

LINEE GUIDA

per la pianificazione dei territori interni in contesti sismici nell'ottica della sostenibilità e della resilienza



Ora et labora

Linee Guida per la pianificazione dei territori interni in contesti sismici nell'ottica della sostenibilità e della resilienza

Regione Umbria

Francesco Nigro, coordinamento e redazione

Giacomina Di Salvo, redazione

per gli aspetti della VAS del PRG di Norcia, contributo di

Paolo Ghirelli, Coopprogetti soc.coop.

Caso di studio:

Piano Regolatore Generale del Comune di Norcia (PG)

Adottato con DCC n.8 del 09/04/2019, VAS Parere motivato favorevole DD n.8212 del 18/09/2020

Approvato con DCC n.1 del 01/03/2021

Sindaco Nicola Alemanno

Responsabile Ufficio Urbanistica Dott. in Ing. Maurizio Rotondi

Coordinamento scientifico

Arch. Francesco Nigro

Progettazione urbanistica

Arch. Francesco Nigro

Arch. Carlo Neri

Collaboratori Studio Nigro

Arch. Roberto Parotto – coordinamento

Arch. Giacomina Di Salvo

Arch. Francesca Malecore

Mobilità e trasporti

Ing. Tito Berti Nulli

Geologia

Dott. Geol. Sandro Zeni

Agricoltura e ambiente

Dott. Agr. Angelo Recchi

Valutazione Ambientale Strategica

Coopprogetti soc.coop

Ing. Moreno Panfilì - responsabile valutazione

Arch. Paolo Ghirelli - coordinamento operativo

Arch. Francesca Uccellani

PREMESSA	6
INTRODUZIONE	9
1 LA STRATEGIA NAZIONALE DI SVILUPPO SOSTENIBILE, LE STRATEGIE REGIONALI E IL PROGETTO CREIAMO	9
1.1 Le declinazioni regionali della SNSvS nelle Regioni del Centro Italia.....	9
1.2 Le Strategie di sviluppo sostenibile e la VAS. Il progetto CREIAMO.....	10
2 LA TERRITORIALIZZAZIONE DELLE STRATEGIE NAZIONALE E REGIONALI DI SVILUPPO SOSTENIBILE PER I TERRITORI COLPITI DAL SISMA DEL CENTRO ITALIA	11
3 LE LINEE GUIDA: IMPOSTAZIONE, OBIETTIVI E STRUTTURA	13
3.1 Presupposti e obiettivi.....	13
3.2 Quadro normativo e operativo di riferimento.....	16
3.3 Metodologia.....	17
3.4 Struttura e contenuti.....	18
4 LA PIANIFICAZIONE DEI TERRITORI SISMICI DELLE AREE INTERNE: QUESTIONI E LIMITI	20
4.1 Ricostruzione, prevenzione e sviluppo sostenibile: oltrepassare i limiti amministrativi.....	20
4.2 Delimitazione del campo di azione delle Linee Guida.....	20
4.2.1 - Limiti e opportunità del piano urbanistico:.....	20
4.2.2 - Differenze regionali dei quadri normativi relativi al governo del territorio.....	21
4.2.3 - Limiti del caso studio di Norcia.....	22
LINEE GUIDA	23
5 IL PROCESSO DI PIANO E GLI OBIETTIVI DI SOSTENIBILITÀ E RESILIENZA: FASI E CONTENUTI	24
5.1 Le fasi di costruzione del piano urbanistico.....	24
5.1.1 La costruzione del quadro conoscitivo e interpretativo.....	25
Fonti per il reperimento dei dati, informazioni e conoscenze sul territorio.....	27
Requisiti minimi necessari per la rielaborazione degli strati conoscitivi.....	27
Questioni specifiche di interpretazione del quadro conoscitivo.....	28
5.1.2 La visione di futuro e la definizione delle strategie: il documento programmatico o preliminare.....	29
5.1.3 Le scelte di piano: disciplina e contenuti integrativi per gli obiettivi di resilienza e di sostenibilità.....	36
5.2 Contenuti integrativi del piano per gli obiettivi di resilienza e di sostenibilità.....	37
5.2.1 Forme e processi partecipativi.....	37
5.2.2 Definizione di indicatori per misurare la coerenza delle scelte rispetto agli obiettivi e gli esiti attesi.....	38
5.2.3 Strumenti e procedure per favorire il perseguimento degli obiettivi.....	39
5.3 La Valutazione ambientale strategica e la copianificazione nella costruzione del piano.....	40
5.3.1 Cos'è la VAS e a cosa serve.....	40

Soggetti coinvolti.....	40
5.3.2 Processo di VAS e di Piano	41
Fasi di definizione del Piano in relazione alle fasi di VAS.....	41
Contenuti specifici della VAS nelle varie fasi	44
5.3.3 Considerazioni sul rapporto tra Piano urbanistico e VAS	46
6 L'ATTUAZIONE E IL MONITORAGGIO DEL PIANO.....	47
6.1.1 Il monitoraggio dell'attuazione del Piano secondo gli indicatori definiti nella VAS.....	47
6.1.2 Gli indicatori per gli obiettivi di sostenibilità ambientale.....	48
7 CONCLUSIONI. QUESTIONI APERTE.....	54
7.1 La conoscenza e la disponibilità di informazioni e dati al servizio della pianificazione locale	54
7.2 Il contributo della Valutazione Ambientale Strategica e del monitoraggio dei Piani.....	55
7.3 Il ruolo strategico delle Regioni.....	56
APPENDICE - CASO STUDIO. IL PIANO REGOLATORE GENERALE DEL COMUNE DI NORCIA (PG).....	1
1 IL CASO DI NORCIA: PROGETTUALITÀ PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE E PER LA SICUREZZA.....	2
La storia del PRG di Norcia nel quadro delle normative regionali e del sisma del 2016	2
2 IL PROCESSO DI COSTRUZIONE DEL PIANO E LA VAS	4
2.1 Articolazione e integrazione delle fasi	4
2.2 Il percorso partecipativo nella costruzione del Piano e nella procedura di VAS.....	7
2.3 Il quadro conoscitivo-interpretativo del PRG per gli obiettivi di sostenibilità e resilienza.....	9
2.4 Gli scenari di sostenibilità promossi dal nuovo PRG	17
2.5 Il processo di VAS: l'avvio del processo e consultazione preliminare.....	23
2.6 La costruzione delle scelte e della disciplina del Piano	24
2.6.1 Forma e contenuti del PRG-PS.....	24
2.6.2 Dal PRG-PS al PRG-PO n.1	27
2.6.3 Gli elaborati costitutivi e gli elaborati gestionali	29
2.7 Il Rapporto Ambientale	36
2.8 Gli approfondimenti e integrazioni della VAS di Norcia nel processo complessivo	37
3 IL MODELLO DI VALUTAZIONE DEL PIANO.....	38
3.1 La valutazione di coerenza esterna	41
3.1.1 Gli obiettivi di sostenibilità del PRG di Norcia e la SNSvS.....	41
3.2 La valutazione di coerenza interna.....	46
3.3 La valutazione di sostenibilità ambientale delle azioni.....	51
3.3.1 La definizione degli indicatori per il monitoraggio	52
3.3.2 L'attività di monitoraggio dell'attuazione del PRG di Norcia	55
4 QUESTIONI EMERSE DAL CASO STUDIO	56
La necessità di affrontare il tema dei rischi da un punto di vista multirischio:	57

Coordinare pianificazione urbanistica e pianificazione dell'emergenza:	57
Coordinare e valutare in maniera integrata le azioni per la sostenibilità e per la prevenzione dei rischi.....	58
Valutare la possibilità di riorganizzazione dell'assetto insediativo per obiettivi di riduzione dei rischi in presenza di instabilità sismica e idro-geologica.....	58

PREMESSA

Il presente documento metodologico si inserisce all'interno del progetto CReIAMO PA, *Competenze e Reti per l'Integrazione Ambientale e per il Miglioramento delle Organizzazioni delle PA¹*, che prevede la collaborazione tra Ministero della Transizione Ecologica (già MATTM) e Regioni per l'attuazione e la promozione a livello locale della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, con particolare riferimento alla definizione delle Strategie Regionali per lo sviluppo sostenibile e alla loro territorializzazione nelle quattro Regioni del Centro Italia, colpite dal sisma del 2016: l'Umbria, le Marche, il Lazio e l'Abruzzo.

Il progetto CReIAMO PA nasce infatti con l'obiettivo di integrare nelle amministrazioni pubbliche nuove competenze e soluzioni di governance orientate alla sostenibilità ambientale, rafforzando l'efficienza delle politiche di sviluppo sostenibile a livello regionale e locale. Tra queste la capacità di costruire percorsi di sviluppo e strumenti per il governo dei territori locali, tenendo al centro le sfide della sostenibilità dell'Agenda 2030 condivise a livello globale.

L'Agenda 2030 parte, infatti, dal presupposto che ogni territorio possa contribuire alla costruzione di processi di sviluppo più sostenibili, in un ambito di maggior consapevolezza del proprio ruolo locale, nel provvedere al contenimento delle emissioni, ad attuare azioni di adattamento ai cambiamenti climatici, a definire società più eque e forme di economia circolare, a ridurre i rischi, naturali e antropici, cui comunità e territori sono sottoposti.

In questo quadro, gli strumenti di sviluppo e di governo del territorio alla scala locale svolgono un ruolo determinante per orientare e attuare le politiche di sostenibilità, soprattutto se accompagnati e integrati da processi di valutazione ambientale efficaci. Nel quadro degli obiettivi generali di sostenibilità, il documento intende infatti proporre un contributo metodologico per guidare la costruzione degli strumenti di pianificazione locale, in modo che siano integrati con i processi di valutazione ambientale.

Le attività di redazione del lavoro che qui si presenta sono svolte in una fase storica di grandi cambiamenti, in cui, successivamente agli eventi sismici del 2016 che hanno colpito il Centro Italia, la necessità di attuare politiche strutturali di prevenzione del rischio sismico si accompagna ad altre necessità urgenti, legate all'emergenza sanitaria, climatica ed energetica, e in generale a orientare decisamente le politiche e iniziative di sviluppo ad una concreta sostenibilità.

Nel frattempo, una prima tornata di pianificazione e programmazione per la ricostruzione dei comuni del Cratere del Sisma 2016 è stata effettuata, e deve ora tradursi nella ricostruzione concreta di case, centri storici, spazi pubblici e infrastrutture; condizione necessaria, se pur non sufficiente, per la ripresa dei territori del centro Italia. Inoltre, dovranno prendere l'avvio l'attuazione dei progetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che tiene conto, in coerenza con la Strategia per le Aree interne, del ruolo e nell'opportunità di questi territori per gli obiettivi generali di sviluppo sostenibile; opportunità date dalla possibilità di offrire diversi modelli di vita e di consumo sostenibile rispetto alle aree metropolitane, di ridurre il consumo di suolo, contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici nell'assorbimento delle emissioni di CO₂, e nel fornire servizi ecosistemici e spazi per la produzione di energie rinnovabili.

In questo quadro le presenti Linee Guida ambiscono a fornire un contributo per la attuazione delle strategie regionali per lo sviluppo sostenibile, nel guidare i processi di pianificazione per la ricostruzione e la ripresa post-sisma e creare nuove opportunità di rilancio dei territori interni, nel quadro delle sfide di innovazione, sostenibilità e prevenzione dei rischi.

La proposta metodologica è focalizzata su una categoria specifica di realtà territoriali: si tratta delle aree interne del Paese, con riferimento specifico ai territori interessati dal sisma del 2016 del Centro Italia. Territori costituiti da piccoli e medi comuni che oltre ad essere interessati da livelli di pericolosità naturali molto accentuati, con particolare riguardo ai rischi sismico e idro-geologico, presentano caratteri di debolezza strutturale, quali spopolamento, fragilità socio-economica, patrimonio edilizio in gran parte vetusto, carenze infrastrutturali e di dotazioni, scarsità di risorse economiche;

¹ Il progetto CReIAMO PA è finanziato all'interno del Programma Operativo nazionale PON Governance e Capacità istituzionale 2014-202 – Asse I. Qui ci si riferisce in particolare alla Linea di intervento “LQS1 – Valutazioni ambientali – Azioni per il miglioramento dell'efficacia dei processi di VAS e di VIA relativi a Programmi, Piani e Progetti” del progetto.

caratteristiche che rendono ancor più difficile la ricostruzione e la ripresa dopo un evento calamitoso, e rischiano di subire dunque un ulteriore abbandono progressivo da parte di abitanti e attività.

Per questi territori le sfide della sostenibilità non possono non tenere in considerazione contemporaneamente obiettivi di *resilienza*, nel definire cioè modalità di ricostruzione che riducano la vulnerabilità sismica e idrogeologica degli insediamenti umani, e prospettive di sviluppo che partano dalla tutela delle risorse naturalistiche e ambientali e dalla valorizzazione del capitale territoriale locale.

La *resilienza*, intesa qui come capacità di reagire alle catastrofi trovando nelle proprie caratteristiche territoriali specifiche risorse per ripartire e per definire nuove opportunità di sviluppo, non può però essere considerata senza mettere al primo posto il rafforzamento della *resistenza* dei territori alle calamità, intesa come riduzione delle vulnerabilità dei sistemi insediativi e della popolazione, e quindi come *prevenzione*.

Inoltre, le valenze naturalistiche, rurali, paesaggistiche e storico-culturali dei territori in esame, oltre a rappresentare fattori di sostenibilità ambientale, costituiscono *la* risorsa di questi territori, da valorizzare e da mettere a sistema per definire una nuova offerta di servizi ecosistemici, prodotti agricoli ed enogastronomici di eccellenza, qualità dell'abitare e luoghi della salute e del benessere; fattori che non devono essere più ristretti solo al campo dell'offerta turistica, ma aperti a offerte innovative, per una domanda, proveniente prevalentemente dalle aree urbane e metropolitane, di qualità ambientale, spazi tempi e modelli di vita diversi, così come di servizi ecosistemici e di capacità di assorbimento di CO₂ per la mitigazione dei cambiamenti climatici.

Date le premesse, riconoscendo come fattori strategici per lo sviluppo sostenibile di questi territori, la riduzione delle vulnerabilità e il rafforzamento delle risorse specifiche (e della consapevolezza da parte delle comunità delle risorse stesse), le Linee Guida focalizzano su questi due fattori la metodologia proposta e, di conseguenza, l'attenzione che gli strumenti di pianificazione comunale vi dovranno porre in termini di processo, di tecniche e di esiti auspicati.

In estrema sintesi, la proposta risponde alla finalità di declinazione a livello locale delle strategie e degli obiettivi dell'agenda nazionale 2030 per la sostenibilità, di definizione di azioni pilota e di sperimentazione di piani e politiche integrate per la resilienza e la sostenibilità, e di coinvolgimento delle comunità locale nei processi di specificazione degli obiettivi di sostenibilità 'territorializzati' e formazione delle politiche locali.

Gli obiettivi specifici cui questa proposta fa riferimento sono riferiti in particolare alla prevenzione dei rischi, alla resilienza e alla sostenibilità ambientale nei processi di sviluppo, rigenerazione e ricostruzione dei territori. Per la resilienza e la prevenzione dei rischi le Linee Guida fanno propri i seguenti obiettivi specifici:

- l'implementazione di azioni e politiche per la prevenzione e la gestione dei rischi naturali, con particolare riferimento al rischio idrogeologico e sismico;
- il rafforzamento della resilienza dei territori e delle comunità, intesi come capacità di resistere e rispondere a ulteriori eventi sismici;
- la ricostruzione in chiave sostenibile a partire dal post-sisma 2016.

Le Linee guida inoltre pongono contemporaneamente al centro dell'attenzione gli obiettivi specifici di sostenibilità ambientale, quali:

- l'integrazione dei processi di formazione dei piani e programmi di governo del territorio con i processi di valutazione ambientale;
- l'accrescimento della rete ecologica e della rete del verde quale sistema infrastrutturale e valenza primaria del territorio regionale;
- la centralità del sistema della natura nella pianificazione;
- il controllo e la riduzione del consumo di suolo.

Il presente documento è articolato nelle seguenti parti: una prima parte introduttiva (**INTRODUZIONE**), in cui si inquadra la questione della pianificazione locale nel quadro degli obiettivi specifici di prevenzione dei rischi naturali e degli obiettivi generali di attuazione della Strategia Nazionale e relative Strategie Regionali di sviluppo sostenibile. In questa parte si illustrano inoltre gli obiettivi, la struttura e i contenuti delle Linee Guida. Una seconda parte (**LINEE GUIDA**) è dedicata interamente alla spiegazione e illustrazione dei passaggi, fasi e contenuti da considerare nella costruzione di un piano

urbanistico locale e della sua Valutazione Ambientale Strategica. Nella terza parte (**APPENDICE**) si illustra infine, in maniera più approfondita e dettagliata, il caso studio specifico del nuovo PRG di Norcia nel quadro degli eventi sismici del 2016 e della normativa regionale umbra.

INTRODUZIONE

1 La Strategia nazionale di sviluppo sostenibile, le Strategie regionali e il progetto CreiAMO

1.1 Le declinazioni regionali della SNSvS nelle Regioni del Centro Italia

Il principale riferimento per le politiche e i piani di livello locale orientati allo sviluppo sostenibile è attualmente la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile 2030 (SNSvS). La Strategia, già prevista con aggiornamento triennale dall'art. 34 del D. Lgs 152/2006, si incardina oggi in un rinnovato quadro globale definito dall'Agenda 2030, il documento di riferimento per gli obiettivi globali di sviluppo sostenibile, sottoscritti il 25 settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite, e approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU. È costituita da 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – *Sustainable Development Goals, SDGs* – inquadrati all'interno di un programma d'azione più vasto costituito da 169 *target* o traguardi, ad essi associati, da raggiungere in ambito ambientale, economico, sociale e istituzionale entro il 2030.

I 17 obiettivi fanno riferimento ad un insieme di questioni importanti per lo sviluppo che prendono in considerazione in maniera equilibrata le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile – economica, sociale ed ecologica – e mirano a porre fine alla povertà, a lottare contro l'ineguaglianza, ad affrontare i cambiamenti climatici, a costruire società pacifiche che rispettino i diritti umani. Essi sono organizzati in cinque aree di intervento, corrispondenti alle **“5P” dello sviluppo sostenibile** proposte dall'Agenda 2030:

- **Persone:** contrastare povertà ed esclusione sociale e promuovere salute e benessere per garantire le condizioni per lo sviluppo del capitale umano;
- **Pianeta:** garantire una gestione sostenibile delle risorse naturali, contrastando la perdita di biodiversità e tutelando i beni ambientali e culturali;
- **Prosperità:** affermare modelli sostenibili di produzione e consumo, garantendo occupazione e formazione di qualità;
- **Pace:** promuovere una società non violenta ed inclusiva, senza forme di discriminazione. Contrastare l'illegalità;
- **Partnership:** intervenire nelle varie aree in maniera integrata.

Gli obiettivi fissati per lo sviluppo sostenibile hanno una validità globale. L'attuazione dell'Agenda 2030 riguarda tutti i Paesi e richiede un forte coinvolgimento di tutte le componenti della società, dalle imprese private al settore pubblico, dalla società civile agli operatori dell'informazione e cultura; essa inoltre richiede di applicare gli obiettivi ad ogni livello territoriale, dal nazionale al locale.

La Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (SNSvS) rappresenta il primo passo per declinare a livello nazionale i principi e gli obiettivi dell'Agenda delle Nazioni Unite. Partendo dall'aggiornamento della "Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia 2002-2010", affidato al Ministero dell'Ambiente dalla Legge n. 221 del 28 dicembre 2015, la SNSvS assume oggi una prospettiva più ampia e diventa quadro strategico di riferimento delle politiche settoriali e territoriali in Italia, con un orizzonte di medio periodo.

La SNSvS, approvata dal CIPE con Delibera n. 108/2017 definisce il quadro di riferimento nazionale per i processi di pianificazione, programmazione e valutazione di tipo ambientale e territoriale, sia di livello regionale che locale.

Sulla base della SNSvS, ai sensi dell'art. 34 del D. Lgs 152/2006, le Regioni sono state chiamate a definire le proprie strategie regionali, riferimento generale per le politiche regionali e riferimento per i comuni, e le unioni di comuni e le città metropolitane per lo sviluppo e il governo dei territori alla scala locale. Tutte le Regioni, per definire i documenti delle Strategie Regionali per lo Sviluppo Sostenibile, hanno attivato processi partecipativi, di ascolto e di confronto, con i

rappresentanti della società civile interessati alle tematiche della sostenibilità (cittadini, imprese, enti locali, scuole, mondo della ricerca e dell'associazionismo, etc). Inoltre, in linea con l'innovazione di processo richiesta dall'Agenda 2030 e dalla Strategia Nazionale, i documenti provano ad integrare fortemente gli ambiti di azione delle strategie (sociale, ambientale, economico e istituzionale), al fine superare un approccio per settori, che caratterizza spesso le realtà amministrative e le politiche regionali.

Le quattro Regioni colpite dal Sisma 2016, nel corso degli ultimi tre anni, hanno costruito e adottato, le relative Strategie Regionali di Sviluppo sostenibile:

La Regione **Lazio** ha approvato con DGR del 30 marzo 2021, n. 170 il documento "Lazio, regione partecipata e sostenibile", corrispondente con la Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile (SRSvS).

La Regione **Abruzzo** ha approvato con DGR n.665 del 22.10.2021 il documento di Piano di Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile.

La Regione **Marche** ha approvato con DAAL n.25 del 31.12.2021, La Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile

La Regione **Umbria**, all'interno del quale questo documento trova spazio, ha seguito un percorso un po' più complesso e per step, proprio con l'intento di arrivare ad un livello di condivisione maggiore, di migliore rappresentazione delle specificità regionali e di fornire un riferimento per la territorializzazione delle politiche per lo sviluppo sostenibile. Con DGR n. 15 del 22 gennaio 2020 ha preso atto dello sviluppo di una prima parte della Strategia, approvando il documento dal titolo "Azioni per la formazione della Strategia regionale per lo Sviluppo Sostenibile"; successivamente il 14 ottobre 2020, con DGR n. 909 ha approvato il documento "Azioni per la localizzazione territoriale della Strategia Regionale dello Sviluppo Sostenibile della Regione Umbria". Con DGR n.1016 del 27 ottobre 2021 la Giunta ha preadottato il Documento preliminare: "Lineamenti preliminari per la definizione della Strategia regionale per lo Sviluppo sostenibile dell'Umbria".

Il Documento preliminare è un documento aperto, per aprire e favorire la partecipazione e il confronto attivo con tutta la comunità umbra, in modo che ognuno possa esprimere il suo contributo e partecipare attivamente alla definizione finale della Strategia. La nuova Strategia regionale è infatti chiamata ad assicurare, nel rispetto dei valori identitari e dei caratteri propri dell'Umbria, un modello di sviluppo capace di coniugare la tutela e la valorizzazione dell'ambiente con la crescita economica e sociale della comunità. I Lineamenti preliminari sono stati sottoposti ad una intensa attività di partecipazione e coinvolgimento della comunità regionale, attraverso forum organizzati secondo sei aree geografiche nelle quali è stata articolata la regione Umbria e in riferimento alle aree tematiche Persone, Pace, Pianeta, Prosperità. Questa attività, che concorre alla definizione e messa a punto della SRSvS dell'Umbria ha contribuito a fissare la relazione tra obiettivi di sostenibilità nazionali e obiettivi regionali, nonché a qualificarne le priorità in riferimento alle diverse aree geografiche. Inoltre i forum hanno individuato per tematiche, aree geografiche e secondo le priorità riconosciute, le azioni necessarie per il perseguimento degli obiettivi.

1.2 Le Strategie di sviluppo sostenibile e la VAS. Il progetto CREiAMO

Ai sensi dell'art. 34 del D.Lgs 152/2006, comma 5, *"Le strategie di sviluppo sostenibile definiscono il quadro di riferimento per le valutazioni ambientali di cui al presente decreto. Dette strategie, definite coerentemente ai diversi livelli territoriali, attraverso la partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni, in rappresentanza delle diverse istanze, assicurano la dissociazione fra la crescita economica ed il suo impatto sull'ambiente, il rispetto delle condizioni di stabilità ecologica, la salvaguardia della biodiversità ed il soddisfacimento dei requisiti sociali connessi allo sviluppo delle potenzialità individuali quali presupposti necessari per la crescita della competitività e dell'occupazione"*.

Inoltre, al comma 6 il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, oggi Ministero della Transizione Ecologica, e le Regioni cooperano per: determinare, nell'ottica della strategia di sviluppo sostenibile, i requisiti per una piena integrazione della dimensione ambientale nella definizione e valutazione di politiche, piani, programmi e progetti; per assicurare la condivisione di esperienze e contenuti tecnico-scientifici in materia di valutazione ambientale.

Le Strategie di sviluppo sostenibile, sempre secondo il Codice dell'Ambiente (D. Lgs. 152/2006), sono documenti molto importanti per i processi di valutazione ambientale dei programmi di sviluppo e dei piani urbanistici dei territori alla scala

locale, in quanto definiscono gli obiettivi e i target da raggiungere, alla scala nazionale, o regionale, e pertanto i criteri da utilizzare per valutare le previsioni di sviluppo o trasformazione dei piani e programmi, e per monitorare la loro attuazione, criteri che si traducono negli indicatori da applicare alle Valutazioni Ambientali Strategiche e alle attività di monitoraggio. In questo senso la pianificazione territoriale e urbanistica può, e deve, concorrere alla declinazione locale degli obiettivi di sostenibilità, e alla “territorializzazione” delle politiche e azioni necessarie al loro perseguimento.

Gli obiettivi e i target definiti alle scale regionali dalle Strategie regionali di sviluppo sostenibile costituiscono quindi un riferimento fondamentale per definire gli indicatori da utilizzare nei processi di costruzione di nuovi Piani urbanistici e relative procedure di Valutazione Ambientale Strategica.

Una finalità operativa del progetto CReIAMO PA, di cui in Premessa, è proprio quella di supportare le amministrazioni regionali e comunali nella definizione di criteri e metodologie, anche mediante buone pratiche, per costruire processi di Valutazione ambientale strategica capaci di orientare gli strumenti di governo e pianificazione del territorio verso concrete azioni di sviluppo sostenibile, in modo da tradurre alla scala locale e secondo la specificità dei territori, l’approccio e le sfide di sostenibilità dell’Agenda 2030 condivise a livello globale.

Nei Capitoli delle Linee guida dedicati all’illustrazione del processo di costruzione dei Piani urbanistici locali e della loro Valutazione Ambientale Strategica e del monitoraggio, si farà riferimento alle metodologie e agli strumenti messi in campo dal Progetto CReIAMO² per sostenere gli Enti locali nell’integrare gli obiettivi di sostenibilità della SNSvS nelle strategie e politiche locali e per rendere la Valutazione Ambientale Strategica uno strumento utile alla costruzione e all’attuazione dei piani urbanistici, nell’ottica di rafforzarne gli obiettivi di sostenibilità e resilienza.

2 La territorializzazione delle Strategie Nazionale e regionali di sviluppo sostenibile per i territori colpiti dal sisma del Centro Italia

Come anticipato in premessa, queste Linee Guida sono destinate in particolare ai territori colpiti dal sisma del centro Italia del 2016, in quanto territori interni, caratterizzati da forti fragilità, demografiche, socioeconomiche e funzionali, sismiche e idrogeologiche. Sono territori con caratteristiche specifiche che interessano numerose realtà e vaste porzioni di territorio nazionale. Contesti con gravi fragilità, carenze e problematiche, ma che contemporaneamente hanno conservato e ‘portano in dote’ bacini di naturalità e di risorse ambientali, ecologiche e culturali, che per gli obiettivi nazionali di sviluppo sostenibile sono da considerarsi strategiche.

Pertanto, le sfide per questi territori sono legate sia alle fragilità che alle risorse che li contraddistinguono. Le Linee Guida si riferiscono quindi ai territori interni in contesti simili, o comunque affetti da fragilità naturali e/o antropiche, che riguardano il proprio futuro secondo una prospettiva di sostenibilità, che punta sulla resilienza di territori e comunità come condizione essenziale per lo sviluppo.

Un primo passo per la territorializzazione della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile è stato effettuato dalle Strategie regionali, che hanno tradotto le sfide poste a livello nazionale per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile alla scala regionale, con riferimento alle principali problematiche, alle priorità, alle sensibilità delle singole regioni, nonché ai diversi programmi e linee di finanziamento già adottati.

Ma è la costruzione di un nuovo piano urbanistico locale lo strumento più concreto per la traduzione alla scala locale di obiettivi e sfide di sviluppo sostenibile, mediante la definizione di strategie e azioni per lo sviluppo della comunità e di scelte di assetto, riqualificazione, tutela e rigenerazione del territorio.

Ovviamente non tutti gli obiettivi dell’Agenda 2030 e della Strategia nazionale possono essere perseguiti attraverso le politiche locali e mediante un piano urbanistico, strumento di assetto e governo del territorio. Inoltre, le peculiarità dei territori oggetto di questa guida comportano la necessità di individuare quali sfide rispondono maggiormente alle loro urgenze e necessità, e per quali obiettivi questi territori possono dare il contributo più importante per la sostenibilità. In più

² Linea di intervento “LQS1 – Valutazioni ambientali – Azioni per il miglioramento dell’efficacia dei processi di VAS e di VIA relativi a Programmi, Piani e Progetti” del progetto.

è da tenere in conto la dimensione sovra/intercomunale degli obiettivi di sostenibilità e resilienza, che comporta una visione d'insieme e coordinata di un insieme di azioni, cui dare corpo anche attraverso la pianificazione urbanistica supportata dalla valutazione ambientale.

