l'Organizzazione Mondiale della Sanità rappresenta il secondo fattore di rischio di cancro al polmone dopo il fumo; in Italia l'esposizione della popolazione al Radon è stata valutata dal Piano Sanitario

Nazionale 1998-2000 ed è stata ritenuta pari al 5% - 20% dei casi annui di tumori polmonari)

- i) Altre eventuali **Pericolosità Naturali**.

3.2. – La Pianificazione ambientale

La universalità ed il valore della Pianificazione ambientale, alcuni principi della quale sono stati ripresi da alcuni legislatori regionali, risiedono nella sua capacità di superare, inglobandone principi, metodi ed obiettivi, la pianificazione urbanistica e territoriale nonché la pianificazione di settore come quella ecologico - paesaggista, quella socio-economica, ecc. nonché nella sua capacità di conservare e migliorare la qualità dell'ambiente mediante la costruzione di modelli analitici tra le attività antropiche e le componenti dell'ecosfera.

Una moderna legislazione nazionale di pianificazione territoriale, per essere in linea con il legislatore regionale e gli indirizzi di pianificazione olistica, deve aprire alla Pianificazione ambientale mediante i processi seguenti:

- Definizione dell'**Ecosistema**, ambito base dell'analisi pianificatoria. Esso dovrà identificarsi non solo ovvero non più con l'ambito *territorio comunale* o con l'ancora più improbabile *area vasta*, ma con l'Ecosistema, ivi compreso quello urbano, in cui ricercare i rapporti tra le varie componenti, antropiche e naturali.
- Definizione della **Capacità di Carico** (Carrying Capacity) del territorio urbanizzato o urbanizzabile o, meglio, dell'Ecosistema (è un principio introdotto, ad esempio, nella Legge Regione Campania sul Governo del Territorio n° 16/2004, artt. 13 e 16) ovvero di una definizione ad essa speculare come quella della **Impronta Ecologica** (Ecological Footprint, Rees, 1997), già calcolata per molti capoluoghi di provincia del territorio nazionale (Mathis Wackernagel, 2000).

La definizione di questo parametro consentirebbe di valutare quanto manchi alla rottura degli equilibri tra un sistema urbano e le sue componenti ambientali (Odum, 1989), fornendo previsioni sul futuro assetto di detto sistema a seconda delle alterazioni artificialmente prodotte su ciascuna delle componenti ambientali.

- Individuazione delle **Reti Ecologiche**.

L'individuazione delle Reti Ecologiche nel territorio oggetto di pianificazione consente di tutelare al meglio la biodiversità e l'integrità ambientale ed ecosistemica del territorio.

E' un principio già introdotto, ad esempio, nella legge Regione Campania sul Governo del Territorio n° 16/2004, art. 13.

Le Reti Ecologiche perseguono il duplice obiettivo di raggiungere un riequilibrio ecologico del territorio antropizzato e di ottenere un sistema spaziale unitario, mediante la progettazione delle connessioni tra aree naturali relitte od anche di nuova realizzazione.

L'importanza di questa analisi e conseguente potenziamento delle Reti Ecologiche è dato dall'approccio ambientale a questo tipo di progettazione, che comprende non solo le componenti naturalistiche ma anche le componenti paesaggistiche, quali le aree urbanizzate, le reti infrastrutturali, il territorio rurale e le relative interazioni.

- Utilizzazione della **Terza Dimensione**.

In una pianificazione ambientale acquista particolare interesse ed importanza l'utilizzazione della Terza Dimensione, ossia del sottosuolo e, in minor misura, dell'atmosfera.

L'utilizzazione del suolo implica necessariamente alterazioni ed uso più o meno diretto del sottosuolo. Occorre, quindi, esaminare e prevedere gli effetti alterativi delle azioni antropiche sul sottosuolo.