Nel Capitolo 2 del presente documento si individuano quegli obiettivi della SNSvS che maggiormente rappresentano le caratteristiche, i bisogni e le sfide dei territori sismici delle aree interne e che, sebbene non siano tutti di diretta competenza di piani urbanistici locali, forniscono un riferimento per la definizione delle strategie e azioni di sviluppo sostenibile e di resilienza dei territori oggetto di queste Linee Guida, e possono quindi guidare l'effettiva territorializzazione delle Strategie nazionali e regionali di sviluppo sostenibile.

Gli obiettivi della SNSvS che vengono maggiormente considerati in questo documento, in primo luogo per la pertinenza con le politiche di governo del territorio, ma anche in relazione alle diverse Strategie delle regioni del Centro Italia, interessano le seguenti aree: PERSONE, PIANETA e PROSPERITA'. Per l'area PERSONE, gli obiettivi considerati riguardano scelte relative alla riduzione dei divari territoriali (Scelta I), alla promozione della salute e del benessere (scelta III); per l'area PIANETA, gli obiettivi considerati riguardano la biodiversità (Scelta I), la gestione sostenibile delle risorse naturali (Scelta II), la creazione di comunità e territori resilienti (Scelta III); per l'area PROSPERITA', gli obiettivi considerati riguardano l'affermazione di modelli sostenibili (Scelta III) e la decarbonizzazione dell'economia (scelta IV).

Questi obiettivi della Strategia nazionale interessano i territori in questione in quanto le valenze naturalistiche, rurali, e paesaggistiche assumono un valore strategico, in termini di contributo fornito alla biodiversità e agli equilibri ambientali a scala vasta, e di fornitura di servizi ecosistemici. Pertanto, si possono declinare e tradurre a livello locale, ad esempio, in obiettivi di tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e paesaggistiche del territorio, di manutenzione e rafforzamento di una rete ecologica locale, di sostegno al mantenimento delle aree agricole e allo sviluppo di tecniche agronomiche compatibili, di sostegno e valorizzazione delle attività produttive locali di qualità (promozione agricoltura biologica e multifunzionalità dell'azienda agricola, comprensiva dell'agriturismo, creazione di reti di servizi territoriali per la promozione dei prodotti del territorio), di promozione del turismo responsabile e di qualità (favorire nuove attività e funzioni compatibili per il tempo libero, specializzare e diversificare le attività commerciali e di ristoro; promuovere forme di mobilità lenta e alternativa).

Inoltre, gli obiettivi specifici di decarbonizzazione dell'economia, sono perseguibili anche nei territori interni con azioni di promozione di interventi di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente, sostenendo la produzione di energia da fonti rinnovabili con regole per mitigare l'impatto sul paesaggio, promuovendo un'accessibilità sostenibile e integrata, con riferimento a forme di mobilità lenta e alternativa.

Come verrà meglio illustrato di seguito, la verifica di coerenza tra gli obiettivi di un nuovo piano urbanistico locale e gli obiettivi della SNSvS e della SRSvS, è un passaggio importante che può essere effettuato mediante il processo di Valutazione Ambientale Strategica, che si traduce nella declinazione effettiva a scala locale degli obiettivi dell'Agenda 2030, così come "personalizzati" a livello nazionale e regionale.

3 Le Linee Guida: impostazione, obiettivi e struttura

3.1 Presupposti e obiettivi

Gli eventi sismici del 2016, con i loro particolari effetti devastanti per i territori interni dell'Italia Centrale e la reazione di emergenza che ne è conseguita, hanno messo in evidenza una questione essenziale: la strada per ripartire, per ricostruire e definire scenari di sviluppo futuro deve essere trovata con una piena e rinnovata consapevolezza del rischio, integrata con gli obiettivi di sostenibilità e di salvaguardia di quelle risorse naturalistiche, ambientali e paesaggistiche strategiche per gli stessi territori.

Se le domande sulla ricostruzione riguardano **se, come, dove, cosa** ricostruire, e su quali ulteriori basi conoscitive, esse **devono** riferirsi a obiettivi di riduzione della vulnerabilità dell'edificato e degli organismi urbani e sistemi insediativi, nonché di innalzamento delle prestazioni energetico-ambientali e di caratterizzazione paesaggistica. Nell'insieme quindi il processo di ricostruzione post-sisma è una occasione di prevenzione e diffusione della qualità. Questo nella opportunità di poter intervenire con risorse e dispositivi tecnico-amministrativi dedicati in territori e insediamenti che spesso presentano fenomeni di abbandono e di marginalizzazione dai processi sociali ed economici.

Se il rischio sismico deve essere inteso come invariante strutturale delle aree interne del Centro Italia, esso si aggiunge ad altre forme di fragilità territoriali (demografica, economica, infrastrutturale, ecc.), oltre alle sfide della sostenibilità e dell'adattamento ai cambiamenti climatici definiti nell'Agenda 2030. Tutti temi con i quali la pianificazione deve confrontarsi.

La consapevolezza del rischio, in particolare il rischio sismico ma in generale dei rischi naturali, e la relativa presa di coscienza della necessità di intervenire per la loro riduzione con processi di prevenzione, rispondono a diversi obiettivi dell'Agenda 2030 e della Strategia Nazionale per lo sviluppo sostenibile.

La nuova pianificazione dei territori colpiti dal sisma, oltre ad essere finalizzata alla ricostruzione e alla prevenzione, è quindi chiamata a supportare il perseguimento di una visione che guardi allo sviluppo sostenibile di tali realtà territoriali e delle comunità che li abitano.

La sostenibilità di territori caratterizzati storicamente dalla convivenza con il terremoto non può quindi che avere al centro la riduzione del rischio sismico e il rafforzamento della resilienza, intesa come capacità di resistere, reagire e adattarsi flessibilmente ai cambiamenti che l'evento sismico comunque comporta.

La specificità di questi territori e le particolari sfide da affrontare richiedono una pianificazione volta ad integrare le esigenze della riduzione del rischio (intervenedo quindi sulla riduzione della vulnerabilità di edifici, insediamenti e territori e sul miglioramento della gestione dell'emergenza) con quelle dello sviluppo, secondo un approccio di **contestuale definizione delle scelte di assetto fisico-funzionale e valutazione ex ante dei possibili effetti ambientali** delle stesse.

I PRESUPPOSTI delle LLGG

Eventi sismici del 2016

- gli effetti devastanti per i territori interni dell'Italia Centrale
- la reazione di emergenza

Ripartire, ricostruire e definire scenari di sviluppo futuro:

- consapevolezza dei rischi: rischio sismico come invariante strutturale delle aree interne, che si aggiunge ad altre forme di fragilità territoriali (demografica, economica, infrastrutturale, ecc.)
- obiettivi di sostenibilità e di salvaguardia delle risorse naturalistiche, ambientali e paesaggistiche strategiche

Pianificazione e Sostenibilità territori sismici

- consapevolezza dei rischi, riduzione dei rischi
- Revisione assetti insediativi e infrastrutturali modificati dagli interventi dell'emergenza
- Rafforzamento resilienza (capacità di resistere, reagire e adattarsi ai cambiamenti che l'evento comporta)

Nuova pianificazione dei territori colpiti dal sisma:

- specificità dei territori sismici e le sfide da affrontare
- migliore capacità di rispondere in modo efficace e sicuro agli eventi calamitosi
- supporto al perseguimento di una visione per lo sviluppo sostenibile di tali territori e delle comunità che li abitano
- integrazione esigenze riduzione del rischio (mitigazione pericolosità, riduzione vulnerabilità, gestione emergenza) con quelle dello sviluppo
- contestuale definizione delle scelte di assetto fisico-funzionale e valutazione ex ante dei possibili effetti ambientali delle stesse

L'obiettivo delle presenti Linee Guida è quindi di sostenere e guidare processi di pianificazione locale e di valutazione e monitoraggio degli effetti ambientali degli stessi, dei comuni dei territori interni caratterizzati da elevato livello di rischio sismico, in modo che favoriscano trasformazioni, ricostruzioni e processi rigenerativi nella duplice chiave della sostenibilità e del rafforzamento della capacità di resistenza e di risposta agli eventi naturali catastrofici.

I processi di pianificazione locale, mediante la procedura di Valutazione Ambientale Strategica (di seguito VAS), hanno a disposizione gli strumenti e gli "spazi" per favorire la costruzione condivisa degli scenari e delle scelte, e per la valutazione *ex ante* ed *ex post* della sostenibilità e degli impatti sull'ambiente. La VAS costituisce infatti una procedura integrata con la costruzione del piano urbanistico. Chiarire e rafforzare il ruolo della VAS nella costruzione del piano è utile per dare consistenza e concretezza agli obiettivi di sostenibilità ambientale al cui perseguimento sono chiamati i piani. Le Linee Guida sono pertanto finalizzate anche a illustrare come costruire un rapporto virtuoso tra piano urbanistico e sua VAS, al fine di definire azioni concrete ed efficaci per la sostenibilità e la prevenzione dei rischi naturali.

Nella costruzione delle Linee Guida si è partiti dal caso studio di Norcia, il cui Piano Regolatore Generale e la relativa VAS sono stati oggetto di revisione a seguito degli eventi sismici del 2016-17, e dalla vasta esperienza maturata dalla Regione Umbria nei processi di ricostruzione e nelle forme di prevenzione dei territori sismici, con l'intento però di fornire uno strumento più generale, valido anche al di fuori dell'Umbria, per tutti i territori interni caratterizzati da rischio sismico.

In sintesi, queste Linee Guida sono concepite con particolare riferimento a comuni medio-piccoli caratterizzati da scarse risorse finanziarie e tecnico-amministrative a disposizione, affinché possano:

- fornire un riferimento per **effettuare e attuare scelte di riduzione del rischio sismico** alla scala urbana e territoriale;
- orientare in tempo di pace le scelte di programmazione e pianificazione, che possano porre le condizioni per la risposta agli eventi sismici e per la ripresa;

- definire strategie e azioni di sviluppo territoriale integrate con il processo di ricostruzione e di prevenzione, e inseriti in un quadro territoriale sovracomunale;
- sollecitare a pianificare valutando contestualmente gli effetti ambientali delle scelte di pianificazione.

OBIETTIVO delle LLGG

Obiettivo delle Linee Guide

- sostenere e guidare **processi di pianificazione locale** dei territori interni e di **valutazione ambientale strategica dei possibili effetti della stessa**, in aree caratterizzate da elevato livello di rischio sismico, in modo che favoriscano trasformazioni, ricostruzioni e processi rigenerativi nella **duplice chiave della sostenibilità e del rafforzamento della capacità di resistenza** e di risposta agli eventi naturali catastrofici, nella prospettiva di condivise **visioni di sviluppo sostenibile**

Eventi sismici del 2016

A partire dalla **esperienza della Regione Umbria** e sulla base degli strumenti già disponibili per una pianificazione attenta ai rischi, alle vulnerabilità come allo sviluppo locale e in riferimento al **caso di studio del PRG del Comune di Norcia (PG)** e del relativo processo di ripianificazione e valutazione ambientale dal quale trarre elementi per una metodologia generale

Progetto per la semplificazione delle procedure di formazione, attuazione e monitoraggio dei piani urbanistici comunali, attraverso

- La digitalizzazione delle informazioni in ambiente geografico
- L'integrazione del processo urbanistico con i processi di valutazione ambientale e di verifica della sostenibilità

COSTRUZIONE CONCRETA DELLA SOSTENIBILITA'

attraverso scelte di pianificazione che concorrono al perseguimento degli obiettivi di sostenibilità della SNSvS/SRSvS

- Specificità dei territori interni, connotati da «risorse» e «fragilità»
- Ricostruzione, rigenerazione secondo una visione di sviluppo sostenibile
- Territorializzazione degli obiettivi di sostenibilità
- Integrazione perfetta tra Piano e VAS; valutazione che è intrinsecamente parte integrante del processo di formazione del Piano: costruzione delle scelte e verifica ex ante dei possibili effetti ambientali.

Le Linee Guida per la pianificazione si propongono di sperimentare la definizione di un percorso di pianificazione che tenga insieme gli obiettivi di ricostruzione, di prevenzione dei rischi e di sostenibilità, mettendo in evidenza, nel rispetto delle normative regionali vigenti per i piani urbanistici locali:

- la struttura e i contenuti dei piani, con particolare riferimento all'approfondimento degli apparati conoscitivi dei fattori di rischio dei territori e agli elaborati gestionali per orientare, monitorare e valutare le scelte del piano stesso;
- gli strumenti, le tecniche e le procedure che possono essere introdotte per favorire il perseguimento degli obiettivi prestazionali dei piani;
- i criteri di valutazione per le scelte dei piani e per garantirne la coerenza con gli obiettivi di resilienza e sostenibilità, nonché per la definizione degli indicatori del monitoraggio dell'attuazione;
- il ruolo della partecipazione della comunità, con particolare riferimento alle specificità dei contesti colpiti dal sisma (pochi abitanti, tanti proprietari di seconde case);

- le eventuali criticità e carenze dello strumento e del processo di pianificazione.

Questi punti costituiscono la griglia tematica e metodologica su cui sono costruite le Linee Guida, la cui struttura e i contenuti specifici verranno meglio illustrati di seguito.

3.2 Quadro normativo e operativo di riferimento

Come già accennato, gli eventi sismici catastrofici che hanno colpito il territorio italiano, e in particolare l'Appennino centrale, hanno portato negli ultimi decenni all'evoluzione del quadro normativo e di strumenti di supporto per attuare politiche di prevenzione anche all'interno dei processi ordinari di pianificazione. In particolare, l'esperienza maturata in Umbria successivamente al sisma del 1997 ha portato alla definizione della **Struttura Urbana Minima (SUM)**, come sistema di componenti urbane e territoriali su cui orientare le priorità di rafforzamento della tenuta agli eventi sismici, in virtù del loro ruolo strategico per la resistenza e la ripresa di interi organismi urbani, comunità e territori³.

A livello nazionale, l'attuazione del **Piano nazionale di riduzione del rischio sismico** successivo al sisma de l'Aquila del 2009⁴, ha portato al finanziamento degli **studi di Microzonazione sismica** per i comuni con livello elevato di rischio sismico, che costituiscono uno strumento fondamentale per la conoscenza della pericolosità sismica locale, e quindi per orientare/valutare le scelte di piano, per nuove urbanizzazioni e per la disciplina urbanistica sull'esistente. Gli studi di Microzonazione sono accompagnati da un ulteriore approfondimento conoscitivo, le analisi delle **Condizioni Limite per l'Emergenza (CLE)**⁵, utili per la prevenzione sismica, sia edilizia che urbanistica. Queste infatti possono fornire una guida per **verificare il rapporto tra Pianificazione dell'emergenza e Piano urbanistico**, e valutare l'efficienza del sistema di emergenza e la capacità di tenuta delle sue componenti (edifici strategici, aree di emergenza e sistema della mobilità). Pur se non direttamente, le analisi di CLE possono diventare occasione di coordinamento operativo tra piano di protezione civile e piano urbanistico.

L'ultimo sisma del 2016 ha inoltre portato alla definizione di un ulteriore apparato normativo nazionale, di supporto alla ricostruzione, ma nel quale sono espliciti anche gli obiettivi di prevenzione. Il **Documento Direttore per la Ricostruzione (DDR)**⁶ rappresenta uno strumento di coordinamento di livello urbano degli interventi edilizi e infrastrutturali di ricostruzione, e di scelte di prevenzione, e di programmazione, in termini di individuazione di priorità di intervento per la riduzione della vulnerabilità degli organismi urbani. Il caso studio di Norcia illustra in che modo un nuovo PRG può assumere anche ruolo e valenza di DDR.

Nell'insieme si tratta di disponibilità normative e operative che consentono di integrare i contenuti della pianificazione urbanistica con i temi della mitigazione dei rischi, della riduzione della vulnerabilità e della promozione della prevenzione, rafforzando la capacità di dialogo e sinergia tra il piano urbanistico e la pianificazione dell'emergenza. In questo quadro emergono specifiche declinazioni regionali che possono costituire riferimenti utili ai fini della diffusione di approcci e pratiche di pianificazione.

La Regione Umbria, ad esempio, ha predisposto fin dal 2014 il **Piano regionale coordinato di prevenzione multirischio**, che tratta i diversi rischi cui è sottoposto il territorio regionale mettendo a sistema gli scenari di rischio e le azioni strutturali e non strutturali che possono essere messe in atto per la gestione e riduzione dei rischi. Tra le azioni non strutturali sono comprese quelle relative alla prevenzione e alla riduzione del rischio attraverso la pianificazione urbanistica e l'integrazione di questa con la pianificazione dell'emergenza.

³ LR 1/2015; DGR 164/2010 Linee Guida per la individuazione della Struttura Urbana Minima nei PRG

⁴ Art.11 della L.77/2009.

⁵ L'analisi della CLE è stata introdotta con l'OPCM 4007/12 che regola l'utilizzo dei fondi previsti dall'art.11 della legge 77/09 (Fondo nazionale per la prevenzione del rischio sismico) per l'annualità 2011 e viene condotta in concomitanza agli studi di microzonazione sismica (MS). Si esegue pertanto a livello comunale, anche se è possibile effettuarla anche a livello intercomunale. L'analisi della CLE non può prescindere dal piano di emergenza o di protezione civile ed è un'attività che serve per verificare le scelte contenute nel piano.

⁶ Cfr. Ordinanza Commissario 39/2017.

Ancora la Regione Umbria con la **LR 8/2018** “*Norme per la ricostruzione delle aree colpite dagli eventi sismici del 24 agosto 2016, 26 e 30 ottobre 2016 e successivi*” ha inteso promuovere una innovazione della pianificazione urbanistica, proprio con riferimento ai temi della considerazione dei rischi e della loro mitigazione, della riduzione della vulnerabilità sismica urbana e territoriale, della integrazione con la pianificazione per la protezione civile e per l'emergenza, per lo sviluppo sostenibile di territori sensibili.

Pur nella centralità del tema del rischio sismico all'interno del presente documento e del caso studio del PRG di Norcia, **l'approccio multirischio è il riferimento sotteso alle Linee guida.**

3.3 Metodologia

La definizione delle presenti Linee Guida ha preso lo spunto dall'esperienza maturata nel corso della costruzione del nuovo piano urbanistico locale del comune di Norcia, avviato in seguito al sisma del 2016, e dagli strumenti, normativi e operativi, messi in campo dalla Regione Umbria per la riduzione dei rischi naturali e rischio sismico nel corso degli anni, ma si è avvalsa anche di diverse altre esperienze di pianificazione ordinaria, pianificazione straordinaria per la ricostruzione, e di valutazione ambientale strategica, effettuate in realtà territoriali simili di altre regioni del Centro Italia, come in comuni del Lazio, dell'Abruzzo e delle Marche.

Inoltre, le attività sviluppate all'interno della Linea di intervento “LQS1 – Valutazioni ambientali – Azioni per il miglioramento dell'efficacia dei processi di VAS e di VIA relativi a Programmi, Piani e Progetti” del progetto CREiAMO PA “Competenze e reti per l'integrazione ambientale e per il miglioramento delle organizzazioni della PA”, finanziato dal PON 2014.2020, hanno permesso di sperimentare modalità innovative di valutazione degli strumenti di pianificazione in corso di formazione; modalità che mettono al centro della valutazione le sfide dell'Agenda 2030 e gli obiettivi della Strategia Nazionale dello Sviluppo Sostenibile, e che sono finalizzate a rafforzare il ruolo della valutazione ambientale strategica all'interno dei processi di costruzione dei piani urbanistici, e del monitoraggio ambientale della loro attuazione, fornendo però nel contempo strumenti operativi per semplificarne e migliorarne l'efficacia.

Il riferimento al caso studio di Norcia e ad altre esperienze di pianificazione di territori interni del cratere del sisma 2016 è funzionale a specificare una situazione particolarmente complessa in cui la sfida del ripensamento dello sviluppo delle comunità locali è accompagnato dagli obiettivi fondamentali di ricostruzione (e di accelerazione dei processi di ricostruzione) e di ripresa socio-economica, secondo modelli e modalità che devono tener conto degli obiettivi di sostenibilità.

La metodologia proposta dalle Linee Guida si basa sull'illustrazione delle fasi e dei passaggi necessari per la definizione di un piano urbanistico locale, specificando i contenuti generali e specifici da affrontare e approfondendo in particolare il rapporto tra piano e sua valutazione ambientale. Questo approfondimento è finalizzato a chiarire e a fare emergere i contributi che un processo di valutazione ambientale strategica, condiviso e integrato con il piano, può apportare al piano stesso, sia in termini di rafforzamento del perseguimento degli obiettivi di sostenibilità e di prevenzione dei rischi, che di efficacia delle sue previsioni per il governo del territorio, e per la sua tutela, riqualificazione e valorizzazione.

Da questo insieme di attività ed esperienze derivano alcuni temi specifici che vengono illustrati e trattati nei capitoli del documento.

I temi e le questioni specifiche emerse dal caso studio di Norcia, che viene illustrato in maniera dettagliata nell'Appendice finale delle Linee Guida, si sono ritrovate in gran parte anche in esperienze relative ad altri piani o programmi di ricostruzione di comuni del Centro Italia, quali ad esempio i comuni del reatino (Lazio) e della provincia di Macerata e di Ascoli Piceno (Marche), e ad altri piani urbanistici della provincia dell'Aquila (Abruzzo). Questi ultimi non sono oggetto di illustrazione nel documento, sebbene siano stati utili per confrontare alcune situazioni verificatesi a Norcia.

Alcuni temi specifici riportati di seguito sono da considerare nel caso di un territorio colpito da un sisma, in quanto sono legati alla straordinarietà di una condizione post- sisma:

- Presenza di aree ad elevato rischio: situazioni di instabilità e conseguente ipotesi di delocalizzazioni di edifici e attività, e quindi di corrispondenti funzioni e quantità edificatorie.

- Numerose nuove aree urbanizzate funzionali a interventi di emergenza, con relativo consumo di suolo, che le previsioni di Piano devono tenere in considerazione nella valutazione del destino futuro delle stesse, anche in rapporto al dimensionamento dello strumento urbanistico.
- I tempi 'ordinari' del Piano e i diversi tempi 'straordinari' con cui lo stesso si deve confrontare (tempi dell'emergenza, della ripresa, del post-emergenza, della ricostruzione) e conseguente attuazione per fasi, con necessità di monitoraggio e correttivi (da attivare nell'ambito della VAS).

Altri temi invece, non collegati a una condizione specifica di post-emergenza, sono comunque rappresentativi di caratteristiche e sfide dei territori a rischio sismico o idrogeologico, e sono quindi legati agli obiettivi di prevenzione che un piano urbanistico in zona sismica si deve porre:

- Frammentazione territoriale e presenza di una struttura insediativa policentrica fortemente indebolita dall'abbandono, da ripensare per un assetto funzionale al rafforzamento delle potenzialità del territorio.
- Disponibilità di studi approfonditi sulle caratteristiche e pericolosità geologiche e idrogeologiche, e sulle risorse naturalistiche e ambientali, da coordinare e integrare nel processo di Piano e di VAS
- Presenza di aree e strutture pubbliche in disuso e aree per attività produttive dismesse da rifunzionalizzare e da rigenerare per favorire e sostenere nuove forme di sviluppo territoriale, in chiave ambientale-paesaggistica, di efficientamento energetico e di prevenzione dei rischi.
- Presenza di reti di infrastrutture viarie da riqualificare e rifunzionalizzare sia in tema di adeguamento e integrazione della rete della mobilità, con finalità di ridondanza per migliorare il funzionamento della gestione dell'emergenza che in chiave di offerta di mobilità sostenibile e per la fruizione lenta del paesaggio e del territorio.

Le attività di redazione del lavoro che qui si presenta sono state svolte in una particolare fase, nel pieno e concreto avvio della pianificazione, programmazione e realizzazione della ricostruzione per il Cratere del Sisma 2016, e nel pieno della riflessione, dopo il *lockdown* della primavera 2020, sul ruolo delle aree interne del Paese, come territori capaci di offrire servizi ecosistemici, risorse, salubrità e opportunità, complementari a quelli delle aree urbane e metropolitane.

In questo quadro le Linee Guida ambiscono ad essere un contributo nell'ambito della definizione e attuazione delle Strategie regionali per lo sviluppo sostenibile, affinché la ricostruzione post-sisma e la ripresa post-pandemia possano costituire l'occasione di riqualificazione, innovazione e rilancio dei territori interni.

Pertanto il riferimento al caso studio e al cratere del sisma 2016 come ambito di interesse per le presenti Linee Guida è funzionale a specificare una situazione particolarmente complessa in cui la sfida del ripensamento del proprio sviluppo è accompagnato dagli obiettivi fondamentali di ricostruzione (e di accelerazione dei processi di ricostruzione), di prevenzione e sicurezza.

Ma non per questo le Linee Guida vogliono limitarsi a questi ambiti territoriali, in quanto esse guardano a tutti i territori e comunità locali che rispondono alle caratteristiche qui definite, le aree interne a rischio sismico; dunque anche ai territori che, pur avendo la fortuna di non essere stati colpiti dall'ultimo sisma e di non dover ricostruire, possono individuare in queste Linee Guida qualche riferimento e suggerimento per promuovere politiche locali di sviluppo sostenibile integrate con interventi e azioni di prevenzione dai rischi, fornendo un quadro programmatico e pianificatorio utile anche a promuovere e dare maggiore valore alle importanti opportunità degli incentivi statali (ecobonus e sisma-bonus) per interventi sull'edilizia pubblica e privata.

3.4 Struttura e contenuti

Le Linee Guida consistono in un **apparato metodologico** che attraverso passaggi conoscitivi, interpretativi e valutativi, accompagnano il processo di costruzione del piano urbanistico locale dei territori sismici delle aree interne, e nello specifico:

- aiutano la definizione di tematiche e obiettivi focalizzati sulle risorse e problematiche dei territori e sui quali si struttura la visione di futuro e le relative strategie locali, con riferimento a un quadro sovralocale, di strategie per la sostenibilità e di pianificazione territoriale;

- guidano la costruzione delle scelte del piano urbanistico comunale, tenendo conto della valutazione ambientale dei loro possibili effetti ambientali;
- promuovono la definizione di strumenti efficaci per l'attuazione del piano stesso e per il monitoraggio della sua attuazione.

Il contenuto delle Linee Guida è strutturato in due capitoli fondamentali:

Il primo capitolo **“Il processo di Piano e gli obiettivi di sostenibilità e resilienza: fasi e contenuti”**, costituisce la parte centrale della Guida, in cui si illustra il processo complessivo di definizione di un piano urbanistico comunale, le fasi, i diversi contenuti essenziali/generali per la pianificazione e i contenuti specifici relativi agli obiettivi di resilienza e sostenibilità dei territori, fornendo tabelle sotto forma di *check-list* indicative. Questo capitolo è suddiviso nelle due parti fondamentali in cui si può sintetizzare il processo complessivo di definizione di un piano urbanistico comunale, e consistenti in:

- Le fasi di costruzione del piano e delle scelte di governo del territorio
- Le fasi di valutazione ambientale e di copianificazione nella costruzione del piano

Il Capitolo **“L’attuazione e il monitoraggio del Piano”** riguarda invece le fasi successive all’approvazione del piano, relative alla sua attuazione e al suo monitoraggio, e ai relativi indicatori.

È bene specificare che il lavoro di costruzione del piano e delle scelte di governo del territorio e la valutazione ambientale strategica fanno parte dello stesso processo e, come si vedrà poi, si articolano operativamente in fasi temporali spesso contestuali e sempre correlate. Vengono illustrate in due capitoli distinti per affrontare in maniera più approfondita e chiara i diversi contenuti e ruoli all’interno del processo.

L’illustrazione del metodo, e delle diverse fasi e contenuti che caratterizzano il lavoro di costruzione di un piano urbanistico, consistenti in: definizione del quadro conoscitivo-interpretativo, definizione delle strategie ed esplicitazione delle scelte e della disciplina per le trasformazioni del territorio, viene accompagnata da veloci riferimenti/riciami al caso studio, in modo da mettere in evidenza le tematiche più importanti, le criticità emerse, e offrire esempi operativi.

Nel Capitolo **“Conclusioni. Questioni aperte”** vengono ripresi alcuni temi particolarmente critici, che sono emersi dal caso studio di Norcia e dalle altre esperienze di piani urbanistici, piani di ricostruzione e VAS di comuni sismici del centro Italia. Questi temi non riguardano prettamente l’aspetto tecnico-operativo di costruzione dei piani urbanistici; sono piuttosto riflessioni indirizzate alle politiche sovralocali, prevalentemente di livello regionale, e alle modalità di azione sussidiaria ai fini della pianificazione e programmazione a beneficio dei Comuni. Il ruolo delle Regioni è infatti fondamentale, oltre i compiti di pianificazione e programmazione di competenza, nel fornire i dati, supportare la pianificazione locale, i processi di Valutazione Ambientale Strategica e il monitoraggio dei piani stessi.

L’**Appendice** delle Linee Guida è infine dedicata interamente all’illustrazione più approfondita del **caso studio del nuovo PRG Norcia (PG)**, adottato poco prima del sisma dell’agosto 2016, il cui processo di revisione e ripianificazione è stato avviato dall’Amministrazione comunale successivamente all’evento catastrofico, che ha danneggiato il territorio in maniera consistente, e ne ha mutato l’assetto e il funzionamento urbano, già nelle more della lunga emergenza ed effettivamente alla fine del 2018, per giungere all’approvazione definitiva all’inizio del 2021. L’illustrazione del PRG è svolta anche mediante l’apporto di immagini e stralci degli elaborati di Piano, seguendo la sequenza delle fasi di formazione del piano urbanistico delle presenti Linee guida.

4 La pianificazione dei territori sismici delle aree interne: questioni e limiti

La specificità dei territori oggetto delle presenti Linee Guida e le finalità della loro pianificazione urbanistica, unitamente alle recenti esperienze sul campo, evidenziano aspetti e temi che costituiscono questioni e limiti che si ritiene importante richiamare, anche al fine di circoscrivere il campo di azione dei contenuti metodologici e operativi del presente documento.

4.1 Ricostruzione, prevenzione e sviluppo sostenibile: oltrepassare i limiti amministrativi

I comuni appartenenti alle aree interne, rurali e montane, del Paese, si trovano nella maggior parte dei casi in zone sismiche. La costruzione di un processo di pianificazione di questi territori, nell'ottica della sostenibilità e della resilienza, rappresenta una sfida complessa, sia per la fragilità infrastrutturale-economica e demografica che caratterizza questa tipologia di territori, sia perché richiede di considerare la prevenzione quale obiettivo centrale e strategico della pianificazione urbanistica e territoriale, e condizione imprescindibili per perseguire gli obiettivi di sostenibilità.

Sebbene le aree interne del centro Italia siano interessate anche da importanti aree urbane e città capoluogo, la maggior parte dei comuni sono di media, piccola e piccolissima dimensione, con pochi servizi e scarse dotazioni. Ciò impone che la pianificazione e la programmazione per lo sviluppo si debba sempre di più confrontare con una dimensione di cooperazione sovralocale, in un'ottica di policentrismo territoriale, che deve prevedere una condivisione di servizi, di risorse e quindi anche delle scelte di sviluppo. Cooperazione da attivare e gestire non sempre scontata. Oltre a questo è opportuno considerare che purtroppo gli eventi sismici oltrepassano sempre i confini di uno o più comuni, definendo ambiti territoriali (i cosiddetti 'crateri') piuttosto allargati, che comprendono anche diverse realtà amministrative provinciali e regionali. Nel caso del sisma del centro Italia del 2016 ad esempio, considerando tutti gli eventi da agosto a gennaio 2017, sono state coinvolte 4 Regioni, 8 Province e 139 comuni. Di fatto, i crateri rappresentano realtà territoriali accumulate da una specifica esigenza e obiettivi prioritari, legati alla ricostruzione fisica degli insediamenti e degli edifici, al rafforzamento delle politiche di prevenzione, e alla ricostruzione socio-economica delle comunità.

La individuazione di sottosistemi territoriali omogenei all'interno dell'ambito di cratere potrebbe aiutare i comuni a fare rete e a condividere necessità e risorse con i comuni contermini. In particolare la riorganizzazione del sistema di gestione dell'emergenza potrebbe essere ripensata in un'ottica di rafforzamento di un assetto e un funzionamento sovralocale e policentrico, perseguendo modalità di condivisione di aree e servizi (dotazioni per il tempo di pace e dotazioni per l'emergenza). Assetto che dovrebbe essere ovviamente accompagnato da opportuni interventi di miglioramento dell'accessibilità e della mobilità locale.

Anche rispetto a questo tema Norcia è un interessante esempio, comune umbro posto al confine con due diverse Regioni, Marche e Lazio, e confinante con diversi piccoli comuni, tutti pesantemente colpiti dal sisma 2016, caratterizzati da simili valenze e criticità territoriali, separati e uniti dai rilievi e vallate del sistema montuosi dei Sibillini. Ad esempio il Documento Programmatico del nuovo PRG di Norcia ha definito un progetto strategico finalizzato proprio alla Promozione di strategie per la riduzione del rischio sismico alla scala intercomunale, in quanto affida agli strumenti di pianificazione le azioni finalizzate alla riduzione del rischio sismico, quali le analisi per la Condizione Limite per l'Emergenza, la Struttura Urbana Minima e il coordinamento tra piani urbanistici e piani di protezione civile, e l'opportunità di riferirsi a una scala territoriale più ampia di quella comunale, facendo forza sia sulle esigenze comuni che su relazioni e condivisioni di servizi già in atto, come nel caso della Valnerina.

4.2 Delimitazione del campo di azione delle Linee Guida

4.2.1 - Limiti e opportunità del piano urbanistico:

Nel mettere in relazione le Strategie per lo Sviluppo Sostenibile (alla scala nazionale o regionale) e il tema del rischio sismico e dei rischi naturali in generale con i piani urbanistici locali, è bene delimitare il campo di azione della pianificazione urbanistica. La pianificazione urbanistica non può, da sola, risolvere le problematiche delle aree interne in zone sismiche,

né da sola affrontare gli obiettivi di sviluppo sostenibile di territori interessati da quasi un secolo da dinamiche di abbandono e spopolamento. Obiettivi che riguardano un insieme di strumenti e politiche di diversa scala e riferimento temporale, e che non possono trovare tutte traduzione nel piano urbanistico, nelle sue scelte di assetto e disciplina dei suoli del territorio comunale.

La pianificazione urbanistica, però, in quanto strumento di governo del territorio, degli usi dei suoli e delle trasformazioni fisico-spaziali di aree e immobili, può fornire innanzi tutto un quadro conoscitivo e interpretativo del territorio, delle sue risorse e criticità, fondamentale per costruire politiche e programmi di sviluppo locale adeguati; può aiutare a tenere insieme e coordinare un sistema di strategie e, soprattutto, e offrire un'occasione e uno strumento per le amministrazioni locali per definire un quadro di priorità di interventi e azioni coerenti con le scelte politiche; ma soprattutto può definire scelte e condizioni fisico-spaziali per implementare politiche e azioni per lo sviluppo sostenibile e per la mitigazione dei rischi naturali. Ad esempio, per rispondere agli obiettivi di sviluppo locale, un piano urbanistico può scegliere di favorire azioni di recupero e rigenerazione del patrimonio urbano ed edilizio esistente (storico e recente), piuttosto che destinare aree agricole a espansioni urbane o per nuove lottizzazioni residenziali o turistico/residenziali, favorendo quindi interventi di rafforzamento sull'edificato esistente e di integrazione delle dotazioni pubbliche, per la riduzione della vulnerabilità sismica degli insediamenti, piuttosto che creare aspettative di nuove edificazioni in aree agricole e alimentare logiche di consumo di suolo non più sostenibili.

4.2.2 - Differenze regionali dei quadri normativi relativi al governo del territorio.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha portato alle Regioni il pieno controllo della competenza della pianificazione urbanistica, già in mano alle Regioni a partire dagli anni '70. Questo ha comportato la definizione di quadri normativi di riferimento per la pianificazione diversi per ogni Regione. Ciò pone una sfida complessa alle Linee Guida, pensate per fornire un riferimento unitario per territori ricadenti nelle diverse regioni dell'Italia centrale.

Ogni Regione ha infatti procedure e normative diverse, sia in termini delle documentazioni che il Piano locale è chiamato a fornire, sia di obiettivi da raggiungere, di approfondimenti richiesti. A questo si aggiunge il riferimento a piani sovraordinati molto diversi, sia in termini di obiettivi e contenuti, di impostazione metodologica che di innovatività o livello di aggiornamento rispetto alle sfide poste dagli imperativi della transizione ecologica ed energetica, della mitigazione dei rischi, della risposta ai cambiamenti climatici, in sintesi dagli obiettivi della sostenibilità.

La Regione Umbria ad esempio, in virtù dei numerosi eventi sismici che hanno interessato la sua storia recente (a partire dal sisma del 1979 a Norcia e in Valnerina, e sisma umbro-marchigiano del 1997), ha messo in campo negli anni normative e strumenti specifici per la prevenzione, di cui si è fatto cenno nella introduzione e che verrà illustrato più nel dettaglio, come ad esempio la Struttura Urbana Minima all'interno degli strumenti di pianificazione comunale, la norma che codifica le aree da destinare a servizi e dotazioni di sicurezza e a funzioni di protezione civile, anche mediante la riqualificazione e il riutilizzo delle dotazioni realizzate nella fase di emergenza del sisma 2016, e come le normative stringenti per il controllo del consumo di suolo nei piani comunali. Oltre a incidere fortemente sulla forma e sulle impostazioni strategiche dei piani e sulle scelte specifiche, le normative, le procedure e le prassi regionali condizionano altre fasi del processo, quali la costruzione del quadro conoscitivo (essenziale per motivare alcune scelte di piano) o la relativa valutazione ambientale.

A livello nazionale gli strumenti di prevenzione anti sismica messi in campo, quali la normativa antisismica per l'edilizia (le Norme Tecniche per le Costruzioni) e gli studi di Microzonazione sismica, che sono accompagnati dagli studi delle Condizioni Limite per l'Emergenza, definiscono un importante riferimento, sebbene la loro traduzione in scelte operative per la ricostruzione, per lo sviluppo e per il governo del territorio dei singoli comuni necessita di un accompagnamento e di un sostegno alle amministrazioni locali.

Definire requisiti comuni che valgono per tutte le regioni qui considerate, sebbene abbiano quadri normativi spesso molto diversi, non sempre così specifici e stringenti come nel caso della Regione Umbria, è quindi un'altra delle sfide poste dalle Linee Guida, e conduce all'ipotesi di definire diversi progressivi livelli di approfondimento, da raggiungere a seconda degli obiettivi che si intende raggiungere e del contesto regionale, legislativo e pianificatorio, di appartenenza.

È per questo importante per la Guida provare a definire per tutti i contesti, un quadro di requisiti minimi che dovranno assumere i piani urbanistici per poter soddisfare obiettivi di sostenibilità e resilienza, a prescindere dei quadri normativi e pianificatori regionali

Come ad esempio, la definizione di un **documento preliminare di indirizzo** propedeutico del piano urbanistico locale, anche nelle regioni in cui la Legge urbanistica non lo prevede, nel quale si pongano alla base delle scelte di piano obiettivi di riduzione della vulnerabilità, di rafforzamento delle risorse ambientali ed ecosistemiche, di valorizzazione delle specificità locali, di rigenerazione urbana e paesaggistica, e attraverso il quale si tengano insieme un sistema di politiche, strategie e azioni che, pur non potendo essere attuate solo mediante strumenti e iniziative urbanistici, possano fornire un quadro di riferimento per le politiche locali di perseguimento degli obiettivi per la sostenibilità. Un tale documento, dal forte carattere strategico, potrebbe anche assumere la valenza di “piano comunale di sviluppo” o “documento strategico”, che declina alla scala locale la strategia e le azioni regionali per la sostenibilità, fornendo indicazioni e “comandi” per la messa a punto degli strumenti ordinari di azione delle amministrazioni locali, compresi quelli della pianificazione urbanistica.

4.2.3 - Limiti del caso studio di Norcia

Un ulteriore limite o precisazione da fare riguarda il caso studio di Norcia, che seppur rappresentativo di una gran parte di comuni delle aree interne e utile per l'esperienza di pianificazione che ha interessato la fase precedente e successiva al sisma, come è evidente, non rappresenta la complessità delle realtà territoriali dei territori sismici delle aree interne. Territori che vedono la presenza di città di rango e dimensione maggiore e di rango e di dimensione anche molto minore. Il primo è il caso ad esempio delle città de l'Aquila, Rieti, Spoleto, Macerata, Camerino, Avezzano, dotate di servizi avanzati, specifici e di livello territoriale (ospedali, scuole superiori, università, centri di ricerca, ecc.), con zone produttive di rilevanza sovralocale e con settori produttivi innovativi (Hi-tech o aziende farmaceutiche), nonché caratterizzati da dinamiche demografiche stabili, se non in crescita. Questi territori possono presentare obiettivi e tematiche per la pianificazione che una realtà come Norcia non ha dovuto affrontare, così come possono presentare fattori di rischio anche maggiori per la presenza di beni e popolazioni esposte maggiormente concentrati, e complessità maggiori nella gestione dell'emergenza, in caso di evento calamitoso.

Il secondo è il caso di quei tanti comuni montani di piccole dimensioni e di poche centinaia di abitanti, che caratterizzano gran parte dei territori interessati dagli eventi sismici degli ultimi decenni, con particolare riferimento al sisma dell'aquilano del 2009 e il sisma del Centro Italia del 2016. Territori prevalentemente rurali caratterizzati da dinamiche di abbandono insediativo, che i terremoti contribuiscono ad accentuare, e da attività produttive ed economiche molto limitate. Nei quali il patrimonio insediativo, pur esprimendo valenze di carattere storico e architettonico, è sottoutilizzato (per la maggior parte seconde case), e pertanto vetusto, scarsamente mantenuto e fortemente vulnerabile.

Territori che dal punto di vista della sostenibilità non esercitano pesanti pressioni sul sistema ambientale, e non contribuiscono in maniera sostanziale al consumo delle risorse naturali e alle emissioni di CO2 in atmosfera, ma che presentano una legittima istanza di sviluppo e di maggiore protezione dai rischi naturali.

Le Linee Guida si riferiscono soprattutto a queste seconde realtà, che tra l'altro spesso dispongono di strumenti urbanistici decisamente obsoleti, completamente inadatti ad affrontare le sfide della contemporaneità, ma che al contempo costituiscono una risorsa e un potenziale rilevante per gli equilibri del Paese nella prospettiva della sostenibilità.

LINEE GUIDA

Pianificazione dei territori interni in contesti sismici nell'ottica della sostenibilità e della resilienza

5 Il processo di Piano e gli obiettivi di sostenibilità e resilienza: fasi e contenuti

Il processo di definizione di un piano urbanistico comunale non si limita alla costruzione del piano, inteso come prodotto costituito da un sistema di elaborati (conoscitivi, interpretativi, strategici, normativi e, eventualmente, gestionali) che viene adottato dal Consiglio comunale, ma è ben più lungo e complesso: per arrivare alla sua approvazione che ne decreta la vigenza, la coerenza e l'attuazione, esso necessita di tempi spesso lunghi, del coinvolgimento di enti e apparati amministrativi diversi che ne devono verificare la coerenza con gli strumenti di pianificazione sovralocale (copianificazione), e di essere sottoposto a una procedura di valutazione ambientale (la Valutazione Ambientale Strategica), che prevede inoltre una fase di monitoraggio degli impatti sull'ambiente durante l'attuazione delle scelte di Piano.

Come già sopra accennato, il processo complessivo di costruzione del piano viene articolato e illustrato nei due seguenti punti, strettamente interrelati tra loro: la costruzione delle scelte di piano e il processo di VAS e di copianificazione, entrambi finalizzati alla formazione e all'approvazione del piano urbanistico locale. La costruzione del piano è infatti fortemente influenzata e orientata dalla VAS e dai dati del quadro conoscitivo derivanti dalle analisi ambientali collegate alla VAS, nonché da orientamenti, indirizzi e prescrizioni degli enti titolari di competenze di tutela, programmazione e pianificazione che partecipano alla copianificazione.

- 1) **Le fasi di costruzione del piano e delle scelte di governo del territorio**, consistenti in: definizione del quadro conoscitivo-interpretativo, definizione delle strategie e definizione delle scelte e della disciplina per le trasformazioni e la gestione del territorio.
- 2) **Il processo di valutazione ambientale e di copianificazione nella costruzione del piano**: attività di verifica e valutazione necessarie per verificare la coerenza tra obiettivi e scelte del piano comunale con il quadro pianificatorio sovralocale e con gli obiettivi di tutela ambientale, paesaggistica, storico-culturale e dei rischi posti dalla legislazione statale e regionale. Sebbene si tratti formalmente di una procedura autonoma, le attività di valutazione e copianificazione devono sempre più costituire parte integrante che informa trasversalmente tutte le fasi di formazione del Piano urbanistico, soprattutto quando al centro delle prospettive di sviluppo sono posti gli obiettivi di sostenibilità e resilienza.

Per ogni parte di attività di pianificazione e valutazione si definiscono di seguito i contenuti specifici e le metodologie da utilizzare, mirate in particolare a tenere l'attenzione sugli obiettivi strategici dei piani per i territori interni sismici: la sostenibilità e la resilienza.

Per ognuna delle tre fasi di articolazione del processo di pianificazione o di costruzione del piano, le Linee guida definiscono le attenzioni, i temi e le questioni che il piano deve tenere in considerazione, fornendo una sorta di *check list* di riferimento.

L'attuazione del piano e il suo monitoraggio iniziano successivamente all'approvazione del documento di piano, ma la struttura e gli strumenti per valutarne gli effetti ambientali nel tempo sono già messi a punto all'interno del processo di Valutazione Ambientale Strategica, e quindi durante la fase di costruzione, copianificazione e valutazione del piano. Le Linee guida si soffermano proprio sulla predisposizione di strumenti di monitoraggio di semplice definizione e implementazione, adeguati alle possibilità di gestione da parte dei comuni.

5.1 Le fasi di costruzione del piano urbanistico

La costruzione di un piano urbanistico comunale può dirsi articolata in tre passaggi e contenuti essenziali:

- 1) La costruzione del quadro conoscitivo e interpretativo;
- 2) La visione di futuro e la definizione delle strategie e delle azioni;
- 3) La definizione delle scelte di piano e del relativo apparato disciplinare, normativo e attuativo.

Queste fasi, finalizzate alla formazione e formalizzazione del Piano urbanistico locale, mediante adozione e approvazione da parte del Consiglio Comunale con il contributo della copianificazione e a seguito delle verifiche di conformità e compatibilità con le discipline di tutela e le pianificazioni sovraordinate, sono integrate e permeate dal processo di valutazione ambientale strategica, processo che interessa e contribuisce a tutte le fasi di definizione del piano.

5.1.1 La costruzione del quadro conoscitivo e interpretativo

Si intende qui trattare e illustrare come si elabora un quadro conoscitivo e interpretativo che, pur focalizzando l'attenzione sulle tematiche centrali della Guida, i rischi naturali e la sostenibilità ambientale, determini una base fondamentale per supportare la definizione di strategie di sviluppo del territorio comunale e opportune scelte di piano, che sappiano rispondere alle criticità del territorio e valorizzarne le opportunità specifiche, in coerenza con la pianificazione sovraordinata e di settore.

Inoltre, come verrà richiamato più in avanti, la elaborazione del quadro conoscitivo e interpretativo è funzionale anche alla costruzione del lavoro di valutazione ambientale del Piano e al successivo monitoraggio della sua attuazione, operazioni effettuate in seno alla Valutazione Ambientale Strategica. Pertanto, la individuazione e la scelta dei dati e informazioni utili alla costruzione del quadro conoscitivo e interpretativo, se svolta con l'attenzione rivolta anche all'attività di valutazione e monitoraggio, renderà più coerente ed efficace il processo di VAS e il procedimento di adozione e approvazione del piano.

Il lavoro relativo alla fase conoscitiva e interpretativa è finalizzato quindi a indagare sullo stato del territorio, nella complessità delle sue componenti naturali e antropiche, approfondendo in particolare la conoscenza dei fattori di rischio presenti sul territorio (pericolosità, vulnerabilità e esposizione), e delle componenti e risorse ambientali, ecologiche e paesaggistiche, nelle loro relazioni di potenzialità e vulnerabilità, nonché dei fenomeni e delle dinamiche in atto in termini di modificazione degli usi del suolo, di trasformazioni insediative e infrastrutturali, di diffusione edificatoria, di obsolescenza, sovradimensionamento, inadeguatezza dello strumento urbanistico vigente.

Si tratta quindi di indagare e rappresentare il territorio comunale di riferimento nello stato di fatto:

- le conoscenze generali sulla struttura demografica, sociale ed economica del territorio comunale, nel quadro del contesto sovracomunale;
- le risorse naturali (aree boscate, rete idrografica, emergenze geologiche e botaniche, ecc);
- le risorse paesaggistiche, del sistema rurale e delle produzioni agricole tipiche/locali e/o biologiche, e del patrimonio storico-culturale e identitario;
- le risorse antropiche, con riferimento alle infrastrutture della mobilità, le reti e impianti tecnologici;
- le risorse antropiche con riferimento al patrimonio insediativo, edilizio e urbano;
- le attività produttive e i servizi presenti (pubblici e privati), con riferimento anche al contesto sovracomunale.

Concorrono al quadro conoscitivo il sistema dei vincoli di tutela e protezione ambientale, paesaggistica e storico-culturale, unitamente a indirizzi, direttive e prescrizioni della pianificazione paesaggistica, territoriale e di settore sovraordinata vigente. Il cui recepimento nelle elaborazioni conoscitivo-interpretative dipende anche dalla disponibilità dei relativi dati e strati informativi, non sempre fruibili e reperibili da parte degli enti titolari.

Completano il quadro conoscitivo-interpretativo i dati sull'attuazione della pianificazione vigente (bilancio urbanistico) e sulle direttive dei piani sovraordinati o delle Leggi regionali, con riferimento al dimensionamento dei piani urbanistici locali.

Oltre al sistema delle risorse territoriali, sopra organizzate per categorie, dei vincoli e delle pianificazioni sovraordinati, e dello stato di attuazione della pianificazione comunale, nella tabella di seguito si riportano gli strati conoscitivi e gli studi specifici che è necessario acquisire e/o elaborare per definire un quadro di conoscenze in grado di evidenziare le valenze e le vulnerabilità del territorio, con riferimento ai rischi e alla sostenibilità.

Argomento di approfondimento	Finalità conoscitivo-interpretativa
Studi finalizzati a definire un quadro sul rischio sismico e idrogeologico	
Studi geologici di base sul territorio comunale ed eventuali rilievi diretti per approfondimenti	Fare emergere eventuali aree con presenza di criticità geologica
Studi di Microzonazione (Livello I e III), effettuati sul territorio urbanizzato e urbanizzabile	Individuare fattori e zone di instabilità sismica o zone di amplificazione
Piani sovraordinati (Piani di Gestione dei Distretti idrografici, PAI, PSDA, o PGR – Piani di difesa o di gestione rischio alluvioni, ecc.)	Individuare le aree a pericolosità idraulica e di pericolosità idro-geologica (fenomeni grattativi e erosivi, aree inondabili, frane, ecc.)
Studi idrogeologici di approfondimento alla scala locale	Individuare eventuali elementi di criticità quali aree oggetto di inondazioni non individuate nel PAI, tratti di corsi d'acqua tombati, artificializzazione di corsi d'acqua o fossi, ecc
Piano comunale di protezione civile o di emergenza	Effettuare una mappatura sul base cartografica delle aree di emergenza, edifici strategici, ed eventuali criticità evidenziati rispetto agli scenari di rischio
Analisi Condizioni Limite dell'Emergenza	Mettere in evidenza eventuali fattori o elementi critici nel sistema di gestione dell'emergenza (carezza di aree per l'emergenza pianificate o aree di emergenza in aree a rischio, vulnerabilità degli edifici strategici, nodi infrastrutturali critici)
Studi di vulnerabilità sismica urbana	Evidenziare zone caratterizzate da fattori di vulnerabilità sismica: tessuti storici e altri tessuti urbani con edilizia vetusta, tessuti urbani ad alta densità edilizia con mancanza di spazi aperti sicuri, ecc; presenza di edifici con funzioni ad alta esposizione, ecc.
Raccolta di analisi strutturali su edifici pubblici (es. schede LV0) o su schede aedes in caso di rilievi post-sisma	Evidenza di edifici pubblici o collettivi ad alta esposizione, con criticità strutturali.
Analisi del danneggiamento post sisma e trasformazioni per funzioni temporanee di emergenza	Schede Aedes
Risorse ambientali, paesaggistiche ed ecosistemiche	
Piani sovraordinati di tutela acqua e aria, (Piani di Tutela delle Acque, Piani di risanamento della qualità dell'aria, ecc)	Evidenziare valenze e criticità relative alle risorse aria e acqua che interessano il territorio comunale
Eventuali approfondimenti locali in caso di zone che presentano criticità o vulnerabilità	Entità e tipo di criticità: fattori inquinanti, falde acquifere vulnerabili, ecc
Studi su inquinamento acustico e elettromagnetismo	Eventuali evidenze di fattori di inquinamento o aree sottoposte a inquinamento
Componenti della rete ecologica sovraordinata (Provinciale o regionale)	Definire alla scala del territorio comunale le componenti primarie e secondarie della rete ecologica provinciale o regionale
Studi e approfondimenti sulle risorse naturalistiche (aree boscate, carte vegetazionali, studi sugli habitat, ecc)	Evidenziare le valenze naturalistiche del territorio e individuarne le componenti; aree con particolare valenza naturalistica e/o fattori di criticità
Studi agro-pedologici e vegetazionali	Articolare il territorio secondo le valenze agricole nelle loro relazioni con il sistema insediato e la rete ecologica
Carta uso del suolo aggiornata con rilievi e diretti e confronti con immagini satellitari	Superfici urbanizzate e dati sul consumo di suolo

In particolare, i dati conoscitivi specifici sullo stato delle risorse e delle componenti ambientali sono funzionali anche al processo di valutazione ambientale e alla definizione di un set di indicatori sulla base dei quali successivamente effettuare il monitoraggio del piano stesso.

Si tratta in particolare di quelle conoscenze che contribuiscono alla individuazione dei cosiddetti **indicatori di contesto**, necessari per impostare la valutazione ambientale. Gli indicatori di contesto descrivono infatti il contesto ambientale e la sua evoluzione. Vengono scelti in relazione agli obiettivi di sostenibilità della Strategia nazionale e regionale, e in relazione alle specificità e criticità dei territori, ma comunque a partire da alcuni set di dati che rappresentano lo stato di salute 'di

base' di un territorio. Come ad esempio i dati sulla qualità dell'acqua, di quantità di inquinanti nell'aria, sulla emissione di CO₂, sul consumo di suolo, ecc.

Il problema di questi dati è la loro difficile reperibilità alla scala comunale, in quanto derivano da rilevazioni e monitoraggi effettuati alla scala regionale o provinciale. Pertanto, nell'ottica di poter definire quadri conoscitivi che possano sostenere obiettivi di sviluppo sostenibile locali coerenti con il quadro degli obiettivi della Agenda 2030, è auspicabile che gli enti sovralocali preposti (Ispra, Regioni, Arpa, Asl, ecc.) effettuino campagne di rilievo ed elaborazione anche alla scala locale, mettendo a disposizione i dati su piattaforme aperte (open data), dando così la possibilità ai comuni di definire quadri conoscitivi adeguati alla definizione di obiettivi di sostenibilità (riduzione emissioni, protezione e miglioramento qualità delle risorse ambientali, ecc) e di strumenti per il monitoraggio delle attuazioni dei piani e programmi di sviluppo locale da parte della VAS.

Fonti per il reperimento dei dati, informazioni e conoscenze sul territorio

Le conoscenze generali sul territorio e sulle sue risorse sopra riportati e le conoscenze specifiche sul tema dei rischi e della sostenibilità riportati in tabella, possono essere oggetto di studi specifici effettuati in concomitanza con l'elaborazione del piano, o invece utilizzare studi già effettuati, per la redazione dei piani sovraordinati o per motivazioni specifiche (come nel caso delle Microzonazioni sismiche effettuate successivamente al sisma del 2016).

I **quadri conoscitivi dei Piani sovraordinati** (in particolare i Piani regionali territoriali e/o paesaggistici, i Piani territoriali di Coordinamento provinciale, e i Piani di Assetto Idrogeologico) sono fonti utili di conoscenza e reperimento dati sul territorio comunale, sebbene siano talvolta datati e non aggiornati agli ultimi anni, e non forniscano dati di dettaglio, in virtù della scala territoriale di indagine.

Inoltre, le Regioni sono dotate di un proprio **geoportale o SIT con Open Data**, con le basi cartografiche, le carte dell'uso del suolo, e ricchi di elaborati tematici e strati informativi con diversi approfondimenti, sulla geologia, pedologia, idrogeologia, sui vincoli (idrogeologico, paesaggistici, ecc), e sulle risorse naturali, agricole, sulle vulnerabilità e criticità dei sistemi naturali. Purtroppo non sempre gli elaborati e i dati sono scaricabili sotto forma di file georeferenziati (servizio WMS), o editabili (come gli shp file), ma si limitano al servizio di visualizzazione e non sono sempre aggiornate con continuità.

La **Carta regionale dell'uso del suolo** (Corine Land Cover) è scaricabile e quasi sempre sottoposta a recenti aggiornamenti. Essa può fornire dati utili sulla copertura dei suoli, nella suddivisione tra suoli naturali e seminaturali, suoli agricoli e suoli urbanizzati, e può quindi essere utilizzata per avere contezza del consumo di suolo sul territorio comunale. I dati costantemente aggiornati relativi al **consumo di suolo** per livello nazionale, regionale, provinciale e comunale, con le relative cartografie sono scaricabili dal sito web dell'Ispra (<https://www.isprambiente.gov.it/>).

Per quanto riguarda i dati relativi alle **dinamiche demografiche e socio economiche**, la fonte più diretta è l'anagrafe e gli uffici del comune stesso, e i censimenti dell'ISTAT, per dati relativi alla demografia, al patrimonio edilizio, all'agricoltura, alle attività produttive e commercio, sebbene molti dati non siano purtroppo riportati a livello comunale.

Per quanto riguarda invece l'**attuazione del piano urbanistico vigente**, conoscenza necessaria per poter fare verifiche sugli standard urbanistici reperiti, sulle dotazioni esistenti e previste, sulle previsioni di trasformazione urbanistica non attuate ("residuo di piano") e conseguenti primi ragionamenti sul dimensionamento delle previsioni del nuovo piano, gli uffici comunali sono ovviamente il riferimento principale.

Infine, una fonte di conoscenza essenziale e non delegabile ad alcun altro strumento, rimangono il **sopralluogo e indagine diretta sul territorio**, accompagnata da campagne fotografiche. Gli utili strumenti messi a disposizione delle viste satellitari e da piattaforme quali *google earth* e *street view* sono ovviamente fondamentali, considerando però alcuni limiti: non tutte le strade (in particolare nei piccoli centri storici, o in ambito extraurbano) sono dotate di vedute su *street view*, e la difficoltà di percepire le pendenze di strade e aree, informazione in alcuni casi essenziale per valutare situazioni e opportunità di scelte localizzative del piano.