Oltre che a fini di sicurezza ambientale, dette interazioni dovranno essere valutate anche allo scopo di tutelare le risorse naturali (idriche, energetiche, materiali ad uso industriale, ecc.) presenti nel sottosuolo, nonché quei corpi geologici sotterranei caratterizzati da idoneità a diventare siti di stoccaggio di rifiuti, di scorie radioattive, biossido di carbonio, ecc.

Il sottosuolo dovrà essere considerato quale volume da utilizzare per l'allocazione di servizi, infrastrutture, strutture destinate a particolare attività produttive, ecc., anche allo scopo di ridurre il consumo di suolo che, secondo recenti rilevazioni, ha raggiunto in Italia i 1.200 Km² per anno (INV, Politecnico di Milano, Legambiente, 2008).

- Bilanci di **Materia ed Energia**.

Una moderna pianificazione non può decidere di variare la destinazione d'uso di un territorio in assenza di un Bilancio di Materia ed Energia.

Un insediamento, infatti, è destinato a modificare il flusso di materia ed energia in transito su un territorio ed in entrata ed in uscita in un insediamento antropico.

Detti flussi, comportanti modifiche ed alterazioni ambientali, fino all'irreversibilità, sui territori e negli agglomerati urbani, vanno attentamente esaminati e definiti unitariamente e nelle singole componenti, al fine di conservare gli equilibri minimi degli ecosistemi interessati.

3.3. – La valutazione dell'Efficacia della pianificazione

La valutazione degli effetti di taluni piani e programmi sull'ambiente è affidata alla disciplina della Direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001, recepita con il Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n° 152, recante Norme in materia ambientale.

Tale disciplina dispone che i piani ed i programmi aventi effetti sull'ambiente devono essere sottoposti alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS), il cui obiettivo è quello di accertarne la rispondenza agli obiettivi dello sviluppo sostenibile.

I legislatori regionali si sono adeguati a dette previsioni.

Alcune leggi regionali in tema di Governo del Territorio, oltre alla procedura di VAS, prevedono verifiche di Coerenza e Compatibilità, variamente definite e disciplinate (esempi: Legge Urbanistica della Regione Calabria n° 19/2002; Legge sul Governo del Territorio della Regione Campania n° 16/2004, Norme Tecniche Delib. G.R. n° 834/2007).

Appare, pertanto, opportuno che il legislatore nazionale fornisca specifici indirizzi generali rilevandosi l'opportunità di rendere omogeneo il quadro della verifica dell'Efficacia della Pianificazione di Compatibilità, comprendente Verifiche di Coerenza e Verifiche di Compatibilità, che potrebbero essere limitate alla pianificazione di livello comunale e provinciale.

La Verifica di Coerenza può essere destinata a controllare la correttezza delle previsioni pianificatorie tra i diversi strumenti di pianificazione; mentre la Verifica di Compatibilità accerta la correttezza tra le previsioni del piano ed i sistemi ambientali ed antropici.

Queste verifiche sono destinate, in sintesi, a valutare in linea preventiva la sostenibilità ambientale delle previsioni di piano.

Per le Verifiche di Compatibilità ciò può essere ottenuto attraverso la prioritaria redazione di matrici, atte a correlare tra loro gli Elaborati del piano, i relativi Sistemi (insediativo, residenziale, turistico, produttivo, commerciale, relazionale, naturalistico, ambientale, delle risorse naturali, dei rischi naturali, ecc.), le Previsioni progettuali del piano ed i relativi livelli di Compatibilità.

Per le Verifiche di Coerenza, le citate matrici dovrebbero consentire correlazioni tra gli elementi costitutivi del piano come sopra individuati ed i corrispondenti elementi costitutivi della pianificazione sovraordinata.

La verifica può svilupparsi nel corso delle diverse fasi di progettazione del piano e mira ad accertare, come già esplicitato, che le proposte di uso e trasformazione del territorio siano effettivamente eco-sostenibili ed eco-compatibili nonché correlabili con le strategie, i contenuti e gli obiettivi degli altri strumenti di pianificazione.