Requisiti minimi necessari per la rielaborazione degli strati conoscitivi

L'elaborazione di un quadro conoscitivo complesso come quello sopra riportato è finalizzata a orientare le scelte di pianificazione nell'ottica della sostenibilità e della riduzione dei rischi naturali, secondo un approccio consapevole delle

caratteristiche e condizioni del territorio, e a permettere un opportuno monitoraggio e valutazione dei loro effetti, nel tempo, sulle diverse componenti della sostenibilità, ambientale, sociale ed economica. Data la complessità del quadro conoscitivo e della finalità dello stesso di sostenere e motivare sia le strategie e azioni di piano che il monitoraggio della loro attuazione, è necessario definire un sistema di organizzazione e gestione delle conoscenze supportato da **un sistema informativo territoriale in ambiente GIS**. L'infrastruttura tecnologica è infatti un requisito fondamentale per gestire e interrogare una molteplicità di strati informativi, geolocalizzarli, integrarli con ulteriori conoscenze e aggiornarli nel tempo.

Questioni specifiche di interpretazione del quadro conoscitivo

Nella costruzione del quadro conoscitivo-interpretativo alcune questioni specifiche meritano di essere trattate con particolare attenzione, affinché il piano urbanistico risponda al meglio alle sfide per la sostenibilità delle Strategie regionali di Sviluppo sostenibile e agli obiettivi di prevenzione e riduzione dei rischi propri di questi territori.

Le questioni che si vogliono evidenziare sono emerse in maniera sostanziale nella fase di costruzione del quadro conoscitivo per il nuovo PRG di Norcia, il caso di studio in Appendice, ma si possono presentare in altri territori a rischio sismico. Le stesse sono infatti emerse nel processo di revisione o di costruzione dei piani urbanistici locali in altri diversi comuni interessati dal sisma del centro Italia del 2016, incidendo sulle scelte urbanistiche localizzative e, in qualche caso, provocando un rallentamento delle conferenze di copianificazione e la relativa adozione/approvazione dei piani stessi.

Pertanto si ritiene utile richiamarle:

- 1) L'interpretazione e la considerazione degli studi di pericolosità sismica e di pericolosità idrogeologica;
- 2) Le trasformazioni temporanee dell'assetto derivanti dalle azioni di emergenza successive ad un eventuale evento calamitoso;
- 3) La definizione alla scala locale degli ambiti definiti dai piani sovralocali.

Di seguito si propongono alcune considerazioni nel merito delle tre questioni evidenziate.

1) L'interpretazione e la considerazione degli studi di pericolosità sismica locale e di pericolosità idrogeologica per gli ambiti già edificati o urbanizzati: La definizione di un quadro conoscitivo sul rischio sismico e idrogeologico è prevista dalla normativa vigente, per la quale gli studi idraulici, geologici e sismici (in particolare gli studi di Microzonazione sismica) sono un compendio essenziale del quadro conoscitivo dei piani urbanistici, e la compatibilità delle scelte di pianificazione con gli esiti degli stessi sono condizione necessaria preliminare all'adozione dei piani. Se l'individuazione delle aree con pericolosità idraulica o con pericolosità sismica locale determinano una disciplina specifica derivante dai piani di settore (Piani di Assetto Idrogeologico, Piani Stralcio di Difesa dalle Alluvioni e Piani di gestione del Rischio Alluvioni) e dalla normativa sismica, che sostanzialmente impedisce o limita fortemente gli usi, gli interventi edilizi o di nuova urbanizzazione, non è così immediata, rispetto alle condizioni da queste imposte, la "traduzione" da parte del piano urbanistico in previsioni di trasformazione o interventi per la riduzione del rischio, per le aree già urbanizzate o edificate che si trovano all'interno di aree con pericolosità.

Non è infatti così raro che nel territorio appenninico, ci siano situazioni in cui edifici, infrastrutture o addirittura parti di insediamenti si trovino in aree caratterizzate da pericolosità idraulica (aree alluvionabili), idrogeologica (ad esempio in aree in frana), da instabilità sismica locale. Per queste situazioni la messa in sicurezza o, in casi estremi, la delocalizzazione, che sia in fase di ricostruzione o in fase di ridefinizione di un piano urbanistico, sono scelte necessarie; scelte la cui attuazione, pur non essendo di immediata risoluzione, deve trovare spazio e strumenti nel piano urbanistico. Come, ad esempio, **individuare aree per accogliere/trasferire la delocalizzazione degli immobili** o delle infrastrutture che si trovano in aree con pericolosità, definire assetti e scenari alternativi di sviluppo e strumenti operativi che permettano e favoriscano l'attuazione dei processi delocalizzativi.

Nel caso del nuovo PRG di Norcia, la presenza di aree urbana interessate da instabilità sismica⁷ o geomorfologica, ha portato il piano a individuare aree in cui poter accogliere le quantità edificatorie degli edifici e delle funzioni presenti

⁷ Instabilità definita dalla presenza di una faglia attiva, la cui area di attenzione è stata definita con più precisione dagli studi di Microzonazione sismica successivi al sisma del 2016

attualmente in tali aree instabili, e caratterizzati quindi da elevati livelli di rischio per edifici e persone, e favorire così processi di delocalizzazione finalizzati alla riduzione del rischio sismico.

2) Le trasformazioni temporanee dell'assetto derivanti dalle azioni di emergenza successive ad un eventuale evento calamitoso: La definizione di un nuovo strumento urbanistico, o la revisione dello stesso in seguito a un evento catastrofico non può prescindere dalla considerazione **dell'assetto temporaneo definito dalla gestione dell'emergenza** successiva all'evento, in particolare se questo ha comportato gravi danneggiamenti diffusi a edifici, spazi e infrastrutture, la perdita di funzioni nella città, e il relativo reperimento di aree per strutture abitative e funzioni per l'emergenza che hanno di fatto modificato l'assetto dell'insediamento, del territorio e il loro funzionamento. Le azioni intraprese in emergenza, oltre a definire un diverso assetto della città e del territorio, portano di fatto a dotare il comune di un sistema di aree urbanizzate, nel tempo acquisite al patrimonio comunale (quindi considerabili nel calcolo degli standard urbanistici), e per le quali inevitabilmente il Piano è chiamato a definire una destinazione per il futuro. Al termine della ricostruzione, o comunque via via che queste aree terminano di essere utilizzate, il loro successivo utilizzo può fare riferimento a diverse soluzioni: rifunzionalizzare le aree e le strutture per dotazioni collettive o altre destinazioni, pur mantenendo una funzione in eventuale fase di emergenza; trasformare le aree per ordinarie destinazioni urbanistiche (residenziale, attività produttive, ricettivo, ecc); eliminare le urbanizzazioni e rinaturalizzare le aree, riconsegnandole agli usi agricoli. La scelta sul futuro di queste aree è un tema urbanistico importante, in particolare in ordine ai temi di riduzione del consumo di suolo e di riduzione delle superfici impermeabili, che le criticità climatiche pongono all'ordine del giorno, ma da considerare insieme alle finalità di miglioramento delle dotazioni pubbliche e di spazi per la sicurezza, anch'essi al centro degli obiettivi di sostenibilità.

3) La definizione alla scala locale degli ambiti definiti dai piani sovralocali: questa operazione, che potrebbe sembrare automatica o meramente compilativa, necessita spesso di un'interpretazione attenta, e può risultare talvolta un'operazione difficoltosa. Essa comporta infatti adeguamenti e verifiche non sempre scontate, in quanto è necessario non solo un passaggio di scala per il maggior dettaglio della pianificazione di scala locale, ma un vero e proprio confronto tra metodologie diverse. Per quanto riguarda i boschi, ad esempio, in quanto di componenti dinamiche, la vegetazione forestale può variare nel corso degli anni. Le aree boscate, il cui dato conoscitivo funzionale al piano urbanistico locale, può derivare dalle carte forestali regionali, o dai piani sovraordinati (Provinciali o regionali), in ambito di procedura di VAS, sono oggetto di verifica dagli organi sovraordinati. Per quanto riguarda la declinazione locale delle reti ecologiche sovralocali (spesso definite a livello regionale, e talvolta provinciali), si può presentare la situazione per cui è necessario fare riferimento a diverse metodologie di individuazione delle reti ecologiche, che non sempre è immediato integrare con l'impostazione degli studi sulle componenti naturalistiche ed ecologiche effettuate per il quadro conoscitivo del Piano urbanistico locale. Nel caso specifico di Norcia, ad esempio, la rete ecologica locale di progetto, costruita con uno studio molto approfondito sulle valenze geobotaniche ed agroambientali, ma con metodologie diverse dalla Rete Ecologica della Regione Umbria (RERU), pur assumendo fondamentale importanza per le strategie di sviluppo sostenibile del Piano, individuando areali e componenti diverse, ha dovuto assumere una valenza secondaria rispetto alle RERU definita al livello regionale. È pertanto suggeribile già in una fase preliminare di costruzione del quadro conoscitivo del piano urbanistico locale, chiarire con gli enti sovraordinati preposti i dati e le metodologie da usare in modo da definire un livello di coerenza e conformità che non rallenti la procedura di espressione dei pareri in sede di conferenza dei servizi o di VAS.

5.1.2 La visione di futuro e la definizione delle strategie: il documento programmatico o preliminare

La riduzione del rischio sismico e il rafforzamento delle valenze ambientali e paesaggistiche sono obiettivi strategici per lo sviluppo sostenibile e resiliente dei territori interni. Ma per poter dare gambe a questi obiettivi è necessario comprendere e delineare una visione di futuro, a partire dal riconoscimento di un ruolo specifico del territorio e delle sue risorse innanzitutto per gli abitanti, esistenti e/o di nuovo popolamento, ma anche in una dimensione più ampia di area vasta (paesaggio di qualità e servizi e infrastrutture per la sua fruizione, lenta e sostenibile; offerta di servizi ecosistemici, offerta di stili e qualità della vita diversi dagli ambienti urbani; bilanciamento/assorbimento del consumo di suolo delle aree metropolitane; offerta di una nuova residenzialità resa possibile dal telelavoro e diverse forme di smart working).

Il documento programmatico, o documento preliminare (con denominazione diversa a seconda delle diverse legislazioni urbanistiche regionali), che non tutte le normative regionali di governo del territorio prevedono, ha un ruolo fondamentale, di metodo e di merito, per definire le strategie e le azioni che il piano intende mettere in campo. Pertanto, anche laddove

non sia normativamente previsto, si consiglia di predisporre un simile **documento preliminare o un quadro strategico di indirizzo**, in quanto facilita il compito di associare agli obiettivi di sostenibilità la loro declinazione locale in obiettivi specifici, strategie e azioni, anche attraverso una rappresentazione cartografica di questi (così da favorire la territorializzazione delle iniziative di sviluppo sostenibile), e al contempo la comunicazione delle stese strategie che l'amministrazione comunale intende mettere in campo e la loro condivisione, sia nel processo partecipativo con la popolazione e i con gli stakeholder, che con gli enti sovraordinati coinvolti nel processo di Copianificazione e di Valutazione Ambientale Strategica.

La costruzione di un documento programmatico o preliminare (o quadro strategico di indirizzo), espressione di una visione di sviluppo sostenibile alla scala locale, che voglia rispondere agli indirizzi dell'Agenda 2030 e della Strategia Nazionale/Regionale di Sviluppo sostenibile, deve partire da presupposti di condivisione e partecipazione democratica, e favorire l'espressione di una visione dal basso (bottom-up).

Essa può seguire un percorso che può essere sintetizzato nei passaggi di: avvio, partecipazione, e definizione del documento strutturato e condiviso:

- L'avvio corrisponde di fatto con l'avvio del procedimento di costruzione del Piano, che trova sostanza nelle linee di indirizzo o programmatiche dell'Amministrazione locale (atto di indirizzo), e che costituiscono i contenuti su cui impostare il percorso di formazione dello strumento urbanistico e il relativo processo partecipativo.
- Le linee di indirizzo dell'amministrazione vengono illustrate e discusse con i diversi portatori di interessi (abitanti, proprietari di seconde case, aziende e imprenditoria locale, professionisti, organizzazioni di categoria, comitati, associazioni di volontariato e del terzo settore, ecc.) e traggurdate in riferimento agli obiettivi di sostenibilità. Questa fase permette all'amministrazione di porsi in una condizione di ascolto nei confronti delle diverse aspettative e visioni di futuro, ed eventualmente di correggere il tiro o di rafforzare alcune tematiche emergenti, in particolare in ordine al perseguimento degli obiettivi di sostenibilità. Il processo partecipativo può assumere diverse forme e modalità, quali conferenze, incontri, focus group, tavoli di lavoro, sondaggi, questionari. La predisposizione di un processo partecipativo dal carattere permanente è utile per accompagnare non solo la costruzione e rafforzamento della visione di sviluppo di un ente locale e della comunità, ma anche le diverse fasi di costruzione del piano e di Valutazione Ambientale Strategica, fino alla sua adozione e approvazione.
- La visione di futuro e le priorità definite nelle linee di indirizzo dell'amministrazione, condivise, aggiustate, e rafforzate dal percorso partecipativo, dovranno poi essere articolate in obiettivi specifici e azioni strategiche, calate e localizzate sul territorio, che costituiranno l'ossatura del documento programmatico o quadro strategico di indirizzo, nonché la base per la "traduzione" urbanistica nel piano.

È importante che gli obiettivi di prevenzione dei rischi, di miglioramento della conoscenza dei rischi, e di preparazione della popolazione ad eventi catastrofici ricevano sempre un'attenzione centrale nel documento, soprattutto se si sta operando "in tempo di pace" (vale a dire fuori dell'eventuale emergenza). In linea di massima infatti è riscontrabile che la sensibilità nei confronti dei rischi da parte della popolazione e delle amministrazioni sia molto forte in fase di emergenza o nel periodo successivo a un evento catastrofico, ma si riduca fortemente con il passare del tempo.

L'integrazione sistematica delle azioni e strategie di riduzione dei rischi all'interno del quadro delle azioni di sviluppo, riqualificazione e valorizzazione del territorio espresse nel documento programmatico o preliminare al piano urbanistico è pertanto un passaggio importante, in quanto in grado di orientare alcune scelte di sviluppo e di definire la priorità strategiche degli interventi sul territorio.

La definizione degli *obiettivi* e delle *strategie* e *azioni* nel Documento programmatico o preliminare al piano è una fase centrale e fondamentale, e costituisce il **nodo metodologico dell'intero processo di piano**. È infatti proprio sugli obiettivi e strategie di piano che si dà avvio alla procedura di *Valutazione Ambientale Strategica*, con la costruzione del Rapporto ambientale preliminare; così come è la fase ideale per promuovere la partecipazione di cittadini e portatori di interessi

È infatti proprio in questo momento che il **piano 'esce alla scoperta'** e **mostra la sua direzione**: le strategie delineate possono trovare un contributo per la definizione di azioni adeguate e condivise, proprio mediante l'ascolto dei percorsi partecipativi, come il confronto con gli altri enti copianificanti.

Gli indirizzi strategici che vengono definiti a monte della elaborazione del piano urbanistico locale, e specificamente nel Documento programmatico o preliminare del piano, si devono inoltre mettere in stretta relazione e verificare la loro coerenza con i piani sovraordinati e i quadri di indirizzo regionale, e con i programmi per lo sviluppo di matrice comunitaria e nazionale e le linee di finanziamento delle strategie regionali. In particolare, la coerenza con queste ultime è finalizzata sia a rendere attuabile in maniera concreta alcune azioni e interventi, in quanto già oggetto di programmi di finanziamento approvati, che a rispondere agli obiettivi di sviluppo sostenibile definite dall'Agenda 2030 e dalla Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile.

Le Strategie regionali di sviluppo sostenibile, derivanti dalla Strategia nazionale, non definiscono un riferimento normativo e prescrittivo sul governo del territorio comunale, e sulle scelte localizzative a livello comunale, ma forniscono un importante quadro di riferimento per le politiche locali. A partire da queste i nuovi piani urbanistici locali sono infatti chiamati in maniera sempre più stringente e attenta a rendere conto della coerenza delle scelte e delle strategie rispetto agli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030, attraverso proprio le strategie regionali di sviluppo sostenibile e la loro concreta territorializzazione alla scala locale. La verifica di questa coerenza avviene preliminarmente in sede di Conferenza di copianificazione (o simili conferenze come altrimenti denominate nelle legislazioni regionali), ma in maniera ancora più sostanziale attraverso il processo di VAS. In questo senso la scelta degli indicatori per descrivere lo stato di fatto e per il monitoraggio contenuto e previsto nella VAS è funzionale anche a verificare il perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile della strategia nazionale in generale e di quella regionale nello specifico, nello specifico territorio e con il contributo del piano urbanistico locale.

Questo richiede ovviamente una coerenza di fondo della visione strategica locale, espressa dal documento programmatico o preliminare al piano (o quadro strategico di indirizzo), con gli obiettivi della Strategia Nazionale e Regionale per lo sviluppo sostenibile (SN/RSvS); coerenza che può essere verificata nell'ambito alla procedura di Valutazione Strategica ambientale.

Nelle tabelle di seguito sono state estrapolate, proprio dalla Strategia nazionale, le strategie che maggiormente rispecchiano le esigenze e si adattano alle tematiche dei territori oggetto delle Linee guida, e le azioni che possono essere correlate ad esse al fine della loro messa in campo.

Al di là degli obiettivi generali di sviluppo sostenibile, a cui tutti piani urbanistici e le politiche per il territorio devono ormai tendere, la costruzione di una tabella come quella riportata di seguito può aiutare a comprendere quali obiettivi e quali aree tematiche della Strategia dell'Agenda 2030 possono concretamente trovare spazio e attuazione all'interno di un processo di costruzione di un piano urbanistico locale.

In questa tabella, tra tutti gli obiettivi della SNSvS, si riportano evidenziati in giallo quegli obiettivi che possono ragionevolmente essere perseguiti da un piano urbanistico locale. Gli altri obiettivi fanno infatti riferimento a politiche sociali, economiche o ambientali, che non riguardano direttamente le competenze e scelte di un piano urbanistico. Nella tabella sono riportati tutti gli obiettivi della SNSvS ricadenti nelle prime tre aree tematiche delle cinque "P" (Persone, Pianeta e Prosperità) e sono messi in evidenza gli obiettivi che in linea generale possono competere agli obiettivi di un piano urbanistico locale nei territori oggetti della presente Guida. Si tralasciano le altre due aree tematiche, Pace e Partnership, in quanto riguardano tematiche che non rientrano direttamente nelle scelte di un piano urbanistico locale.

AREA	SCELTA	OGGETTIVO DELLA STRATEGIA NAZIONALE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE
PERSONE	I. CONTRASTARE LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE ELIMINANDO I DIVARI TERRITORIALI	I.1 Ridurre l'intensità della povertà
		I.2 Combattere la deprivazione materiale e alimentare
		I.3 Ridurre il disagio abitativo
	II. GARANTIRE LE CONDIZIONI PER LO SVILUPPO DEL POTENZIALE UMANO	II.1 Ridurre la disoccupazione per le fasce più deboli della popolazione
		II.2 Assicurare la piena funzionalità del sistema di protezione sociale e previdenziale
		II.3 Ridurre il tasso di abbandono scolastico e migliorare il sistema dell'istruzione
		II.4 Combattere la devianza attraverso prevenzione e integrazione sociale dei soggetti a rischio
	III. PROMUOVERE LA SALUTE E IL BENESSERE	III.1 Diminuire l'esposizione della popolazione ai fattori di rischio ambientale e antropico
		III.2 Diffondere stili di vita sani e rafforzare i sistemi di prevenzione
III.3 Garantire l'accesso a servizi sanitari e di cura efficaci, contrastando i divari territoriali		
PIANETA	I. ARRESTARE LA PERDITA DI BIODIVERSITÀ	I.1 Salvaguardare e migliorare lo stato di conservazione di specie e habitat per gli ecosistemi, terrestri e acquatici
		I.2 Arrestare la diffusione delle specie esotiche invasive
		I.3 Aumentare la superficie protetta terrestre e marina e assicurare l'efficacia della gestione
		I.4 Proteggere e ripristinare le risorse genetiche e gli ecosistemi naturali connessi ad agricoltura, silvicoltura e acquacoltura
		I.5 Integrare il valore del capitale naturale (degli ecosistemi e della biodiversità) nei piani, nelle politiche e nei sistemi di contabilità
	II. GARANTIRE UNA GESTIONE SOSTENIBILE DELLE RISORSE NATURALI	II.1 Mantenere la vitalità dei mari e prevenire gli impatti sull'ambiente marino e costiero
		II.2 Arrestare il consumo del suolo e combattere la desertificazione
		II.3 Minimizzare i carichi inquinanti nei suoli, nei corpi idrici e nelle falde acquifere, tenendo in considerazione i livelli di buono stato ecologico dei sistemi naturali
		II.4 Attuare la gestione integrata delle risorse idriche a tutti i livelli di pianificazione
		II.5 Massimizzare l'efficienza idrica e adeguare i prelievi alla scarsità d'acqua
		II.6 Minimizzare le emissioni e abbattere le concentrazioni inquinanti in atmosfera
		II.7 Garantire la gestione sostenibile delle foreste e combatterne l'abbandono e il degrado
	III. CREARE COMUNITÀ E TERRITORI RESILIENTI, CUSTODIRE I PAESAGGI E I BENI CULTURALI	III.1 Prevenire i rischi naturali e antropici e rafforzare le capacità di resilienza di comunità e territori
		III.2 Assicurare elevate prestazioni ambientali di edifici, infrastrutture e spazi aperti
		III.3 Rigenerare le città, garantire l'accessibilità e assicurare la sostenibilità delle connessioni
		III.4 Garantire il ripristino e la deframmentazione degli ecosistemi e favorire le connessioni ecologiche urbano/rurali
		III.5 Assicurare lo sviluppo del potenziale, la gestione sostenibile e la custodia dei territori, dei paesaggi e del patrimonio culturale
PROSPERITÀ	I. FINANZIARE E PROMUOVERE RICERCA E INNOVAZIONE SOSTENIBILI	I.1 Aumentare gli investimenti in ricerca e sviluppo
		I.2 Attuare l'agenda digitale e potenziare la diffusione delle reti intelligenti
		I.3 Innovare processi e prodotti e promuovere il trasferimento tecnologico
	II. GARANTIRE PIENA OCCUPAZIONE E FORMAZIONE DI QUALITÀ	II.1 Garantire accessibilità, qualità e continuità della formazione
		II.2 Incrementare l'occupazione sostenibile e di qualità
	III. AFFERMARE MODELLI SOSTENIBILI DI PRODUZIONE E CONSUMO	III.1 Dematerializzare l'economia, migliorando l'efficienza dell'uso delle risorse e promuovendo meccanismi di economia circolare
		III.2 Promuovere la fiscalità ambientale
		III.3 Assicurare un equo accesso alle risorse finanziarie
		III.4 Promuovere responsabilità sociale e ambientale nelle imprese e nelle amministrazioni
		III.5 Abbattere la produzione di rifiuti e promuovere il mercato delle materie prime seconde
PROSPERITÀ	III. AFFERMARE MODELLI SOSTENIBILI DI PRODUZIONE E CONSUMO	III.6 Promuovere la domanda e accrescere l'offerta di turismo sostenibile
		III.7 Garantire la sostenibilità di agricoltura e silvicoltura lungo l'intera filiera
		III.8 Garantire la sostenibilità di acquacoltura e pesca lungo l'intera filiera
		III.9 Promuovere le eccellenze italiane
PROSPERITÀ	IV. DECARBONIZZARE L'ECONOMIA	IV.1 Incrementare l'efficienza energetica e la produzione di energia da fonte rinnovabile evitando o riducendo gli impatti sui beni culturali e il paesaggio
		IV.2 Aumentare la mobilità sostenibile di persone e merci
		IV.3 Abbattere le emissioni climateranti nei settori non-ETS (edifici, agricoltura, gestione dei rifiuti, trasporti)

Nella tabella successiva, come indicazione metodologica, gli stessi obiettivi selezionati della SNSvS sono accompagnati da alcuni esempi di azioni che possono rientrare nei compiti di un piano urbanistico, sempre con riferimento alla tipologia di territori ai quali vengono destinate queste Linee guida.

AREA	SCELTE	OBIETTIVI SNSvS	AZIONI PIANO URBANISTICO LOCALE
PERSONE	I. CONTRASTARE LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE ELIMINANDO I DIVARI TERRITORIALI	I.3 Ridurre il disagio abitativo	<ul style="list-style-type: none"> - Ricostruzione, miglioramento sismico e riqualificazione edilizia dei centri storici sottoutilizzati per permetterne un riuso residenziale anche come edilizia sociale - Riqualificazione edilizia e miglioramento delle dotazioni di base degli insediamenti - Individuazione di aree di trasformazione o rigenerazione in cui garantire una quota di edilizia residenziale sociale
	III. PROMUOVERE LA SALUTE E IL BENESSERE	III.1 Diminuire l'esposizione della popolazione ai fattori di rischio ambientale e antropico	<ul style="list-style-type: none"> - Riduzione della vulnerabilità sismica e idrogeologica degli insediamenti urbani e del territorio - Rafforzamento delle capacità di risposta di insediamenti e comunità agli eventi catastrofici - Interventi di rinaturalizzazione e manutenzione dei corsi d'acqua - Consolidamento versanti instabili - Tutela, manutenzione e valorizzazione delle aree boscate
		III.2 Diffondere stili di vita sani e rafforzare i sistemi di prevenzione	<ul style="list-style-type: none"> - Destinare nuove aree o rigenerare strutture esistenti per nuovi servizi e strutture, pubbliche e private, per il benessere e lo sport - Creazione di una offerta di nuova residenzialità in ambienti salubri e ritmi lenti - Creazione di reti per la mobilità lenta e alternativa, rifunzionalizzando le strade rurali e vicinali, per promuovere attività all'aria aperta e la mobilità ciclo-pedonale
		III.3 Garantire l'accesso a servizi sanitari e di cura efficaci, contrastando i divari territoriali	<ul style="list-style-type: none"> - Rigenerazione del patrimonio edilizio sottoutilizzato o localizzazione di aree e per nuove strutture per servizi sanitari di base di prossimità o per accogliere servizi sanitari specializzati in condivisione con altri comuni. - Miglioramento della mobilità verso polarità urbane con strutture ospedaliere anche con sistemi di mobilità on demand - Rigenerazione del patrimonio edilizio sottoutilizzato per creare nuovi servizi alla persona (assistenza e residenze per anziani)

AREA	SCELTE	OBIETTIVI SNSvS	AZIONI PIANO URBANISTICO LOCALE
PIANETA	I. ARRESTARE LA PERDITA DI BIODIVERSITÀ	I.1 Salvaguardare e migliorare lo stato di conservazione di specie e habitat per gli ecosistemi, terrestri e acquatici	<ul style="list-style-type: none"> - Tutela, manutenzione e valorizzazione delle aree boscate - Sostegno e tutela delle pratiche silvo-pastorali estensive per la salvaguardia della biodiversità - Individuazione di una rete ecologica locale - Rafforzamento e integrazione delle connessioni ecologiche anche in ambiti rurali e nei contesti insediati
	II. GARANTIRE UNA GESTIONE SOSTENIBILE DELLE RISORSE NATURALI	II.2 Arrestare il consumo del suolo e combattere la desertificazione	<ul style="list-style-type: none"> - Dimensionare le previsioni di crescita insediativa sulla base di proiezioni demografiche, dinamiche e domande realistiche piuttosto che sul dimensionamento dei piani previgenti; - Favorire la rigenerazione di aree già urbanizzate e del patrimonio edilizio sottoutilizzato piuttosto che l'individuazione di nuove aree da urbanizzare - Rifunzionalizzazione delle aree utilizzate per l'emergenza post terremoto con funzioni temporanee per servizi (alla residenza, alle attività o al turismo) compatibili con l'eventuale riattivazione in emergenza per la Protezione Civile. - Rigenerazione delle aree edificate e urbanizzate riducendo la permeabilizzazione dei suoli nelle aree di pertinenza, nei parcheggi e spazi pubblici e favorendo sistemi per la raccolta dell'acqua piovana e l'efficientamento energetico degli edifici.
		II.3 Minimizzare i carichi inquinanti nei suoli, nei corpi idrici e nelle falde acquifere, tenendo in considerazione i livelli di buono stato ecologico dei sistemi naturali	<ul style="list-style-type: none"> - Migliorare le infrastrutture tecnologiche e gli impianti di scarico e depurazione degli insediamenti urbani
	III. CREARE COMUNITÀ E TERRITORI RESILIENTI, CUSTODIRE I PAESAGGI E I BENI CULTURALI	III.1 Prevenire i rischi naturali e antropici e rafforzare le capacità di resilienza di comunità e territori	<ul style="list-style-type: none"> - Ricostruzione e miglioramento sismico degli edifici, infrastrutture e spazi urbani - Ridurre le criticità e situazioni di vulnerabilità di viabilità e spazi pubblici - Incremento di spazi per aree di emergenza e dotazioni per la protezione civile - Interventi di rinaturalizzazione della rete idrografica, manutenzione e messa in atto di monitoraggio costanti - Bonifica e consolidamento delle aree a rischio frana - Tutela, manutenzione e rafforzamento delle aree boscate
		III.2 Assicurare elevate prestazioni ambientali di edifici, infrastrutture e spazi aperti	<ul style="list-style-type: none"> - Definire una disciplina edilizia e urbanistica che regola e promuove interventi edilizi e urbanistici finalizzati a perseguire miglioramento nelle prestazioni energetiche e ambientali
		III.3 Rigenerare le città, garantire l'accessibilità e assicurare la sostenibilità delle connessioni	<ul style="list-style-type: none"> - Favorire la rigenerazione di aree già urbanizzate e del patrimonio edilizio sottoutilizzato piuttosto che l'individuazione di nuove aree da urbanizzare - Promuovere la realizzazione di una rete per la mobilità alternativa, di punti per la ricarica di auto e bici elettriche, favorire l'accessibilità pedonale all'interno dei centri storici, promuovere la mobilità multimodale.
		III.4 Garantire il ripristino e la deframmentazione degli ecosistemi e favorire le connessioni ecologiche urbano/rurali	<ul style="list-style-type: none"> - Definire una rete ecologica locale e rafforzare le connessioni ecologiche alla scala territoriale e alla scala di singolo insediamento
		III.5 Assicurare lo sviluppo del potenziale, la gestione sostenibile e la custodia dei territori, dei paesaggi e del patrimonio culturale	<ul style="list-style-type: none"> - Recupero, tutela e valorizzazione paesaggistica delle emergenze architettoniche, dei beni storico-culturali diffusi e dei centri storici, e rifunzionalizzazione per attività ricettive o servizi compatibili

PROSPERITA'	III. AFFERMARE MODELLI SOSTENIBILI DI PRODUZIONE E CONSUMO	III.6 Promuovere la domanda e accrescere l'offerta di turismo sostenibile	<ul style="list-style-type: none"> - Tutela del territorio rurale e del paesaggio agrario, promozione delle produzioni tipiche locali e agricoltura biologica, e sostegno all'ammodernamento delle aziende agricole e alle filiere produttive - Promozione e integrazione dell'offerta rurale in un sistema turistico attento a nuove domande di servizi per il tempo libero - Tutela e valorizzazione delle emergenze architettoniche e dei beni storico-culturali interni ed esterni ai centri storici e collegamento delle emergenze e dei beni storico-culturale con itinerari, percorsi e cammini collegati e serviti da una rete di ricettività diffusa che riutilizza il patrimonio edilizio esistente - Valorizzazione delle strade con valenza paesaggistica, attrezzamento e valorizzazione dei punti belvedere - Recupero e tutela dei centri e nuclei storici e delle emergenze architettoniche e storico culturali (interni ed esterni ai centri storici) e loro valorizzazione paesaggistica - Riuso e riqualificazione e rifunzionalizzazione del patrimonio edilizio esistente per usi ricettivi diffusi (alberghi diffusi, ostelli e rifugi) - Creazione di aree per la ricettività all'aria aperta compatibili con il contesto rurale, l'agricoltura e la silvicoltura
		III.9 Promuovere le eccellenze italiane	<ul style="list-style-type: none"> - Recupero, tutela e valorizzazione paesaggistica delle emergenze architettoniche, dei beni storico-culturali diffusi e dei centri storici, e rifunzionalizzazione per attività ricettive o servizi compatibili - Promozione del settore agroalimentare di qualità e dei prodotti tipici - Promozione di itinerari turistici che integrino paesaggio, beni culturali, e prodotti enogastronomici
	IV. DECARBONIZZARE L'ECONOMIA	IV.1 Incrementare l'efficienza energetica e la produzione di energia da fonte rinnovabile evitando o riducendo gli impatti sui beni culturali e il paesaggio	<ul style="list-style-type: none"> - Definire discipline edilizie e urbanistiche finalizzata a promuovere la qualificazione del patrimonio edilizio verso un miglioramento delle prestazioni ambientali ed energetiche
		IV.2 Aumentare la mobilità sostenibile di persone e merci	<ul style="list-style-type: none"> - Qualificazione, potenziamento delle reti ferroviarie, anche secondarie o in abbandono - Creazione di reti di percorsi ciclo-pedonali tra gli insediamenti, di ippovie e di itinerari escursionistici, e promozione di servizi per ricarica delle automobili e delle biciclette elettriche - Creazione di parcheggi di scambio (auto-treno-bike) per promuovere la mobilità multimodale
		IV.3 Abbattere le emissioni climalteranti nei settori non-ETS (edifici, agricoltura, gestione dei rifiuti, trasporti)	<ul style="list-style-type: none"> - Normativa edilizia e urbanistica finalizzata a promuovere la qualificazione del patrimonio edilizio verso un miglioramento delle prestazioni ambientali ed energetiche - Promuovere Piani Urbani per la Mobilità Sostenibile integrati con i piani urbanistici locali

Può essere utile avvalersi della costruzione di matrici di questo tipo, in una fase preliminare di definizione degli obiettivi e strategie del piano, per capire il reale campo di azione o contributo del piano per l'attuazione della SNSvS/SRSvS ('cosa può fare') ed, eventualmente, quali strategie del Documento programmatico rafforzare o integrare, per meglio rispondere agli obiettivi di sostenibilità.

Una successiva verifica di coerenza tra obiettivi della SNSvS/SRSvS e le azioni del piano verrà effettuata in sede di VAS. Nel capitolo successivo si riportano infatti degli esempi di matrici finalizzate a articolare la declinazione concreta e locale degli Obiettivi della SNSvS/SRSvS e a definire indicatori opportuni per valutare e monitorare l'attuazione del piano rispetto al concreto perseguimento di tali obiettivi.

Come esempio, e per un eventuale approfondimento specifico riguardo a questo tema, si rimanda all'Appendice, in cui si illustra il processo di VAS del PRG di Norcia, per il quale è stata definita una matrice di valutazione della coerenza delle strategie e azioni del piano rispetto agli obiettivi strategici della SNSvS.

5.1.3 Le scelte di piano: disciplina e contenuti integrativi per gli obiettivi di resilienza e di sostenibilità:

Una volta definiti nel percorso partecipativo e nel processo preliminare di copianificazione con gli Enti sovraordinati, ai sensi delle rispettive Leggi regionali, gli obiettivi e le strategie per il territorio comunale, il Documento programmatico o preliminare viene adottato dall'Amministrazione Comunale e segue il suo percorso di valutazione ambientale strategica e relativa espressione di pareri dei soggetti e enti coinvolti.

Nel frattempo, si costruiscono le scelte di pianificazione e di governo del territorio proprie dello strumento urbanistico locale, che con stretto riferimento agli obiettivi e strategie del Documento programmatico o preliminare, si sviluppano in relazione alle specificità del territorio (definite nel quadro conoscitivo e interpretativo), e si traducono in scelte specifiche di assetto, localizzative delle diverse componenti (ambiti, zone, aree, sistemi, rappresentati negli elaborati grafici di disciplina) e nelle definizioni della relativa disciplina di uso, tutela, rigenerazione e trasformazione dei suoli (norme tecniche di attuazione).

Le scelte di piano, in modo esemplificativo e non esaustivo, possono riguardare:

- Scelte di assetto generale, orientate verso la rigenerazione e riqualificazione del costruito e urbanizzato, piuttosto che nel prevedere nuove aree di sviluppo urbano o edilizio, secondo reali e misurabili fabbisogni, e la protezione, il rafforzamento e la riqualificazione di componenti naturalistiche e spazi verdi;
- Individuazione delle polarità principali, sul territorio e in ambito urbano, definizione di interventi di integrazione e adeguamento sulla rete della mobilità, l'individuazione di aree per completamento dei tessuti residenziali e per attività, e interventi di rigenerazione; dotazioni e servizi per fabbisogno standard urbanistici; aree per dotazioni di sicurezza e temporanee per l'emergenza.
- Dimensionamento delle previsioni urbanistiche, con riferimento agli abitanti effettivi, al patrimonio edilizio esistente, alle dinamiche demografiche e alle diverse norme regionali o alle direttive dei Piani territoriali di coordinamento della provincia di appartenenza;
- Scelte di assetto e di intervento legate a obiettivi di riduzione del rischio, quali: la delocalizzazione di aree edificate in zone instabili o a rischi idraulico, l'incremento di spazi pubblici aperti sicuri da utilizzare in emergenza, la realizzazione di nuovi tracciati stradali per incrementare la ridondanza viaria, perimetrazione di aree urbane da sottoporre a programmi di recupero e consolidamento per la riduzione della vulnerabilità edilizia di aggregati posti lungo strade o spazi strategici.
- Definizione di norme e criteri per assicurare la qualità paesaggistica delle trasformazioni, sia edilizie, puntuali e diffuse in ambito rurale, o su infrastrutture, o trasformazioni in ambito urbano (mediante piani attuativi) su aree di completamento o ambiti di rigenerazione.

L'espressione delle scelte di piano è tradotta in elaborati costitutivi, nei quali sono individuate le componenti di piano (che costituiscono la "zonizzazione") articolate per sistemi, alle quali corrispondono gli articoli di disciplina delle Norme Tecniche di Attuazione.

Di seguito un primo elenco di sistemi in cui si può articolare il territorio e le relative componenti, cui corrispondono gli obiettivi della disciplina. L'articolazione dei sistemi e la definizione delle relative componenti restituiscono al contempo gli intenti progettuali sottesi al piano urbanistico; per questo richiedono una accurata attività di identificazione, classificazione e denominazione.

Sistemi e Componenti del Piano	Obiettivi della disciplina
Sistema idrografico e componenti	Tutela
Sistema naturalistico e componenti vegetazionali (aree boscate, Rete ecologica locale, aree naturali protette, ecc)	Tutela, integrazione e rafforzamento della rete ecologica
Sistema paesaggistico-ambientale e storico-culturale	Tutela e valorizzazione. Inserimento paesaggistico delle trasformazioni
Sistema infrastrutture della mobilità	Adeguamento, rafforzamento Promozione mobilità sostenibile Integrazione nel paesaggio e compatibilità con rete ecologica
Sistema infrastrutture tecnologiche (impianti e reti)	Adeguamento, rafforzamento, qualificazione ambientale Integrazione nel paesaggio e compatibilità con rete ecologica
Spazio rurale	Valorizzazione paesaggio e rafforzamento rete ecologica Tutela e valorizzazione attività agricole Riqualificazione edificato esistente diffuso Limitazione nuovo edificato diffuso
Spazio urbano	
<i>Tessuti urbani storici</i>	Tutela, recupero, valorizzazione Riduzione vulnerabilità sismica
<i>Tessuti urbani non storici</i>	Riqualificazione patrimonio edilizio (antisismica, energetica, ecc) Riqualificazione spazi pubblici Riduzione vulnerabilità sismica
<i>Spazi aperti urbani</i>	Riqualificazione ecopaesaggistica Ridondanza per riduzione rischio sismico
<i>Dotazioni pubbliche e collettive</i>	Riqualificazione patrimonio edilizio (antisismica, energetica, ecc) Riduzione vulnerabilità sismica Ridondanza per riduzione rischio sismico Integrazione delle dotazioni per fabbisogno Integrazione dotazioni per la sicurezza
<i>Tessuti per attività produttive</i>	Riqualificazione patrimonio edilizio (antisismica, energetica, ecc) Riqualificazione ecopaesaggistica e ambientale spazi aperti Riduzione vulnerabilità sismica Riduzione impatti su ambiente Integrazione nel paesaggio
<i>Aree per l'emergenza (sisma 2016)</i>	Riqualificazione e riuso (definizione destinazioni future) Integrazione nel paesaggio

5.2 Contenuti integrativi del piano per gli obiettivi di resilienza e di sostenibilità

Oltre ai contenuti costitutivi e propri della pianificazione, il Piano urbanistico locale si può avvalere di strumenti che forniscono **contenuti integrativi** per il perseguimento degli obiettivi di resilienza e sostenibilità, quali la promozione di forme di partecipazione finalizzate, la definizione di indicatori di valutazione interna dei contenuti del piano e degli esiti attesi, ed elaborati di tipo gestionale, quali guide, abachi o manuali, di supporto per la pianificazione attuativa o la progettazione degli interventi ammessi dalla disciplina urbanistica.

5.2.1 Forme e processi partecipativi

La partecipazione della comunità è ormai assunta come componente fondamentale nella costruzione della visione di futuro e delle scelte di pianificazione, per dare modo a un più possibile ampio spettro di attori (stakeholder) di condividere gli obiettivi e definire le priorità, raccogliere diverse istanze e sensibilizzare rispetto a obiettivi di per sé complessi, il cui perseguimento comporta l'adesione convinta dei singoli come della comunità e delle sue rappresentanze. Le leggi regionali sul governo del territorio integrano in vari modi la partecipazione nel processo di formazione dei piani, ma non

sempre questo si traduce nella definizione di processi strutturati e veramente integrati con il piano urbanistico, o capaci di richiamare e implicare effettivamente tutte le componenti sociali delle comunità locali.

In particolare nei territori colpiti da un evento calamitoso o comunque esposto a rischio sismico e/o altri rischi, è essenziale che la popolazione sia chiamata a partecipare ad attività di comunicazione, sensibilizzazione ed espressione di criticità come di attese e ambizioni, al fine di condividere conoscenze, interpretazioni e visioni al futuro, fondamentali per orientare le scelte di sviluppo e le conseguenti scelte di pianificazione. E, allo stesso tempo, per innalzare il livello di consapevolezza della relazione tra condizioni di pericolosità e vulnerabilità del territorio, e comportamenti di uso e trasformazione del suolo da parte dei singoli come delle comunità. Ad esempio per il Sisma 2016 è espressamente previsto che la pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione debba assicurare un ampio coinvolgimento delle popolazioni interessate, proprio per la ricchezza e complessità di temi e obiettivi che tale evento ha posto al centro dell'azione di riparazione, ricostruzione e ripresa.

Sebbene nel caso di piccoli comuni delle aree interne la partecipazione sia facilitata dalle limitate dimensioni della comunità, si evidenzia l'importanza di tenere in considerazione la necessità di apertura dei processi di partecipazione non solo a tutti i portatori di interesse economici, ma anche ai proprietari delle seconde case, che pur vivendo il territorio solo per periodi brevi, svolgono un ruolo determinante per lo sviluppo economico locale, la manutenzione dell'edificato e la presenza sul territorio.

Come dimostrato in altre esperienze e ricerche per la ricostruzione di territori colpiti dal sisma del centro Italia, oltre al caso di Norcia⁸, i proprietari di seconde case, spesso originari dei luoghi, esprimono un attaccamento a questi luoghi molto forte, e sono quindi significativamente motivati nel contribuire a definire le prospettive di sviluppo del territorio. In questi casi, si assiste quindi a un vero e proprio "allargamento" delle piccole comunità stabili, ed è necessario definire modalità di partecipazione che coordinino, mettano in coerenza e finalizzino i diversi contributi.

I processi partecipativi sono chiamati a interessare tutto il processo di elaborazione e approvazione del piano, non solo limitatamente alle scelte di pianificazione, ma anche per rafforzare alcune componenti conoscitive, far emergere criticità e problematiche, così come aspetti potenziali che il quadro conoscitivo del piano può non essere riuscito a mettere in risalto.

Il processo di piano deve quindi garantire adeguate forme di consultazione dei cittadini, singoli e in forme associative per la tutela di interessi diffusi, anche mediante l'uso di servizi e strumenti telematici sulla rete internet e la diffusione di dati aperti. Come si vedrà più avanti, la partecipazione è essenziale anche per il processo di VAS,

5.2.2 Definizione di indicatori per misurare la coerenza delle scelte rispetto agli obiettivi e gli esiti attesi

Il Piano può definire al suo interno alcuni parametri, qualitativi e quantitativi, per valutare sia a livello preliminare (nel Documento preliminare al piano) che in fase di definizione delle scelte localizzative di piano, la coerenza interna e individuare eventuali impatti negativi, in modo da poter correggere o valutare scelte alternative. Si tratta di fatto di far divenire metodologia ordinaria di pianificazione e progettazione territoriale e urbanistica, le modalità utilizzate nell'ambito della valutazione ambientale, proprio per rendere sempre più integrate le due attività dell'unitario processo di formazione del piano.

Alcuni indicatori quantitativi vengono definiti dalla normativa urbanistica statale (soddisfacimento degli standard urbanistici) e altri dalle normative regionali (come quelli relativi al consumo di suolo). Altri indicatori possono essere definiti a partire dagli obiettivi specifici di riduzione della vulnerabilità sismica per valutare *ex ante* gli esiti di interventi previsti dal Piano (come ad esempio la realizzazione di nuove strade o l'adeguamento di tracciati che costituirebbero fattori di ridondanza, piuttosto che la delocalizzazione di funzioni collettive collocate attualmente in aree instabili), o per obiettivi di miglioramento delle prestazioni ecologiche del territorio (valutando ad esempio gli effetti di incremento delle aree verdi collegati alla

⁸ Si fa riferimento a un'attività di ricerca svolta per il Comune di Accumoli (RI) da un gruppo multidisciplinare di Sapienza Università di Roma tra il 2017-2018 (<https://www.comune.accumoli.ri.it/convegno-prevenzione-del-sisma-e-ricostruzione-il-caso-di-accumoli/>), e al Documento Direttore per la Ricostruzione adottato dal Comune di Castelsantangelo sul Nera (MC) Approvato con Delibera di Consiglio Comunale N° 35 del 06 agosto 2020.

previsione del recupero ambientale di un'area dismessa, piuttosto che gli effetti negativi in caso di destinazione a nuova trasformazione di un'area agricola), oppure possono derivare da quelli definiti dalla Valutazione Ambientale Strategica.

In questo senso la suggestione metodologica è quella di sollecitare una modalità di pianificazione che in tempo reale definisca le proprie scelte anche tenendo conto, sulla base di indicatori semplici e facilmente popolabili, di alternative delle quali "misurare" la coerenza con gli obiettivi assunti e la capacità di ottenere gli esiti attesi.

5.2.3 Strumenti e procedure per favorire il perseguimento degli obiettivi

Oltre agli elaborati cosiddetti costitutivi, ovvero la 'zonizzazione' e le norme tecniche di attuazione, il Piano può essere corredato da ulteriori elaborati finalizzati proprio alla gestione dello strumento urbanistico, in modo da riuscire a soddisfare gli obiettivi specifici e le prestazioni richieste dal piano stesso, ricercando una maggiore efficacia e qualificazione degli interventi. Questi elaborati, che possono essere sia cartografici che guide testuali, hanno lo scopo di fornire metodi e riferimenti (criteri, indirizzi, direttive o misure) per l'attuazione del piano.

La predisposizione di elaborati gestionali specifici può essere di aiuto per rafforzare la valenza progettuale del Piano su alcuni temi strategici, che fanno riferimento agli obiettivi di sostenibilità e resilienza dei territori delle aree interne, e per accompagnare la loro attuazione.

Con riferimento, ad esempio, a temi strategici messi in evidenza precedentemente, quali la riduzione della vulnerabilità sismica, la tutela e qualificazione del paesaggio e la costruzione di rete ecologica locale, la Regione Umbria ha sviluppato negli anni una normativa molto attenta che richiede ai piani urbanistici locali di definire strumenti per il perseguimento di questi obiettivi e per la gestione e il controllo dei progetti per interventi in ambito urbano e rurale. A titolo esemplificativo, la normativa della Regione Umbria e il caso studio di Norcia offrono esempi di strumenti e approfondimenti tematici che possono essere considerati come buone pratiche per definire strumenti ed elaborati gestionali di corredo dei Piano urbanistici:

- la individuazione della Struttura Urbana Minima, per gli obiettivi di riduzione della vulnerabilità sismica degli insediamenti,
- la guida per l'inserimento degli interventi nel paesaggio per gli obiettivi di tutela e qualificazione del paesaggio
- gli elaborati per la rete ecologica per gli obiettivi di rafforzamento delle connessioni ecologiche e delle valenze naturalistiche del territorio.

Elaborati gestionali		
<i>Tema/obiettivo</i>	<i>Esempio fornito dal caso studio del PRG Norcia</i>	<i>Riferimenti normativi (Regione Umbria)</i>
Prevenzione e riduzione del rischio sismico alla scala urbana e territoriale	Struttura urbana minima	LR 1/015 (Art. 21 co.2 lett.d) DGR 164/2010 Linee guida per la definizione della struttura urbana minima (Sum) nel PRG, ai fini della riduzione della vulnerabilità sismica urbana
Tutela, qualificazione e valorizzazione del paesaggio	Linee guida per la tutela e valorizzazione del paesaggio e misure per inserimento degli interventi del PRG nel paesaggio	Misure per il corretto inserimento interventi nel paesaggio LR 8/2018 e DGR 591/2019
Tutela e rafforzamento delle valenze naturalistiche ed ecosistemiche	Rete ecologica Regionale e Rete ecologica Locale	DGR 2003/2005 – LR 1/2015 (Art. 81)

L'illustrazione specifica di questi elaborati gestionali del nuovo PRG di Norcia, nei quali si affrontano tre focus tematici di interesse generale anche per tutti i territori interni simili, è rimandata in Appendice.

5.3 La Valutazione ambientale strategica e la copianificazione nella costruzione del piano

La Direttiva 2001/42/CE (Direttiva VAS) e il Codice Ambiente (DLgs 152/2006) configurano la procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) quale processo finalizzato a garantire l'integrazione della variabile ambientale nei processi di pianificazione attraverso l'interazione tra la pianificazione e la valutazione, durante tutto il processo di impostazione e redazione di un piano o di un programma. Per rispondere a questo orientamento statutario sovraordinato, e per rispondere alla Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile legata agli obiettivi dell'Agenda2030, gli strumenti urbanistici di nuova generazione sono chiamati ad avere una specifica attenzione ai temi della sostenibilità ambientale, proprio grazie ad una più convinta ed efficace interazione tra Piano e VAS.

La Direttiva comunitaria del 2001 definisce infatti la Valutazione Ambientale Strategica come "*strumento necessario per l'integrazione di considerazioni di carattere ambientale nell'elaborazione di piani e programmi ai fini di garantire la sostenibilità delle scelte di pianificazione e programmazione*".

5.3.1 Cos'è la VAS e a cosa serve

La **Valutazione Ambientale Strategica (VAS)** è un **processo sistematico** di valutazione dell'impatto ambientale **applicato a piani e programmi**, che ha l'obiettivo di **valutare i possibili effetti ambientali** di politiche, piani e programmi (comprese le loro varianti), nazionali, regionali e locali, **durante la fase della loro elaborazione**, prima cioè che vengano approvati e applicati. La VAS pertanto consente di intervenire a monte sulle possibili scelte di piano, orientandole verso la sostenibilità, peraltro nella triplice dimensione ambientale, sociale ed economica.

La valutazione ambientale di piani urbanistici ha la finalità di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di detti piani, assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile.

Inoltre, la consultazione del pubblico e delle autorità responsabili per l'ambiente, durante la valutazione dei piani e dei programmi, consente di ottenere una maggiore trasparenza dell'iter decisionale e di garantire la completezza e l'affidabilità delle informazioni su cui poggia la valutazione stessa.

La valenza strategica della valutazione ambientale sta infatti proprio nella integrazione tra processo decisionale e processo valutativo.

Soggetti coinvolti

I soggetti coinvolti nel processo di VAS sono i seguenti, ai sensi del D.Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii:

- **Autorità competente:** la pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del parere motivato;
- **Autorità procedente:** la pubblica amministrazione che elabora, o che recepisce, adotta o approva il piano o il programma;
- **Proponente:** il soggetto pubblico o privato che elabora il piano/programma;
- **Soggetti competenti in materia ambientale:** le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che, per le loro specifiche competenze o responsabilità in campo ambientale, possono essere interessate agli impatti sull'ambiente dovuti all'attuazione dei piani/programmi; ad esempio: Regione con i vari Servizi competenti, in particolare il Servizio valutazioni ambientali (con funzioni di coordinamento rispetto altre direzioni e servizi competenti in materia di rilascio di autorizzazioni, nulla osta, ecc.), Arpa, Aziende sanitarie competenti per territorio, Comuni, Province, Enti parco o altri soggetti gestori di parchi o riserve regionali, Consorzi di bonifica, Autorità di Bacino distrettuale, Soprintendenze beni culturali, archeologici e paesaggistici, ecc.
- **Pubblico:** una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi della legislazione o della prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone;

- *Pubblico interessato*: il pubblico che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale o che ha un interesse in tali procedure.

5.3.2 Processo di VAS e di Piano

Fasi di definizione del Piano in relazione alle fasi di VAS

Come già accennato nell'introduzione, le fasi del processo di valutazione ambientale strategica e quelle di formazione del Piano urbanistico comunale sono e debbono essere in stretta relazione. Non sono infatti da considerare in parallelo ma in continua interrelazione tra loro. Per fare un esempio, gli obiettivi definiti dal piano e le azioni previste per il perseguimento degli obiettivi, possono essere modificate, integrate, adattate o centrate maggiormente in virtù delle valutazioni effettuate su alcune componenti ambientali coinvolte piuttosto che dagli esiti dei processi di partecipazione, consultazione e concertazione definiti in sede di processo di Valutazione Ambientale Strategica.

Secondo le disposizioni del DLgs 152/2006 e ss.mm.ii., la Valutazione Ambientale Strategica deve essere **avviata** dall'Autorità procedente **contestualmente al processo di formazione del piano**, quindi prima della sua approvazione e durante la sua elaborazione. Ogni Regione ha una legislazione specifica in tema di pianificazione e governo del territorio e di procedure di approvazione dei piani urbanistici, e quindi anche di relazione tra queste e la procedura di VAS. In particolare, per quanto riguarda la Regione umbra, ai sensi dell'art.5 della L.R. 12/2010 *Norme di riordino e semplificazione in materia di valutazione ambientale strategica e valutazione di impatto ambientale*, il processo di VAS si svolge attraverso una Conferenza di consultazione preliminare e attraverso la Conferenza di VAS. La Conferenza di VAS è finalizzata a esaminare, da parte delle Autorità competente e procedente e dei soggetti portatori di competenze ambientali, il Rapporto ambientale che effettua la valutazione ambientale della proposta del piano e che considera di tutte le osservazioni e contributi pervenuti durante la fase della consultazione pubblica. Il parere motivato emesso dalla Conferenza è propedeutico all'approvazione definitiva del piano urbanistico.



Figura 1. Schema sintetico del rapporto tra Piano e VAS

Pur nelle differenze delle relative normative regionali in materia, il processo di Valutazione Ambientale Strategica di un piano urbanistico locale prevede in generale lo svolgimento delle seguenti **fasi** che, così come nello schema, vengono messe in relazione con le fasi di costruzione, approvazione e attuazione di un piano urbanistico:

- **FASE 1: orientamento e impostazione.** Comprende la verifica di assoggettabilità alla VAS (*screening*), ma poiché un nuovo piano urbanistico è sicuramente assoggettabile, in quanto si presuppone che abbia un impatto significativo sull'ambiente, detta verifica di assoggettabilità non deve quindi essere effettuata. In questa fase viene impostato il lavoro e analizzati gli orientamenti preliminari del piano, che di norma corrispondono con gli obiettivi espressi dall'Amministrazione per il nuovo piano urbanistico (Delibere comunali con atti di indirizzo per la redazione del piano,

linee guida per il nuovo piano urbanistico comunale, ecc.), Dal punto di vista della costruzione del piano, corrisponde con la fase di avvio della elaborazione del quadro conoscitivo e interpretativo relativo al territorio comunale, agli strumenti sovraordinati e al recepimento degli orientamenti strategici per il nuovo strumento urbanistico.

- **FASE 2: elaborazione e redazione.** Consiste nel lavoro di costruzione del Piano urbanistico, nelle fasi specifiche di definizione del Documento preliminare o Documento programmatico, nel caso la legge regionale lo preveda, che esplicita obiettivi, strategie e azioni di piano specifiche per il territorio interessato, in riferimento alle strategie di sviluppo sostenibile e della pianificazione sovraordinata di cui si è detto. Sulla base degli obiettivi, strategie e scelte di piano si elabora un rapporto preliminare sui possibili impatti ambientali significativi dell'attuazione del piano, che costituisce la fase di *scoping* della Valutazione Ambientale Strategica, in cui le autorità competenti evidenziano temi, questioni e criticità sulle quali la valutazione dovrà porre attenzione, e si definisce l'ambito delle indagini necessarie per la valutazione stessa e la redazione del Rapporto Ambientale. La consultazione preliminare è anche finalizzata alla condivisione delle conoscenze e dei dati disponibili, passaggio essenziale per porre le basi di una pianificazione adeguata al territorio interessato e consapevole delle sue caratteristiche, tenuto conto delle considerazioni già svolte sulla talvolta scarsa diffusione e disponibilità di informazioni ambientali e territoriali. Ciò affinché il Rapporto Ambientale possa risultare pertinente ed efficace, in quanto elaborato fondamentale dell'intero processo di VAS che deve contenere la stima degli effetti ambientali delle scelte di piano, l'analisi della coerenza interna ed esterna del piano, il confronto tra alternative possibili. La Sintesi non tecnica, documento divulgativo dei principali contenuti del Rapporto Ambientale, accompagna quest'ultimo per supportare efficacemente la fase di consultazione pubblica nell'ambito del processo di VAS. Successivamente alla consultazione preliminare, e sulla base di indicazioni e primi pareri espressi dai Soggetti competenti, nonché a seguito dell'approvazione in sede comunale del documento programmatico o preliminare e del relativo rapporto preliminare VAS, che peraltro alcune Regioni sottopongono a pubblicazione e raccolta di contributi, si procede alla elaborazione vera e propria del Piano urbanistico e del relativo Rapporto Ambientale. È questo il momento nel quale, dal punto di vista metodologico, il rapporto pianificazione/valutazione deve cominciare ad essere maggiormente efficace affinché le scelte di pianificazione possano esplorare soluzioni alternative che la valutazione consente di "misurare" e mettere a confronto, a supporto delle decisioni.

Occorre segnalare che recenti esperienze, compresa quella del caso studio di Norcia, hanno evidenziato l'efficacia di un maggiore parallelismo e corrispondenza tra le fasi di formazione del Piano urbanistico e quelle della procedura VAS, ancorché formalmente debbano risultare due percorsi distinti e riconoscibili. La disponibilità di dati e informazioni cartografiche, territoriali e ambientali, la possibilità di consultazione ed elaborazione di strati informativi della pianificazione sovraordinata, che cominciano ad essere garantite da parte di Regioni e Province, e il consolidarsi di processi ormai sperimentati in più casi, consentono di serrare maggiormente le fasi dei due percorsi. In particolare nella fase di impostazione e consultazione preliminare è possibile sottoporre una versione avanzata del Documento programmatico o preliminare e del relativo rapporto preliminare VAS all'autorità e ai soggetti competenti, cosicché le indicazioni relative alle conoscenze e agli approfondimenti necessari e i primi pareri siano maggiormente focalizzati e pertinenti in riferimento agli obiettivi posti alla base della pianificazione. In questo modo si dà maggiore concretezza alla copianificazione richiedendo fin dalle prime battute il confronto e la condivisione fra Enti innanzitutto sugli obiettivi principali della pianificazione del territorio comunale. Inoltre, la fase seguente di elaborazione del Piano e del relativo Rapporto Ambientale può usufruire di un insieme di elementi utili ad assicurare un quadro di riferimento più certo e informato.

- **FASE 3: Adozione, consultazione e approvazione.** Consiste nella redazione dei documenti di Piano, mediante la traduzione degli obiettivi e azioni strategiche in normativa e disciplina di governo degli usi e delle trasformazioni dei sistemi e delle componenti del territorio comunale. Il lavoro di finalizzazione e redazione dei documenti di Piano può essere accompagnato da una fase di consultazione con gli enti sovraordinati, e di partecipazione sugli obiettivi e strategie del piano, sulla base dei documenti preliminari e di elaborazioni in bozza dello stesso Piano, nonché di messa a punto condivisa delle modalità e contenuti della valutazione ambientale (obiettivi e azioni di Piano e relativi effetti ambientali, indicatori maggiormente pertinenti e relativi parametri di popolamento, ecc). Una volta elaborati i documenti definitivi di piano e il Rapporto Ambientale, anche in riferimento a ulteriori indicazioni e pareri emersi dalla consultazione, ne segue l'adozione con delibera di Consiglio Comunale, a cui fa seguito l'avvio formale della pubblicazione e della procedura di presentazione, raccolta e valutazione delle osservazioni. Le consultazioni legate alla procedura di VAS e le relative osservazioni al Rapporto Ambientale, e la valutazione delle osservazioni presentate al Piano sono due operazioni separate e differenziate, le prime in capo all'Autorità competente (la Regione), e la seconda in capo al Comune, ma che occorre far combaciare temporalmente. Gli esiti delle consultazioni e l'esame

delle valutazioni contenute nel Rapporto ambientale portano all'espressione di un parere motivato da parte dell'Autorità competente (parere che fa sintesi dei pareri dei soggetti ed enti competenti), che di norma comportano l'adeguamento del Piano da parte dell'ente locale, oltre che secondo le controdeduzioni alle osservazioni pervenute, alle valutazioni di sostenibilità ambientale espresse in sede di procedura VAS. Questi adeguamenti sono necessari per l'approvazione definitiva del Piano.

- FASE 4: attuazione e gestione.** Questa ultima fase consiste nell'attuazione del Piano, nel tempo, e nel monitoraggio degli effetti di questa sull'ambiente, quindi di fatto della sostenibilità del Piano stesso. Il "piano di monitoraggio" dell'attuazione dello strumento urbanistico viene messo a punto nel Rapporto Ambientale, in condivisione con gli enti competenti, ed è costituito da un set di indicatori definiti con lo scopo di valutare le ricadute delle trasformazioni ammesse dal Piano in primo luogo sulle componenti ambientali, ma allo stesso tempo di "misurare" la capacità del Piano di perseguire gli obiettivi assunti fin dall'inizio del processo.

La relazione tra le fasi del Piano e le fasi della VAS viene rappresentata di seguito.

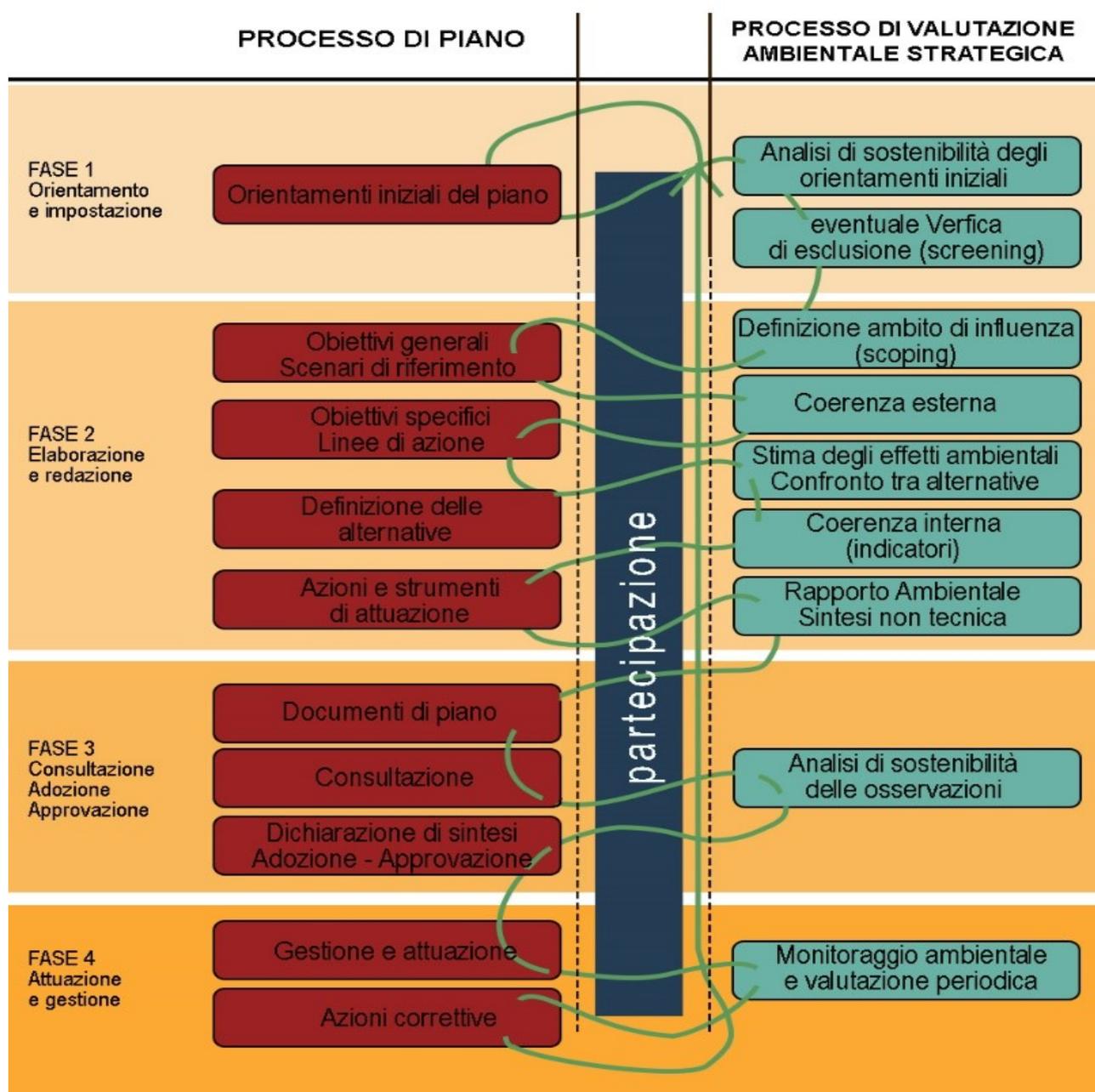


Figura 2 Fasi di costruzione del Piano e fasi di Valutazione ambientale

In entrambi gli schemi riportati si evidenzia il ruolo continuativo che deve avere la partecipazione, che accompagna tutte le fasi di costruzione, adozione, approvazione e attuazione del Piano e della valutazione ambientale.

Contenuti specifici della VAS nelle varie fasi

Per quanto riguarda nello specifico il lavoro relativo alla Valutazione Ambientale Strategica, le fasi e i contenuti principali, tolta la verifica di assoggettabilità (come già visto, infatti, un nuovo piano urbanistico è sempre da assoggettare a VAS) sono sintetizzabili nel seguente modo: La fase di **scoping** (o fase preliminare), la fase di **analisi e valutazione ambientale**, l'analisi di **sostenibilità delle osservazioni**, il **monitoraggio** e valutazione periodica.

a. la fase di scoping, o fase preliminare, ha la finalità di definire i riferimenti concettuali e operativi attraverso i quali si elaborerà la valutazione ambientale. Deve prevedere un processo partecipativo che coinvolga le autorità con competenze ambientali potenzialmente interessate dall'attuazione del Piano urbanistico, affinché condividano il livello di dettaglio e la portata delle informazioni da produrre e da elaborare, nonché le metodologie per la conduzione dell'analisi ambientale e della valutazione degli impatti (cf. art. 13 co.1,2. D.Lgs 152/06).

Nell'ambito di questa fase vanno stabilite sia **indicazioni di carattere procedurale** (autorità coinvolte, **metodi** per la **partecipazione** pubblica, **metodologia di valutazione** adottata, ecc.) e **indicazioni di carattere analitico** (analisi preliminare degli **impatti attesi** dall'attuazione del Piano, analisi preliminare delle **tematiche ambientali del contesto** di riferimento e definizione degli **indicatori**).

Rientra in questa fase la definizione del **Rapporto Ambientale Preliminare (RAp)**, consistente in uno studio **preliminare** in cui vengono considerati: gli orientamenti del piano, sulla base del documento preliminare o programmatico e gli impatti attesi sull'ambiente in relazione ad essi; una prima valutazione di coerenza tra gli obiettivi e strategie del Piano e le strategie per lo sviluppo sostenibile (Strategia Nazionale e Strategie regionali per lo sviluppo sostenibile). Nel RAp inoltre vengono individuati e descritti i fattori ambientali che verranno presi in considerazione per l'analisi ambientale, il quadro pianificatorio sovraordinato con riferimento particolare ai piani di settore riguardanti i fattori ambientali. In esso viene inoltre riportata una diagnosi preliminare della situazione ambientale del territorio comunale.

Lo studio preliminare di valutazione ambientale comprende i contenuti di base per la redazione del documento fondamentale della VAS, corrispondente con la fase 2:

b. la valutazione ambientale del piano o redazione del **Rapporto Ambientale (RA)**, corrispondente con la fase centrale e più consistente della procedura, ed è finalizzata ad individuare le principali ricadute in termini ambientali del Piano urbanistico locale, le mitigazioni e le compensazioni ambientali necessarie da apportare, e gli indicatori per il monitoraggio delle successive fasi di attuazione del piano stesso. La Valutazione ambientale del piano è effettuata secondo un modello definito all'interno del Rapporto Ambientale, che costituisce il documento di riferimento per il perfezionamento del procedimento di VAS. Il Rapporto Ambientale (RA) è elaborato a partire dal Rapporto Ambientale Preliminare (RAp)⁹ e si sviluppa contestualmente alla elaborazione del Piano urbanistico. Il RA è il documento attraverso il quale debbono essere individuati, descritti e valutati gli effetti significativi che l'attuazione del Piano può determinare sull'ambiente, sul patrimonio paesaggistico e culturale, e sul territorio in generale, nonché le ragionevoli alternative che possono adottarsi in considerazione degli obiettivi e dell'ambito territoriale interessato; e deve indicare le misure per il monitoraggio ambientale del Piano.

La valutazione ambientale consiste nell'esaminare lo stato qualitativo dell'ambiente del territorio interessato dal Piano, mediante l'esame dello stato qualitativo di una serie di componenti ambientali, in modo da definire una base per consentire uno svolgimento puntuale ed efficace delle successive valutazioni sugli effetti che l'attuazione del Piano potrà determinare sull'ambiente.

L'analisi ambientale, pertanto, consiste nel rilevare e combinare una serie di informazioni inerenti allo stato delle risorse naturali e le relative pressioni esercitate su queste da fattori antropici e/o produttivi, al fine di rilevare eventuali criticità

⁹ In base ai criteri indicati all'Allegato VI del codice Ambiente D. Lgs 152/06, Allegato VI alla Parte Seconda - Contenuti del Rapporto ambientale di cui all'articolo 13.

ambientali che potrebbero essere condizionate dall'attuazione del Piano, e di evidenziare vocazioni del territorio che possono essere esaltate e valorizzate dallo stesso Piano.

La finalità della valutazione del piano in fase di costruzione e di perfezionamento è quella di contribuire a individuare azioni di piano che possono risultare particolarmente impattanti e definire quindi possibili alternative meno impattanti o più virtuose dal punto di vista ambientale, ovvero di definire possibili interventi di mitigazione degli impatti. È il caso ad esempio delle previsioni di interventi per nuove infrastrutture per la mobilità, o di ambiti di nuova urbanizzazione, o di ampliamento di aree produttive o rigenerazione di aree produttive dismesse. Inoltre, nel caso specifico di territori interessati da interventi temporanei effettuati in emergenza post sisma, si considerano interventi potenzialmente impattanti anche la rifunzionalizzazione delle aree attualmente utilizzate dalle soluzioni abitative emergenziali.

La valutazione degli impatti è effettuata attraverso un set di **indicatori di contesto e di piano**, la cui definizione è di rilevante importanza sia in fasi di analisi del contesto ambientale prima dell'attuazione del piano, che per la valutazione degli effetti che l'attuazione del Piano potrà determinare sull'ambiente.

Gli **indicatori di contesto** descrivono il contesto ambientale e la sua evoluzione, anche in relazione agli impatti delle trasformazioni previste dai piani. Alcuni esempi di indicatori di contesto relativi agli aspetti ambientali sono:

- Uso del suolo
- Impermeabilizzazione del suolo
- Aree della Rete Natura 2000 e habitat presenti
- Aree forestali protette
- Qualità dell'acqua
- Produzione di energia rinnovabile da agricoltura e foreste
- Energia usata per agricoltura foresta e per produzione di cibo
- Emissioni di gas serra prodotte

Gli **indicatori di piano** sono individuati analizzando i possibili impatti sulle componenti ambientali (clima, aria, acqua, suolo, biodiversità, rifiuti, ambiente urbano, patrimonio culturale, trasporti) delle azioni considerate più rilevanti del Piano.

Gli **indicatori di piano** sono di due tipi: **indicatori di processo**, che descrivono le azioni del piano; **indicatori di contributo**, che descrivono l'effetto dell'attuazione delle azioni di piano rispetto al contesto ambientale.

Per affinare ulteriormente la valutazione ambientale, oltre alla valutazione dell'impatto delle scelte di piano sulle componenti ambientali, può essere utile effettuare, con l'ausilio di apposite matrici, la valutazione di coerenza interna e coerenza esterna del Piano. Con la prima si intende la valutazione di coerenza tra obiettivi e strategie definite in sede di Documento programmatico, o preliminare, e scelte localizzative e disciplina del Piano urbanistico. Con la seconda si intende la valutazione di coerenza tra azioni di Piano e obiettivi delle strategie per lo sviluppo sostenibile, con particolare riferimento alla SNSvS e alle Strategie regionali.

I contenuti del RA sono sintetizzati con linguaggio non tecnico e altri strumenti appropriati di comunicazione all'interno della **Sintesi non tecnica (SNT)**, redatta ai sensi e per gli effetti dell'art. 13, co. 5 del Codice Ambiente. La SNT è il documento divulgativo dei principali contenuti del RA è quello di rendere più facilmente comprensibile al pubblico i contenuti del RA, generalmente complessi e di carattere prevalentemente tecnico e specialistico, in modo da supportare efficacemente la fase di consultazione pubblica nell'ambito del processo di VAS. Le indicazioni riportate sono funzionali ad un miglioramento della partecipazione e della condivisione dell'informazione ambientale da parte del "pubblico" ovvero del "pubblico interessato" che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale o che ha un interesse in tali procedure.

c. L'analisi di **sostenibilità delle osservazioni** è la terza fase del processo di VAS, e si attiva successivamente alla stesura del Rapporto Ambientale, necessario per l'adozione della proposta di Piano da parte dell'Amministrazione Comunale. Essa accompagna la fase delle osservazioni e controdeduzioni al piano, ed è finalizzata alla valutazione

ambientale delle eventuali modifiche o aggiustamenti alle previsioni di Piano derivanti da modifiche o aggiustamenti scaturiti dalle osservazioni.

c. Il monitoraggio e valutazione periodica è l'ultima fase del processo di VAS, ed è quella che accompagna la vita del piano e la sua attuazione negli anni. Il monitoraggio è finalizzato a valutare e monitorare gli impatti dell'attuazione delle previsioni di piano sul sistema ambientale. Il sistema e la metodologia di monitoraggio e il set di indicatori, suddivisi tra indicatori di contesto e indicatori di piano vengono, come detto, già individuati all'interno del Rapporto Ambientale.

Gli stessi indicatori individuati per valutare ex ante gli impatti previsti sull'ambiente, sono poi utilizzati per il monitoraggio per controllarne l'evoluzione in seguito alla attuazione delle azioni di Piano.

Il monitoraggio dell'attuazione del piano all'interno della VAS è concentrato sugli impatti sul sistema ambientale, ma se si considera il processo di VAS con un'ottica più ampia, il monitoraggio della VAS può rappresentare un'opportunità di **valutazione del perseguimento effettivo da parte del Piano degli obiettivi di sviluppo sostenibile** che si è posto. Diventa pertanto necessario allargare gli indicatori di contesto e di piano al campo socio-economico e territoriale, oltre che ambientale.

Nei paragrafi successivi si affronta in maniera più approfondita e puntuale il monitoraggio dell'attuazione dei piani.

Qui di seguito uno schema riassuntivo dell'intero modello di valutazione ambientale di un piano urbanistico, dalla valutazione delle strategie della fase preliminare, al monitoraggio dell'attuazione del piano.

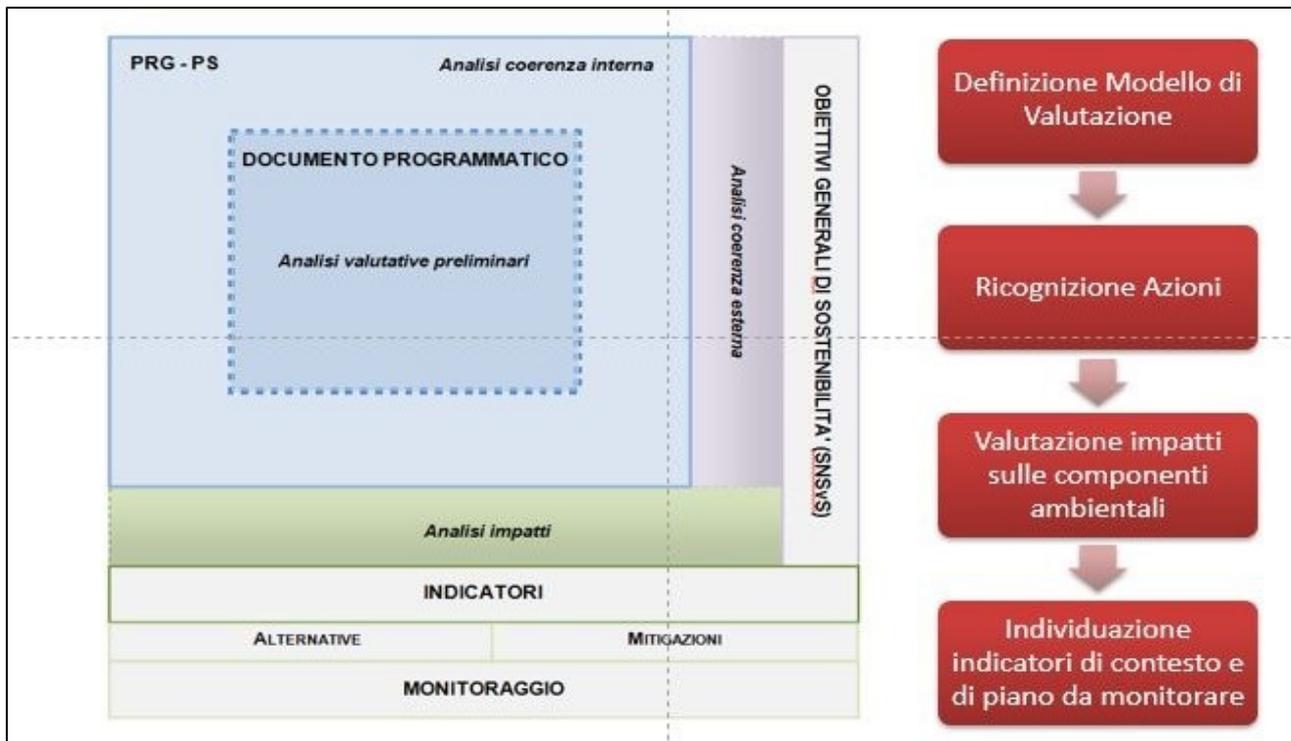


Figura 3 Il modello di Valutazione ambientale delle previsioni del Piano nel procedimento di VAS

5.3.3 Considerazioni sul rapporto tra Piano urbanistico e VAS

Nell'ambito del procedimento di VAS, lo stesso Codice Ambiente prevede fin dalle fasi preliminari una serie di passaggi di evidenza pubblica scanditi secondo un processo lineare di consultazione, decisione e informazione.

Come già accennato, la VAS non costituisce e non deve essere intesa come un mero adempimento di controllo ambientale sull'attività di pianificazione (e di programmazione). In quanto processo condiviso ed integrato, deve consentire all'Autorità competente per la VAS (la Regione), di stabilire un concreto e continuo rapporto di collaborazione con l'Autorità procedente (il Comune), per assicurare la massima attenzione ai valori della sostenibilità ambientale negli obiettivi fissati dal Piano e

per consentire che sia data la massima informazione e assicurata la massima partecipazione al processo decisionale di definizione del Piano stesso.

La VAS, integrata alle fasi di predisposizione di un piano urbanistico, è pertanto fondamentale, per:

- condurre una analisi della portata degli effetti prodotti sull'ambiente derivanti dalle previsioni di Piano, quali ad esempio l'aumento del carico derivante da impianti, strutture, infrastrutture, e attività antropica in generale;
- consentire, rispetto alla analisi dei caratteri propri di un territorio, delle sue valenze e sensibilità, e delle sue criticità, di impostare un insieme di strategie/azioni consapevoli, coerenti e realisticamente sostenibili rispetto alle aspettative di sviluppo di quel dato territorio;
- consentire a chiunque di poter essere informato sulla predisposizione del Piano urbanistico e di poter contribuire alla sua definizione.

6 L'attuazione e il monitoraggio del Piano

Una volta recepito il parere motivato del processo di VAS e controdedotte le osservazioni al Piano, la procedura di approvazione porta alla vigenza dello strumento urbanistico comunale, che può essere attuato, attraverso le forme e modalità, dirette e indirette, ordinarie, condizionate, mediante programma urbanistico, e altre previste dal Piano stesso e dalle leggi regionali in materia.

Le previsioni del Piano strutturale, laddove la normativa regionale preveda la divisione tra piano strutturale e piano operativo o programmatico, necessitano di essere programmate, sia rispetto alle priorità che rispetto alle modalità di attuazione, in modo da definire degli orizzonti temporali realistici e permettere all'amministrazione pubblica e ai soggetti privati di valutare in maniera chiara e trasparente le opportunità di intervento, gli investimenti da effettuare e da condizionare.

Il monitoraggio degli effetti dell'attuazione delle scelte di piano sul territorio e sulla comunità viene effettuato mediante l'uso di indicatori che vanno definiti rispetto agli obiettivi stessi del monitoraggio. L'attuazione del piano può essere monitorata mediante indicatori quantitativi, quali ad esempio le quantità di suolo naturale urbanizzato (consumo di suolo), le trasformazioni sulle componenti naturali (aria, acqua, ecc), l'incremento delle superfici da destinare a dotazioni pubbliche, a standard urbanistici, o a verde, o l'aumento dei valori immobiliari conseguente alle previsioni di sviluppo o rigenerazione urbana, ma può essere monitorata anche mediante indicatori qualitativi, quali ad esempio l'impatto sul paesaggio, le nuove opportunità di sviluppo, il miglioramento della viabilità, il miglioramento della qualità della vita.

Per quanto riguarda invece il monitoraggio del Piano sul sistema ambientale, si farà riferimento a un set di indicatori quantitativi che permettano una misurazione oggettiva continuativa. Così come spiegato nei paragrafi successivi, la scelta degli indicatori è un passaggio piuttosto importante per impostare una valutazione efficace del piano, e per dare forza in particolare ai suoi obiettivi di sostenibilità.

6.1.1 Il monitoraggio dell'attuazione del Piano secondo gli indicatori definiti nella VAS

Per quanto riguarda in particolare gli **obiettivi di sostenibilità**, così come selezionati a partire dall'Agenda 2030 e la Strategia Nazionale di Sviluppo sostenibile e relative strategie regionali, la definizione e l'attivazione di un sistema di monitoraggio dell'attuazione del piano nel tempo è fondamentale per verificare la coerenza del piano rispetto agli obiettivi e per individuare tempestivamente eventuali effetti negativi imprevisi e adottare opportune misure correttive. La fase di monitoraggio dell'attuazione dei piani nel tempo è in realtà ancora poco sperimentata, e pertanto merita un accento particolare in questo documento.

Il monitoraggio di un piano nell'ambito del processo di VAS è effettuato dall'Autorità Procedente (Comune) in collaborazione con l'Autorità Competente (Regione), anche avvalendosi del sistema delle Agenzie ambientali e dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale.

La stessa Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile individua quale Area strategica per il suo conseguimento proprio la conoscenza comune, il monitoraggio e la valutazione dei piani.

Il monitoraggio dovrà avvenire attraverso la revisione periodica degli indicatori, di piano e di contesto. Ciò permetterà:

- la verifica degli effetti ambientali riferibili all'attuazione dei piani;
- la verifica del grado di conseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale individuati nel Rapporto Ambientale;
- l'individuazione tempestiva degli effetti ambientali imprevisti;
- l'adozione di opportune misure correttive in grado di fornire indicazioni per una eventuale rimodulazione dei contenuti e delle azioni previste;
- l'informazione dei soggetti con competenza ambientale e del pubblico sui risultati periodici del monitoraggio del programma attraverso la redazione di specifici report.

6.1.2 Gli indicatori per gli obiettivi di sostenibilità ambientale

Come già accennato precedentemente, il monitoraggio dell'attuazione del piano si sviluppa attraverso un set di indicatori, la cui scelta è operazione molto importante per garantire l'efficacia del monitoraggio stesso, sia rispetto alle componenti del sistema ambientale che, più in generale, agli obiettivi di sostenibilità della Strategia Nazionale di Sviluppo sostenibile e delle diverse strategie regionali.

Per individuare gli indicatori necessari a valutare gli effetti del piano sulle componenti del sistema ambientale, è possibile creare una matrice in cui vengono messe in relazione le azioni strategiche definite dal piano e le componenti ambientali sulle quali effettuare il monitoraggio del piano.

Di seguito si riportano le principali componenti ambientali su cui effettuare il monitoraggio dell'attuazione delle azioni del Piano:

- Clima ed energia;
- acqua;
- atmosfera e agenti fisici;
- biodiversità, flora e fauna;
- Suolo;
- Rifiuti.

La scelta delle componenti ambientali e dei relativi indicatori sulle quali effettuare il monitoraggio del piano dovrebbe essere il risultato di un lavoro condiviso con l'Autorità competente (Regione) e le Agenzie ambientali (ad esempio le ARPA). È ovviamente essenziale che le Regioni, Istat e le agenzie ambientali mettano a disposizione dei comuni dati aggiornati e il più possibile omogenei, in modo da popolare in maniera efficace gli indicatori scelti e condivisi.

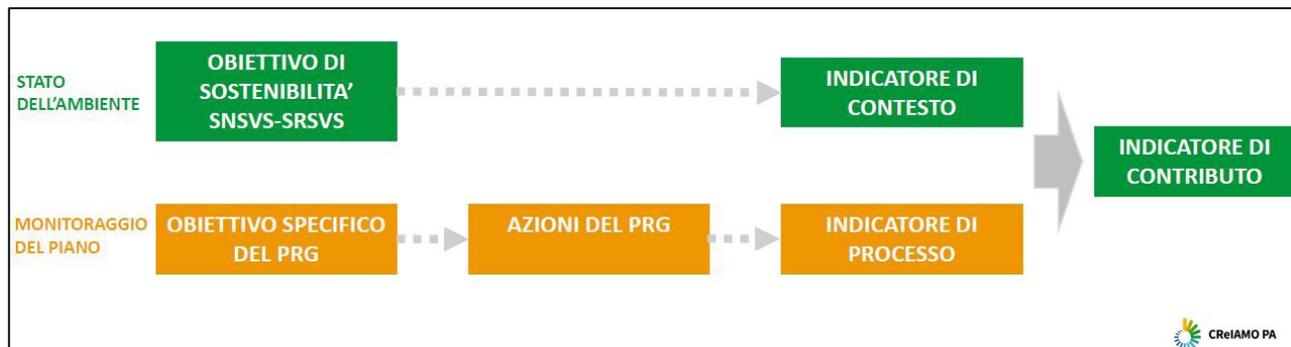
Secondo l'art.18 D.Lgs 152/2066 infatti il monitoraggio del Piano definito nel processo di VAS assicura il controllo degli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione dei piani e dei programmi approvati, e la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati, così da individuare tempestivamente gli impatti negativi imprevisti e da adottare le opportune misure correttive. Gli indicatori possono essere di due tipi: Indicatori di Contesto e Indicatori di Piano.

Gli **Indicatori di Contesto** descrivono il contesto ambientale e la sua evoluzione; sono legati più in generale allo stato della componente ambientale, sulla quale il Piano può esercitare effetti nel tempo, ma in maniera meno diretta.

Gli **Indicatori di Piano** sono misurabili direttamente tramite l'attuazione del piano e descrivono le azioni di piano e il loro effetto. Sono articolati in: **Indicatori di processo**; **Indicatori di Contributo** che descrivono l'effetto dell'attuazione del piano, e delle sue azioni, rispetto al contesto ambientale.

Anche per il monitoraggio dell'attuazione del Piano rispetto agli obiettivi di sviluppo sostenibile si fa riferimento agli indicatori articolati secondo le tre tipologie.

Di seguito si riporta uno schema di sintesi dei tre indicatori, utilizzato durante gli incontri di affiancamento con le Regioni e i comuni coinvolti nel programma CREIAMO PA del Ministero della Transizione Ecologica, per illustrare le metodologie di monitoraggio dei piani urbanistici all'interno delle VAS.



Ogni procedura di VAS definisce un set di indicatori relativi alle caratteristiche del contesto territoriale e del Piano. Pertanto, non è possibile definire a priori indicatori generali, validi per ogni piano. È possibile però indicare alcuni temi attorno ai quali possono essere definiti e individuati gli indicatori.

Per quanto riguarda gli **indicatori di contesto**, sebbene anch'essi siano legati alle specificità dei singoli territori, si possono genericamente indicare alcuni gruppi di temi, utili per descrivere il contesto ambientale. Si tratta ad esempio di indicatori relativi alla qualità dell'aria, qualità dell'acqua, alla gestione dei rifiuti, ecc.

Per quanto riguarda gli **indicatori di piano (o di processo)**, sebbene come detto siano strettamente legati ai temi e alle azioni specifiche di Piano, si possono definire a titolo indicativo altri gruppi di indicatori legati a temi strategici riconducibili agli obiettivi di sostenibilità della SNSvS, nella sua articolazione in tre aree (Pianeta, Persone, Prosperità). Questi temi sono: il controllo e riduzione del consumo di suolo; la decarbonizzazione; la gestione sostenibile delle risorse naturali; il rafforzamento del benessere e della qualità della vita; la tutela e valorizzazione del paesaggio e dei beni culturali; la riduzione dei divari territoriali.

Il percorso di individuazione degli **indicatori di piano (o di contributo)** può svolgersi per passaggi successivi, iniziando a estrapolare una lista completa delle azioni di piano, così come riportate nei documenti di piano, per procedere a una semplificazione delle azioni, da effettuare secondo la effettiva potenzialità degli strumenti di piano, e la possibilità di misurare l'attuazione con parametri quantitativi.

Il monitoraggio di un piano, effettuato mediante gli indicatori di processo, vive infatti in funzione delle azioni che si realizzano, ed è proporzionato alle azioni svolte nel periodo di riferimento.

Si riporta qui di seguito un esempio di tabella in cui si mettono in relazione gli obiettivi di SNSvS, le azioni di piano, gli Indicatori di Contesto (con relative fonti), gli Indicatori di Processo e gli Indicatori di Contributo.

Le tabelle sono riferite ad azioni di piano che possono riscontrarsi in aree interne colpite da eventi sismici recenti e oggetto di ricostruzione. Le azioni di piano e gli indicatori riportati nella tabella, individuabili per il monitoraggio VAS, sono stati selezionati a partire dal caso studio di due piccoli comuni della provincia dell'Aquila, Fagnano Alto e Scoppito, colpiti dal sisma del 2009 e interessati entrambi da piani di ricostruzione in corso di attuazione e dal processo di formazione di nuovi piani urbanistici generali. Entrambi i comuni sono sottoposti alla sperimentazione del progetto CreIAMO del PON Governance. Le tabelle riportate pertanto derivano da una 'generalizzazione' delle voci definite per i due comuni sopra citati. Come si può vedere le azioni di Piano non riguardano tutti gli obiettivi della SNSvS e i goal dell'Agenda 2030, così come non tutte le azioni di piano sono monitorabili con indicatori quantitativi.

La tabella riporta un esempio di azioni definite da un piano urbanistico locale per territori interni e sismici, e non è da considerarsi esaustivo. L'obiettivo è infatti di fornire un esempio di corrispondenza tra azioni di piano ed indicatori per il monitoraggio della loro attuazione, con riferimento agli obiettivi della SNSvS; esempio utilizzabile come riferimento per la costruzione del set di indicatori utili per il monitoraggio, all'interno della procedura di VAS. In rosso, accanto agli indicatori, sono riportate le unità di misura dei parametri per il monitoraggio.

Agenda 2030 e Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile			Piano urbanistico locale	VAS Indicatori per il monitoraggio dell'attuazione del Piano		
Area	Sceita	Obiettivo	Azioni	Indicatori di processo	Indicatori di Contesto	Indicatori di contributo
PERSONE	I. CONTRASTARE LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE ELIMINANDO I DIVARI TERRITORIALI	I.3 Ridurre il disagio abitativo	a Rifunionalizzazione residenziale dei centri storici oggetto di ricostruzione	Superficie complessiva residenziale nei centri storici oggetto di interventi di riparazione/recupero [mq]	Superficie residenziale nei tessuti storici [N. u.i, mq]	-Unità immobiliari residenziali ricostruite o riparate [N. u.i, mq]
			b Individuazione di piccole aree di trasformazione finalizzate al completamento e qualificazione dei margini urbani, in cui garantire una quota di edilizia residenziale sociale	Nuova superficie complessiva residenziale per popolazione a basso reddito (edilizia residenziale sociale) [mq]	-Fabbisogno di edilizia residenziale pubblica (n. domande per nucleo familiare) [N. u.i, mq] -Unità immobiliari di edilizia residenziale pubblica persenti [N. u.i]	-Variazione del Fabbisogno di edilizia residenziale pubblica [N. u.i, mq]
			c Miglioramento della dotazione di servizi e attrezzature nelle polarità insediative (capoluogo e frazioni principali)	Nuove e/o riqualificazione delle superfici per dotazioni e standard urbanistici (aree per attrezzature di interesse comune, aree per spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport, aree per parcheggi) [mq]	-Superfici a Standard esistenti [mq] -Servizi presenti e attivi (n. e superficie per tipologia) [N., mq]	-Variazione superfici a standard esistenti per tipologia -Variazione servizi attivi per tipologia [N., mq]

Agenda 2030 e Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile			Piano urbanistico locale	VAS Indicatori per il monitoraggio dell'attuazione del Piano		
Area	Sceita	Obiettivo	Azioni	Indicatori di processo	Indicatori di Contesto	Indicatori di contributo
PERSONE	I. CONTRASTARE LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE ELIMINANDO I DIVARI TERRITORIALI	I.3 Ridurre il disagio abitativo	a Rifunionalizzazione residenziale dei centri storici oggetto di ricostruzione	Superficie complessiva residenziale nei centri storici oggetto di interventi di riparazione/recupero [mq]	Superficie residenziale nei tessuti storici [N. u.i, mq]	-Unità immobiliari residenziali ricostruite o riparate [N. u.i, mq]
			b Individuazione di piccole aree di trasformazione finalizzate al completamento e qualificazione dei margini urbani, in cui garantire una quota di edilizia residenziale sociale	Nuova superficie complessiva residenziale per popolazione a basso reddito (edilizia residenziale sociale) [mq]	-Fabbisogno di edilizia residenziale pubblica (n. domande per nucleo familiare) [N. u.i, mq] -Unità immobiliari di edilizia residenziale pubblica persenti [N. u.i]	-Variazione del Fabbisogno di edilizia residenziale pubblica [N. u.i, mq]
			c Miglioramento della dotazione di servizi e attrezzature nelle polarità insediative (capoluogo e frazioni principali)	Nuove e/o riqualificazione delle superfici per dotazioni e standard urbanistici (aree per attrezzature di interesse comune, aree per spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport, aree per parcheggi) [mq]	-Superfici a Standard esistenti [mq] -Servizi presenti e attivi (n. e superficie per tipologia) [N., mq]	-Variazione superfici a standard esistenti per tipologia -Variazione servizi attivi per tipologia [N., mq]

Agenda 2030 e Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile			Piano urbanistico locale	VAS Indicatori per il monitoraggio dell'attuazione del Piano		
Area	Scelta	Obiettivo	Azioni	Indicatori di processo	Indicatori di Contesto	Indicatori di contributo
PERSONE	III. PROMUOVERE LA SALUTE E IL BENESSERE	III.1 Diminuire l'esposizione della popolazione ai fattori di rischio ambientale e antropico	Riduzione della vulnerabilità sismica e idrogeologica e rafforzamento delle capacità di risposta da parte degli insediamenti e delle comunità	<ul style="list-style-type: none"> - Superficie complessiva residenziale delocalizzata [mq] - Superficie aree con attività delocalizzate [mq] - Unità abitative inagibili riparate/ricostruite [n.] - Superficie complessiva sottoposta a consolidamento ed adeguamento sismico [mq] 	<ul style="list-style-type: none"> - Esposizione popolazione in aree con instabilità sismica [n.] - Esposizione popolazione in edifici vulnerabili [n] 	Variazione esposizione della popolazione al rischio sismico e rischio frane
			Individuazione e rafforzamento della Struttura Urbana Minima	<ul style="list-style-type: none"> - Superfici delle aree con edifici o funzioni strategiche della SUM (aree emergenza, edifici strategici) [mq] - Nuove aree per l'emergenza, o aree per funzioni strategiche [mq] 	<ul style="list-style-type: none"> - Superfici interessate da componenti della SUM [mq] 	Variazione superfici strategiche (SUM)
			Interventi di rinaturalizzazione e manutenzione dei corsi d'acqua	<ul style="list-style-type: none"> - Corsi d'acqua interessati da interventi di rinaturalizzazione [ml] 	<ul style="list-style-type: none"> - Estensione corsi d'acqua presenti sul territorio [ml] - Lunghezza tratti di corsi d'acqua traversanti gli insediamenti [ml] 	Variazione n. corsi d'acqua naturalizzati
			Consolidamento versanti instabili	<ul style="list-style-type: none"> - Interventi di messa in sicurezza dei versanti [n. e mq] 	<ul style="list-style-type: none"> - Esposizione popolazione a rischio frane [n.] 	Variazione esposizione della popolazione al rischio sismico e rischio frane
			Tutela, manutenzione e valorizzazione delle aree boscate	<ul style="list-style-type: none"> - (azione che non compete direttamente il piano urbanistico) 	<ul style="list-style-type: none"> - Superfici boscate [mq] 	

Agenda 2030 e Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile			Piano urbanistico locale	VAS Indicatori per il monitoraggio dell'attuazione del Piano		
Area	Scelta	Obiettivo	Azioni	Indicatori di processo	Indicatori di Contesto	Indicatori di contributo
PERSONE	III. PROMUOVERE LA SALUTE E IL BENESSERE	III.2 Diffondere stili di vita sani e rafforzare i sistemi di prevenzione	Creazione di nuovi spazi e servizi per il benessere, lo sport all'aria aperta e la fruizione del territorio, per la popolazione e i fruitori (villeggianti, turisti)	<ul style="list-style-type: none"> - Servizi e dotazioni per sport e benessere [n., mq] 	<ul style="list-style-type: none"> - Superfici per dotazioni esistenti [mq] 	Variazione Superfici per dotazioni esistenti [mq]
			Creazione di una rete per mobilità lenta (percorsi ciclopedonali) per promuovere mobilità alternativa	<ul style="list-style-type: none"> - Nuovi percorsi ciclopedonali da realizzare mediante adeguamento tracciati di strade rurali esistenti [ml] - Nuovi percorsi ciclopedonali da realizzare ex-novo [ml] 	<ul style="list-style-type: none"> - Percorsi ciclopedonali esistenti [ml] 	Variazione percorsi ciclopedonali [ml]

Agenda 2030 e Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile			Piano urbanistico locale	VAS Indicatori per il monitoraggio dell'attuazione del Piano		
Area	Scelta	Obiettivo	Azioni	Indicatori di processo	Indicatori di Contesto	Indicatori di contributo
PERSONE	III. PROMUOVERE LA SALUTE E IL BENESSERE	III.3 Garantire l'accesso a servizi sanitari e di cura efficaci, contrastando i divari territoriali	Creazione di nuovi spazi e servizi per l'assistenza sanitaria e sociale per una popolazione sempre più anziana	<ul style="list-style-type: none"> - Nuove aree per servizi per assistenza/sanità [n. per tipologia] 	<ul style="list-style-type: none"> - Servizi socio-sanitari esistenti per tipologia di servizio, pubblici e privati [n., mq] - Utenze servizi socio sanitari [n.] - 	Incremento/variazione del numero di servizi socio-sanitari [n. utenti serviti] Incremento aree destinate a servizi socio-sanitari [mq]
			Miglioramento dell'accessibilità sovralocale per favorire lo spostamento a centri di assistenza sanitaria specializzata nelle polarità urbane di riferimento	<ul style="list-style-type: none"> - Miglioramento viabilità di collegamento con strutture sanitarie sovralocali (ospedali) [ml] - Attivazione servizi trasporto pubblico o on-demand per trasporto popolazione (azione non di competenza del Piano urbanistico) 	<ul style="list-style-type: none"> - Distanza strutture sanitarie ospedaliere di riferimento sovralocale [Km] 	Interventi sulla viabilità di connessione con strutture sanitarie sovralocali [km]

Agenda 2030 e Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile			Piano urbanistico locale	VAS Indicatori per il monitoraggio dell'attuazione del Piano		
Area	Scelta	Obiettivo	Azioni	Indicatori di processo	Indicatori di Contesto	Indicatori di contributo
PIANETA	I. ARRESTARE LA PERDITA DI BIODIVERSITÀ	I.1 Salvaguardare e migliorare lo stato di conservazione di specie e habitat per gli ecosistemi, terrestri e acquatici	Tutela, manutenzione e valorizzazione delle aree naturali e della rete ecologica	- Aree interessate da interventi di naturalizzazione, de-impermeabilizzazione, bonifica i in aree naturali protette e nei siti Rete Natura 2000 [mq]	- Stato di conservazione delle specie e degli habitat - Perdita di biodiversità e Aree impermeabilizzate in ANP e ReteNatura2000 [mq]	Variazione stato di conservazione delle specie e degli habitat
			Attrezzamento aree per la fruizione delle aree naturali protette	- Superfici impermeabilizzate per interventi di attrezzamento [mq]	- Superfici impermeabilizzate [mq]	Variazione superfici impermeabilizzate [mq]
			Sostegno e tutela delle pratiche silvo-pastorali estensive per la salvaguardia della biodiversità	- Superfici ad uso silvo-pastorale estensivo [mq]	- Superfici a pascoli naturali [mq] - Superfici a bosco a usi agroforestali [mq]	Variazione superfici a pascolo e a bosco e usi agroforestali [mq]
			Rafforzamento e integrazione delle connessioni ecologiche anche in ambiti rurali e nei contesti insediati	- Superfici aree di intervento interessate da interventi di integrazione della rete ecologica [mq]	- Superfici interessate da componenti della rete ecologica [mq]	- Variazione superfici interessate da componenti della rete ecologica [mq]

Agenda 2030 e Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile			Piano urbanistico locale	VAS Indicatori per il monitoraggio dell'attuazione del Piano		
Area	Scelta	Obiettivo	Azioni	Indicatori di processo	Indicatori di Contesto	Indicatori di contributo
PIANETA	II. GARANTIRE UNA GESTIONE SOSTENIBILE DELLE RISORSE NATURALI	II.2 Arrestare il consumo del suolo e combattere la desertificazione	Ridefinizione e ridimensionamento delle previsioni di crescita insediativa rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti	- Dimensionamento del nuovo piano urbanistico [mq per usi residenziali, n. ab. previsti]	- Suolo consumato e non consumato (dati ISPRA e dati Piano) [mq]	Variazione dimensionamento (tra vigente e nuovo piano urbanistico) [mq per usi residenziali, n. ab. previsti]
			Ricostruzione, rigenerazione, riqualificazione e messa in sicurezza del patrimonio edilizio sotto-utilizzato	- Superficie complessiva residenziale nei centri storici oggetto di interventi di riparazione/recupero [mq] - Superficie complessiva strutture riqualificate (funzioni turistico-ricettive e per attività) [mq]		Superfici utili complessive rigenerate/ricostruite/riqualificate (edifici) [mq] Superfici urbane rigenerate/ricostruite/riqualificate [mq]
			Rifunzionalizzazione delle aree oggi interessate dai Moduli Abitativi Provvisori post-sisma, con aree e strutture temporanee per servizi, compatibili con funzioni di Protezione Civile	- Superficie aree per emergenza rifunzionalizzate per funzioni compatibili [mq]		Variazione superfici per emergenza [mq]
			De-impermeabilizzazione e rinaturalizzazione di parte delle aree per emergenza non più interessate dai Moduli abitativi provvisori	- Superfici per l'emergenza de-impermeabilizzate [mq]		Variazione superfici impermeabilizzate [mq]
			De-impermeabilizzazione di porzione dei suoli in interventi di rigenerazione di aree produttive o residenziali	- Superfici de-impermeabilizzate in interventi di rigenerazione [mq]		Variazione superfici impermeabilizzate [mq]

Agenda 2030 e Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile			Piano urbanistico locale	VAS Indicatori per il monitoraggio dell'attuazione del Piano		
Area	Scelta	Obiettivo	Azioni	Indicatori di processo	Indicatori di Contesto	Indicatori di contributo
PIANETA	III. CREARE COMUNITÀ E TERRITORI RESILIENTI, CUSTODIRE I PAESAGGI E I BENI CULTURALI	III.1 Prevenire i rischi naturali e antropici e rafforzare le capacità di resilienza di comunità e territori	Riduzione della vulnerabilità degli edifici e dei tessuti (ricostruzione e miglioramento sismico di edifici e aggregati)	<ul style="list-style-type: none"> - Superfici lorde complessive sottoposte a consolidamento e miglioramento sismico [mq] - Unità immobiliari sottoposte a consolidamento e miglioramento sismico [n. u.i.] 	<ul style="list-style-type: none"> - Aree a rischio frana e alluvioni per classe di rischio [mq] 	<ul style="list-style-type: none"> - Variazione superfici lorde complessive migliorate strutturalmente (sismica) [mq] - Variazione unità immobiliari migliorate strutturalmente (per sismica) [n. u.i.]
		III.2 Assicurare elevate prestazioni ambientali di edifici, infrastrutture e spazi aperti	Miglioramento del funzionamento della SUM (Riduzione delle criticità su viabilità e spazi pubblici, incremento di spazi per aree di emergenza e dotazioni per la Protezione civile)	<ul style="list-style-type: none"> - Superfici complessive degli edifici strategici della SUM [mq] - Superfici delle aree per l'emergenza (SUM) [mq] - Infrastrutture viabilità interessate da interventi, diretti e indiretti, di miglioramento della SUM [mq] - Nuove infrastrutture viarie per ridondanza (SUM) [ml] - Interventi di messa in sicurezza (da frana, idraulica, antisismica) [N. per tipologia] 	<ul style="list-style-type: none"> - Aree con pericolosità sismica locale (da studi di Microzonazione Sismica) [mq per tipologia instabilità] - Superfici interessate da componenti della SUM [mq] 	<ul style="list-style-type: none"> - Variazione superfici componenti SUM [mq] - Variazione criticità componenti SUM [n.] - Incremento infrastrutture strategiche viabilità [ml] - Variazione superfici con pericolosità idraulica e per frana [mq]
		Promozione di interventi edilizi e urbanistici finalizzati a migliorare le prestazioni energetiche e ambientali	<ul style="list-style-type: none"> - Numero interventi di efficientamento energetico [mq] - Illuminazione a LED di infrastrutture stradali [% sul totale] 	<ul style="list-style-type: none"> - Consumi illuminazione stradale [Kwh e CO2] - Consumi utenze domestiche e elettricità e relative emissioni di CO2 (riscaldamento e illuminazione) [Kwh e CO2] 	<ul style="list-style-type: none"> - Variazione consumi ed emissioni di CO2 [Kwh e CO2] 	

Agenda 2030 e Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile			Piano urbanistico locale	VAS Indicatori per il monitoraggio dell'attuazione del Piano		
Area	Scelta	Obiettivo	Azioni	Indicatori di processo	Indicatori di Contesto	Indicatori di contributo
PIANETA	III. CREARE COMUNITÀ E TERRITORI RESILIENTI, CUSTODIRE I PAESAGGI E I BENI CULTURALI	III.3 Rigenerare le città, garantire l'accessibilità e assicurare la sostenibilità delle connessioni	Integrazione di servizi e dotazioni negli insediamenti e rifunionalizzazione aree per l'emergenza con funzioni compatibili con gli usi di Protezione Civile	<ul style="list-style-type: none"> - Nuove aree da destinare a dotazioni pubbliche e private [mq] - Superfici e strutture per emergenza rifunionalizzate [mq] - Superficie complessiva riqualificata per dotazioni e servizi pubblici e privati [mq] 	<ul style="list-style-type: none"> - Servizi/dotazioni presenti sul territorio [n. per tipologia e mq] 	<ul style="list-style-type: none"> - Variazione di strutture e aree per servizi e dotazioni [n. per tipologia e mq]
			Rigenerazione/ricostruzione/riqualificazione edilizia e urbana degli insediamenti	<ul style="list-style-type: none"> - Superficie complessiva residenziale nei centri abitati oggetto di interventi di riparazione/ricostruzione/recupero [mq] - Unità immobiliari residenziali oggetto di interventi di riparazione/ricostruzione/recupero [n. u.i.] 	<ul style="list-style-type: none"> - Superfici complessive residenziali nei centri abitati e unità immobiliari [mq, n. u.i.] 	<ul style="list-style-type: none"> - Superfici e unità immobiliari riqualificate/ricostruite/rinforzate/recuperate [mq, n. u.i.]
			Promozione mobilità sostenibile con servizi (bike-sharing, colonnine ricarica auto elettriche)	<ul style="list-style-type: none"> - Aree a parcheggio con servizio bike sharing [n.] - Individuazione aree e impianto per colonnine di ricarica auto – elettriche [n. e Kwh] 	<ul style="list-style-type: none"> - Aree a parcheggio con servizio bike-sharing presenti [n.] - Colonnine per ricarica auto-elettriche presenti [n. e Kwh] 	<ul style="list-style-type: none"> - Variazione attrezzature di ricarica [n. e Kwh]
			Creazione di una rete di mobilità lenta e alternativa (percorsi di connessione ciclo-pedonali di itinerari escursionistici di collegamento del territorio)	<ul style="list-style-type: none"> - Nuovi percorsi di connessione ciclopedonali da adeguamento di percorsi rurali esistenti [ml] 	<ul style="list-style-type: none"> - Percorsi ciclo-pedonali segnalati esistenti [ml] 	<ul style="list-style-type: none"> - Variazione percorsi ciclo-pedonali [ml]
			Individuazione aree da destinare a parcheggi di servizio delle frazioni, per migliorare l'accesso pedonale agli insediamenti	<ul style="list-style-type: none"> - Realizzazione parcheggi per accesso pedonale ai centri storici [mq, n.] 	<ul style="list-style-type: none"> - Aree a parcheggio per accesso pedonale ai centri storici esistenti [mq, n.] 	<ul style="list-style-type: none"> - Variazione aree a parcheggio [mq, n.]

Se si considerano il tema e obiettivo specifico che interessa i territori oggetto delle presenti Linee Guida, cioè la resilienza e la prevenzione dei rischi del territorio, che si traduce in azioni di riduzione della vulnerabilità di spazi edifici e infrastrutture e di rafforzamento della capacità di risposta in emergenza e in post emergenza delle comunità, il monitoraggio del piano dovrà essere accompagnato da indicatori specifici relativi a questo tema.

In particolare, con riferimento agli obiettivi di riduzione del **rischio sismico e della vulnerabilità sismica urbana**, il monitoraggio potrà avere come oggetto gli elementi della Struttura Urbana Minima (cf. Appendice con caso studio), la cui

definizione è obbligatoria per i piani urbanistici dei comuni dell'Umbria, ma che può essere uno strumento utile da adottare anche nei comuni di altre Regioni, e l'attuazione degli interventi necessari a garantire l'efficienza delle sue componenti. Gli interventi possono riguardare ad esempio:

- la creazione di nuovi tratti stradali,
- l'adeguamento di nodi viari con criticità
- la messa in sicurezza o il consolidamento di edifici che accolgono funzioni strategiche o con elevata esposizione, o di fronti edificati che interferiscono su assi viari di livello territoriale o strategico.
- la individuazione di dotazioni e aree pubbliche da destinare a funzioni di protezione civile.

Tali interventi possono essere collegati all'attuazione di ambiti di trasformazione e rigenerazione urbana, ad esempio in modo da utilizzare meccanismi premiali e compensativi per garantire le aree necessarie per le dotazioni per la sicurezza, in particolare gli spazi aperti sicuri, e per adeguamenti della viabilità o la creazione di nuovi tratti viari o di vie di fuga.

7 Conclusioni. Questioni aperte

In conclusione, dell'illustrazione delle fasi di costruzione del Piano e della Valutazione Ambientale Strategica, emergono alcune questioni e criticità che meriterebbero un approfondimento da parte delle pubbliche amministrazioni, in modo da definire politiche e strumenti in grado di sostenere i Comuni dei territori interni in contesti sismici nel praticare la pianificazione urbanistica orientata alla sostenibilità e nell'integrazione della Valutazione Ambientale Strategica nella formazione e nell'attuazione dei Piani urbanistici locali.

7.1 La conoscenza e la disponibilità di informazioni e dati al servizio della pianificazione locale

Le recenti esperienze di pianificazione urbanistica nei territori interni, con particolare riferimento ai contesti sismici dei terremoti del 2009 e 2016 nel Centro Italia, evidenziano la difficoltà nel reperire documentazioni, dati e informazioni per l'elaborazione dei piani urbanistici locali. Condizione imprescindibile è la disponibilità di cartografie informatizzate e aggiornate, nonché di tematismi e dati relativi a caratteri e componenti del territorio. A questo si aggiunge la non semplice reperibilità dei contenuti della pianificazione sovraordinata e di settore, in formati digitali fruibili ed elaborabili da parte dei Comuni. La conoscenza, peraltro condivisa, del territorio è il punto di partenza di qualsiasi processo di pianificazione. Dell'importanza della costruzione di quadri conoscitivi e interpretativi dello stato di fatto dei territori e degli insediamenti si è già detto, e qui si ribadisce la rilevanza nel processo di impostare le scelte di pianificazione nella prospettiva della sostenibilità su basi certe, aggiornate, aggiornabili e comunicabili per la condivisione.

Condizione necessaria per poter effettuare il monitoraggio sull'attuazione dei Piani, nonché per mettere gli enti locali nelle condizioni di poter pianificare il proprio territorio e promuovere il proprio sviluppo puntando su sostenibilità e resilienza, può essere quindi la costruzione di una piattaforma conoscitiva aperta e facilmente accessibile, con i dati relativi non solo ai piani sovraordinati, ma anche con studi e dati aggiornati, e in continuo aggiornamento, sulle componenti ambientali, quali rilevamenti su qualità dell'acqua, qualità dell'aria, uso del suolo, copertura boschiva, studi idraulici e geologici di approfondimento su instabilità, frane, allagamenti. È essenziale inoltre che questi dati abbiano un livello di dettaglio adeguato, in particolare per poter essere utilizzati alla scala locale dai Comuni.

Nella costruzione di un sistema di dati necessari alla pianificazione e alla valutazione ambientale delle scelte di pianificazione, è fondamentale quindi il ruolo delle Regioni, mediante la predisposizione di piattaforme che organizzino dati, anche provenienti da fonti diverse (Servizi regionali, Agenzie regionali, altri Enti, ecc) e che siano aggiornati, omogeneizzati e diffusi. Ma in questo lavoro, fondamentale per dare gambe alla sostenibilità, anche gli enti locali sono chiamati a svolgere un ruolo fondamentale, ad esempio nel contribuire al popolamento dei dati, relativi al proprio comune, durante il monitoraggio dell'attuazione dei propri piani urbanistici o programmi.

Inoltre, considerando che gli indicatori della VAS riguardano in maniera specifica tutto ciò che ha delle ricadute sul sistema ambientale e sulle sue componenti, nel caso in cui un Piano urbanistico sia finalizzato inoltre specificatamente alla riduzione della vulnerabilità sismica, è necessario che gli indicatori specifici della VAS siano integrati con altri per la valutazione degli obiettivi di riduzione della vulnerabilità sismica. Anche per questo sono indispensabili dati e informazioni molto puntuali e finalizzati.

Alcune Regioni hanno avviato questo tipo di attività e offrono sistemi informativi territoriali con servizi open data, ma la non completezza dei dati e delle informazioni, l'aggiornamento non sempre continuo e la mancanza di incrocio con altre banche dati, riduce al momento l'efficacia e il potenziale di tali infrastrutture.

7.2 Il contributo della Valutazione Ambientale Strategica e del monitoraggio dei Piani

Se la VAS viene integrata interamente all'interno del processo di costruzione del piano urbanistico, oltre a fornire una valutazione efficace, contribuisce all'innovazione della pianificazione nella prospettiva della resilienza e della sostenibilità. In particolare se si attua una valutazione del Piano anche in riferimento agli obiettivi della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile e alle Strategie Regionali di riferimento.

Il modo con cui la pianificazione guarda e affronta il territorio, le sue risorse e criticità, e con cui opera le sue opzioni e definisce le sue azioni e previsioni, determina una minore o maggiore compatibilità e sostenibilità delle scelte e soluzioni progettuali. Per essere più chiari, se il Piano, per impostazione e approccio, considera la VAS e le sue modalità e contenuti pienamente integrati nel suo processo di elaborazione, più facilmente riesce a perseguire gli obiettivi di sostenibilità cui la VAS lo deve indirizzare, e a tradurli in azioni, norme e scelte localizzative. E contemporaneamente si può affermare che il modo con il quale il Piano è costruito e strutturato, e il linguaggio che utilizza, sono requisiti fondamentali per poter essere funzionale alla valutazione ambientale. Infatti, così come si può vedere in particolare nell'illustrazione del caso studio di Norcia, il Piano che si esprime per obiettivi e azioni risulta, e che prende in carico pienamente le questioni ambientali, di compatibilità con i rischi e di sostenibilità, è più facilmente sottoponibile alla metodologia di valutazione ambientale, definendo un processo di Valutazione più rapido ed efficace.

Il rapporto tra Piano e sua Valutazione Ambientale deve pertanto essere pensato come un rapporto integrato e costruttivo.

La procedura di VAS ha infatti rafforzato, e talvolta introdotto, alcuni elementi innovativi che hanno contribuito al modo di pianificare. Questi elementi si possono sintetizzare nei seguenti:

- il criterio ampio di **partecipazione**, tutela degli interessi legittimi e trasparenza del processo decisionale, che si attua attraverso il coinvolgimento e la consultazione dei soggetti competenti in materia ambientale e del pubblico che in qualche modo risulta interessato dall'iter decisionale. Questo processo di partecipazione crea i presupposti per il consenso da parte dei soggetti interessati e dei cittadini sulla visione strategica di sviluppo sostenibile e sulle corrispondenti previsioni e interventi da attuare sul territorio.
- l'individuazione e la valutazione delle **ragionevoli alternative** del Piano, con lo scopo di fornire trasparenza al percorso decisionale che porta all'adozione delle scelte e delle azioni da intraprendere.
- La valutazione delle alternative si avvale della costruzione degli **scenari previsionali di intervento** riguardanti l'evoluzione dello stato dell'ambiente conseguente l'attuazione delle diverse alternative e del confronto con lo scenario di riferimento (evoluzione probabile senza l'attuazione del piano). Il **monitoraggio** che assicura il controllo sugli impatti ambientali significativi derivanti dall'attuazione dei piani approvati e la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati, così da individuare tempestivamente gli impatti negativi imprevisti derivanti dall'attuazione del piano o programma e adottare le opportune misure correttive.

In particolare, il monitoraggio dell'attuazione dei Piani urbanistici locali, affrontato in maniera sistematica e integrato nella VAS, appare uno strumento ancora scarsamente utilizzato da parte dei Comuni, in quanto spesso comporta un ulteriore aggravio nel tempo di risorse tecniche e operative, non sempre a disposizione degli Enti locali. Per questo motivo è necessario che le Regioni svolgano un ruolo di sostegno e guida per i Comuni, in particolare nel fornire i dati necessari per popolare gli indicatori, e risorse per effettuare il monitoraggio dell'attuazione dei piani.

7.3 Il ruolo strategico delle Regioni

Pur riferendosi agli Enti locali, queste Linee Guida assegnano alle Regioni un ruolo strategico e centrale, per

- pianificare e agire, superando le delimitazioni amministrative, alla scala di Cratere o di territori che per conformazione morfologica, storia, reti e relazioni, condividono risorse, criticità, potenzialità e opportunità;
- definire politiche per le reti infrastrutturali e le dotazioni (in primis istruzione, sanità, sicurezza);
- promuovere azioni e per la definizione di reti di infrastrutture verdi e blu;
- per coordinare e promuovere azioni, sia in tempo di pace che in fase post evento catastrofico, per migliorare l'organizzazione dell'emergenza e favorire il passaggio dall'emergenza alla ricostruzione e alla ripresa;
- aggiornare la pianificazione sovraordinata territoriale, paesaggistica e di settore di supporto per la copianificazione, affinché questa costituisca non solo la fase di controllo e verifica della conformità e compatibilità delle scelte comunali, ma soprattutto un quadro di riferimento per la condivisione della declinazione locale delle politiche di sviluppo sostenibile regionale (SRSvS), e quindi della concretizzazione sui territori delle politiche e strategie regionali. In questo senso il caso studio di Norcia ha fatto emergere mancanze e ritardi, oltre alla difficoltà nel comprendere le diverse possibili declinazioni locali della pianificazione sovraordinata.

APPENDICE - CASO STUDIO.
IL PIANO REGOLATORE GENERALE DEL COMUNE DI NORCIA (PG)

1 Il caso di Norcia: progettualità per lo sviluppo sostenibile e per la sicurezza

La presente Appendice offre uno spazio maggiore per illustrare il caso studio, e per spiegare in maniera più approfondita alcune questioni e tematiche che vengono solo accennate nel documento delle Linee Guida e che possono offrire spunti di riflessione o possibili soluzioni per situazioni simili.

Come già spiegato nella parte introduttiva del documento, e con i limiti sopra esposti, l'apparato metodologico delle Linee Guida si avvale dell'esperienza maturata in particolare in sede di costruzione del nuovo PRG di Norcia, che viene utilizzato come principale caso studio, in virtù della sua storia complessa e delle tematiche specifiche che ha dovuto affrontare, relative sia al rischio sismico che rispetto agli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Il caso di Norcia è un esempio utile anche per la coincidenza che ha visto a giugno 2016, poco prima del sisma di fine agosto e di ottobre dello stesso anno, l'adozione del PRG Parte Strutturale (PRG-PS), già predisposto con gli studi e strumenti per la riduzione del rischio sismico previsti dalla legislazione regionale (per la SUM) e dalla legislazione nazionale (per la CLE).

Pertanto è stato possibile ripianificare successivamente al sisma disponendo di un quadro chiaro e aggiornato dell'assetto urbano e territoriale ante sisma. Questo non solo ha consentito, durante l'emergenza, di contenere una buona parte degli interventi per il soccorso e il ricovero della popolazione e delle attività economiche e produttive all'interno delle previsioni urbanistiche del Piano adottato, ma anche di meglio comprendere le situazioni di criticità e fragilità del sistema territoriale e insediativo e delle rispettive componenti, e di approfondire la conoscenza delle situazioni di rischio che caratterizzano il territorio norcino. Allo stesso tempo si è avuta la possibilità di registrare la capacità di risposta e resistenza della comunità locale, che ha particolarmente connotato la fase di emergenza a Norcia.

Il piano urbanistico di Norcia ha infatti avuto un primo esito poco prima del sisma del 2016, per poi essere in discussione, revisionato e essere ridefinito in seguito al sisma. Ha quindi tenuto insieme sia le tematiche relative alla pianificazione che quelle imposte dall'emergenza, sia quelle della ricostruzione e della definizione di nuovi scenari di sviluppo in un contesto fortemente sconvolto e modificato.

Una condizione che ha interessato come Norcia molti altri comuni e che potrebbe interessarne altrettanti.

La storia del PRG di Norcia nel quadro delle normative regionali e del sisma del 2016

La ridefinizione del nuovo PRG, adottato con Delibera di Consiglio Comunale n.8 del 9 aprile 2019, è stata resa necessaria per rispondere alle esigenze di ripresa e di ricostruzione della comunità di Norcia e per adeguare il nuovo strumento pianificatorio al quadro normativo definito successivamente al sisma.

L'adozione nell'aprile del 2019 del PRG di Norcia, è l'esito di una lunga gestazione per il PRG-PS che parte dai primi anni 2000 e che ha avuto una prima conclusione con l'adozione del PRG nel 2016 (poi revocato), da cui il nuovo PRG è ripartito.

Successivamente agli eventi sismici dell'agosto e ottobre 2016, i numerosi danneggiamenti al capoluogo e alle frazioni e le numerose aree di emergenza attrezzate con le funzioni amministrative, strategiche, abitative, commerciali e produttive, alle quali era stato necessario dare strutture temporanee, hanno definito un diverso assetto territoriale temporaneo, che sarebbe rimasto tale per diversi anni, in attesa del completamento della ricostruzione. Pertanto, mutato l'assetto e le esigenze, invece di adeguare il nuovo PRG adottato nel 2016 alla nuova situazione, si è definito un nuovo PRG impostato a partire dagli obiettivi di ricostruzione e di coordinamento della ricostruzione e che integrasse le nuove funzioni e l'assetto temporaneo definito dalla gestione dell'emergenza all'interno di un unico quadro strategico di sviluppo sostenibile e resiliente.

Come già accennato, gli eventi sismici catastrofici che hanno colpito il territorio italiano, e in particolare l'Appennino centrale, hanno portato negli ultimi decenni all'evoluzione del quadro normativo e di strumenti di supporto per attuare **politiche di prevenzione** anche all'interno dei processi ordinari di pianificazione. In particolare, l'esperienza maturata in Umbria successivamente al sisma del 1997 ha portato alla definizione della **Struttura Urbana Minima** (SUM), come

sistema di componenti urbani e territoriali su cui orientare le priorità di rafforzamento della tenuta agli eventi sismici, in virtù del loro ruolo strategico per la resistenza e la ripresa di interi organismi urbani, comunità e territori¹⁰.

A livello nazionale, l'attuazione del **Piano nazionale di riduzione del rischio sismico** successivo al sisma dell'Aquila del 2009¹¹, ha portato al finanziamento degli **studi di Microzonazione sismica** per i comuni con livello elevato di rischio sismico, che costituiscono uno strumento fondamentale per la conoscenza della pericolosità sismica locale, e quindi per orientare/valutare le scelte di piano, per nuove urbanizzazioni e per la disciplina urbanistica sull'esistente. Gli studi di Microzonazione sono accompagnati da un'ulteriore analisi conoscitiva, le analisi delle **Condizioni Limite per l'Emergenza (CLE)**, utile per la prevenzione sismica, sia edilizia che urbanistica. Queste infatti possono fornire una guida per **verificare il rapporto tra Pianificazione dell'emergenza e Piano urbanistico**, e valutare l'efficienza del sistema di emergenza e la capacità di tenuta delle sue componenti (edifici strategici, aree di emergenza e sistema della mobilità). Pur se non direttamente, le analisi di CLE possono diventare occasione di coordinamento operativo tra piano di protezione civile e piano urbanistico.

L'ultimo sisma del 2016 ha inoltre portato alla definizione di un ulteriore apparato normativo speciale, di supporto alla ricostruzione Sisma 2016, ma nel quale sono espliciti anche gli obiettivi di prevenzione. Il **Documento Direttore per la Ricostruzione (DDR)**¹² rappresenta uno strumento di coordinamento di livello urbano degli interventi edilizi e infrastrutturali di ricostruzione, e di scelte di prevenzione, e di programmazione, in termini di individuazione di priorità di intervento per la riduzione della vulnerabilità degli organismi urbani.

La lunga elaborazione del PRG di Norcia inoltre, ha dovuto seguire e adeguarsi all'evoluzione del quadro normativo della Regione Umbra, che dall'inizio del processo ha visto il succedersi della LR 11 del 2005, la LR 1/2015 e infine la LR 8/2018 varata per governare i processi di ricostruzione in relazione con il governo del territorio. In particolare:

- **LR 1/2015** *Testo unico governo del territorio e materie correlate*, costituisce il quadro legislativo generale sul governo del territorio regionale. Il TU riunisce le disposizioni regionali in materia di governo del territorio e materie correlate, quali le norme in materia di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e di tutela dell'ambiente e della salute pubblica dall'inquinamento acustico prodotto dalle attività antropiche. Secondo il TU La pianificazione si esprime in una pluralità di atti e strumenti specifici, con i quali sono definiti gli obiettivi territoriali e le modalità per il loro perseguimento. La pianificazione si articola nelle seguenti dimensioni: a) strategica e programmatica, caratterizzata dalla definizione di obiettivi e scelte di medio e lungo termine; b) regolativa che definisce indirizzi, regole di uso del suolo e modalità di tutela e trasformazione del territorio nella loro dimensione funzionale e spaziale, volte al perseguimento delle strategie e dei programmi di cui alla lettera a); c) conformativa con valore prescrittivo nei confronti della proprietà e degli altri diritti reali.

- quadro normativo specifico sulla ricostruzione **LR 8/18** *Norme per la ricostruzione delle aree colpite dagli eventi sismici del 24 agosto 2016, 26 e 30 ottobre 2016 e successivi*. La legge disciplina la ricostruzione nei territori della Regione colpiti dagli eventi sismici 2016, con l'obiettivo di contribuire alla riduzione della vulnerabilità sismica e alla riqualificazione sotto il profilo paesaggistico e della sostenibilità ambientale. Con tale legge inoltre la Regione promuove lo sviluppo socio economico del territorio regionale interessato dagli eventi sismici del 2016, con particolare riferimento alla sostenibilità, alla innovazione ed alla inclusione quali elementi fondanti il modello di crescita economica.

Il Testo Unico regionale sul governo del territorio inoltre, considera la riduzione della vulnerabilità sismica un obiettivo che deve accompagnare sempre gli strumenti di pianificazione. Infatti la Regione Umbria, a partire dal sisma del 1997, aveva iniziato a definire un quadro normativo specifico per la riduzione della vulnerabilità sismica, che vede nella **DGR 164/2010** una sua espressione importante per la pianificazione: *Linee guida per la definizione della struttura urbana minima (SUM) nel PRG, ai fini della riduzione della vulnerabilità sismica urbana*.

Il riconoscimento della SUM come categoria utile alla prevenzione sismica urbana e territoriale nella pianificazione si ritrova all'art.21 co.2 lett d) della LR 1/2015 sopra menzionata, secondo il quale il PRG-PS: definisce, applicando le linee

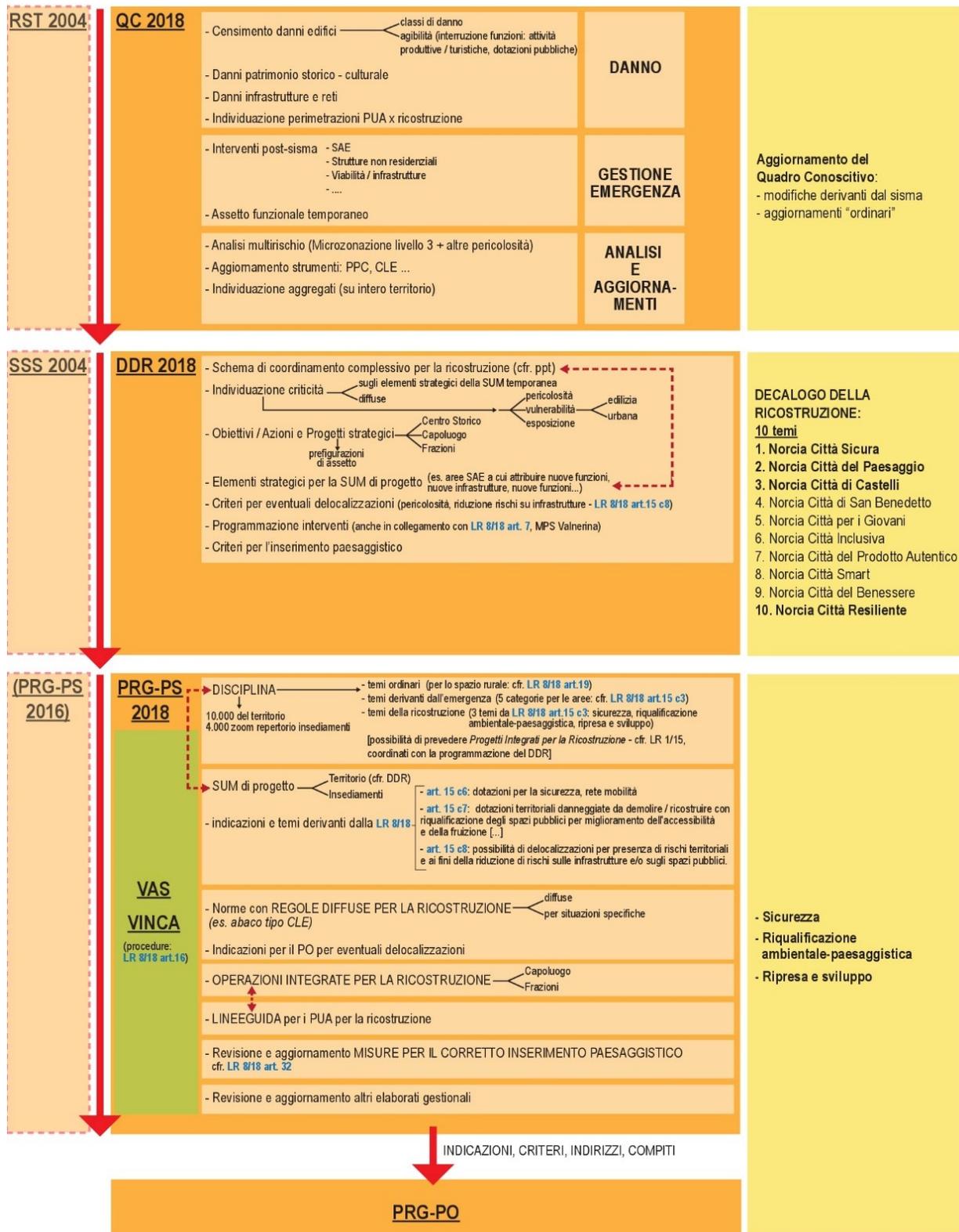
¹⁰ LR 1/2015; DGR 164/2010 Linee Guida per la individuazione della Struttura Urbana Minima nei PRG

¹¹ Art.11 della L.77/2009.

¹² Cfr. Ordinanza Commissario 39/2017.

guida di cui alla citata DGR, gli obiettivi e criteri per la individuazione, nel PRG Parte Operativa, degli elementi che costituiscono la Struttura urbana minima di cui è necessario garantire l'efficienza in caso di eventi sismici allo scopo di ridurre la vulnerabilità sismica urbana.





Di seguito sono illustrati con testi e immagini, facendo riferimento alle fasi di costruzione del Piano sopra riportate, i contenuti e gli elaborati del PRG di Norcia integrando le diverse fasi di formazione del PRG con le fasi della procedura di VAS, in modo da far capire la loro interrelazione e offrire esempi operativi e pratici.

È importante avviare la procedura di Valutazione ambientale strategica, e quindi il confronto e la copianificazione con gli altri Enti e soggetti competenti, già nelle fasi di costruzione del piano urbanistico locale, in concomitanza con l'adozione degli obiettivi e strategie definite in sede di documento preliminare al piano urbanistico, piuttosto che a scelte urbanistiche già impostate o disciplinate, in modo da calibrare al meglio le scelte e verificare già in fase preliminare la coerenza con gli obiettivi di sostenibilità e con la pianificazione sovraordinata.

Di seguito si riporta uno schema in cui si mette a confronto il processo di costruzione del piano con la Valutazione ambientale. La Valutazione ambientale è chiamata ad interessare tutte le fasi di costruzione del piano urbanistico, in particolare la costruzione delle scelte di piano e la sua attuazione, ma anche indicando la necessità di approfondire o specificare la lettura delle risorse e problematiche del territorio, per far emergere ad esempio eventuali criticità o fragilità dei sistemi naturali o antropici, oppure indicando la definizione di strumenti di monitoraggio del piano stesso, per valutare la coerenza delle scelte in termini di trasformazione effettiva sul territorio.

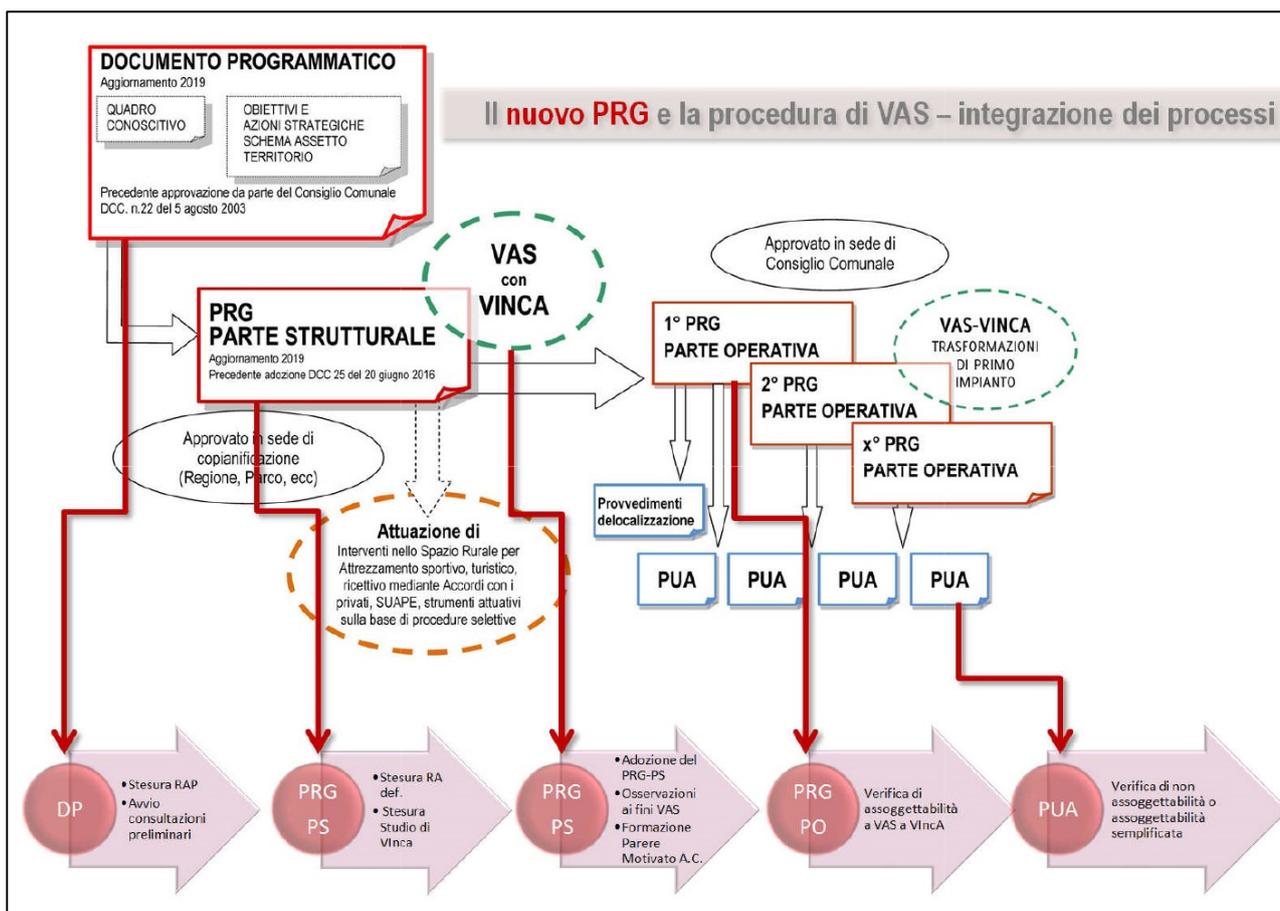
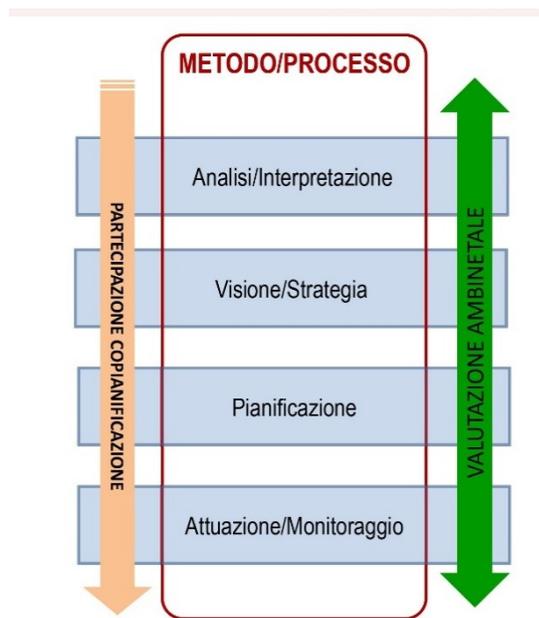


Figura 5. La procedura di VAS e le fasi di costruzione del PRG, Parte Strutturale e Parte Operativa

Di seguito si riporta uno schema di indice dei contenuti che verranno riportati, con riferimento alle fasi di costruzione del quadro conoscitivo-interpretativo, delle strategie, e del piano, con riferimento ai contenuti 'ordinari' e a quelli finalizzati alla ricostruzione post-sisma.



Le fasi che hanno interessato la costruzione del Piano di Norcia sono:

- **Analisi e Interpretazione (costruzione del quadro conoscitivo e interpretativo):** che per il PRG di Norcia è significato l'adeguamento e aggiornamento del quadro conoscitivo (analisi/interpretazione) che era già stato definito per il PRG del 2016,
- **Visione/Strategia:** definizione della visione di sviluppo sostenibile per Norcia, articolata in obiettivi, strategie e azioni, illustrate nello Schema Strutturale-Strategico del Documento Programmatico,
- **Pianificazione:** consiste nella costruzione delle scelte e azioni del Piano, nell'articolazione del territorio comunale in sistemi, ambiti, componenti, che nel PRG-PS e PRG-PO di Norcia vengono definiti negli elaborati di **disciplina**, delle **Norme Tecniche di Attuazione** e negli **elaborati gestionali**.

La fase di **Attuazione e di monitoraggio** dell'attuazione inizia una volta approvato il PRG, mentre l'individuazione degli indicatori utili per il monitoraggio dell'attuazione del piano sono già stati definiti nel Rapporto Ambientale della VAS.

Come illustrato nello schema, la partecipazione e la copianificazione accompagnano il percorso di costruzione del piano, dalle analisi interpretative fino all'attuazione e al monitoraggio del piano.

Le fasi principali in cui si è articolato il procedimento di VAS relativo alla formazione del nuovo PRG-PS del Comune di Norcia possono essere così sintetizzate:

- **Fase preliminare** (scoping) svolta preliminarmente alla adozione del PRG-PS, attraverso la convocazione di un'apposita Conferenza di consultazione, nella quale vanno individuate le principali ricadute in termini ambientali del piano, le mitigazioni e le compensazioni ambientali necessarie da apportare, gli indicatori per il monitoraggio delle successive fasi di attuazione del piano stesso;
- **Fase di redazione del Rapporto Ambientale**, nel quale sono definiti gli impatti, positivi e negativi, attesi in seguito alla approvazione e attuazione PRG, la valutazione della compatibilità e sostenibilità ambientale delle strategie e delle azioni di piano, le misure di mitigazione e compensazione da predisporre, l'analisi dello stato attuale delle componenti ambientali interessate e il piano di monitoraggio da attuare successivamente all'approvazione del PRG stesso al fine di valutarne gli effetti reali connessi alla sua attuazione;
- **Fase di consultazione e decisione**, svolta successivamente all'adozione del PRG, nella quale i soggetti interessati possono esprimersi con osservazioni sui contenuti del Rapporto Ambientale e alla cui conclusione l'Autorità e i soggetti competenti esprimono il proprio parere motivato;
- **Fase di informazione e monitoraggio**, nella quale viene data notizia del parere motivato espresso dall'autorità competente e viene avviato con le modalità previste nel Rapporto Ambientale, il piano di monitoraggio della fase di attuazione.

2.2 Il percorso partecipativo nella costruzione del Piano e nella procedura di VAS

L'Art. 5 del TU LR 1/2015 della Regione Umbria (La cooperazione, la concertazione e la partecipazione) assegna ai percorsi di partecipazione, concertazione e copianificazione un ruolo essenziale nella pianificazione.

1. La Regione e gli enti locali, nella formazione degli strumenti di pianificazione alle diverse scale, conformano la propria attività al metodo della cooperazione e della concertazione con i diversi soggetti preposti alla cura degli interessi coinvolti.
2. Sono strumenti principali di concertazione e di decisione gli accordi, le intese, le conferenze istituzionali, le conferenze di copianificazione e le conferenze di servizio.
3. Nelle diverse fasi dei processi di programmazione e pianificazione devono essere assicurate:
 - a) la concertazione con i soggetti economici e sociali, in merito agli obiettivi strategici e di sviluppo da perseguire;
 - b) adeguate forme di consultazione dei cittadini, singoli e in forme associative per la tutela di interessi diffusi, nonché forme di pubblicità, in ordine alle scelte di pianificazione, anche mediante l'uso di servizi telematici sulla rete internet e la diffusione di dati aperti, ai fini di quanto previsto dalla normativa di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, di trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni).

Tra i caratteri fondativi per la formazione del nuovo PRG fissati fin dai primi passaggi, troviamo i principi di trasparenza, partecipazione ed equità. Il processo di pianificazione e gestione del territorio e delle città, di cui la formazione del PRG è un passaggio centrale, rappresenta uno dei momenti significativi dell'azione amministrativa dell'istituzione comunale.

Questo è ancora più vero nella prospettiva della ricostruzione: ricostruire lo stock di capitale fisso delle aree danneggiate dal sisma e riabilitare quello presente in tutte le aree ad elevata pericolosità richiede che vengano dapprima "ascoltate" le comunità locali e con le stesse, in seconda battuta, venga costruita una prospettiva convincente di utilizzo e valorizzazione di questo patrimonio entro una prospettiva di sviluppo locale sostenibile e duraturo per rispondere ad una ineludibile esigenza di efficienza della spesa.

Oltre a quanto previsto a livello nazionale in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi e di pubblicità e diffusione di informazioni (L. n. 241/2000 e smi., D. Lgs. n. 33/2013) la normativa urbanistica regionale assicura adeguate forme di consultazione dei cittadini, singoli e in forme associative per la tutela di interessi diffusi, nonché forme di pubblicità, in ordine alle scelte di pianificazione (T.U., art. 5, *La cooperazione, la concertazione e la partecipazione*), oltre a garantire la tutela dei diritti di tutti i Soggetti controinteressati in fase di pubblicazione del Piano, secondo le modalità ordinarie fissate dal T.U. per la formazione, l'adozione e l'approvazione degli strumenti urbanistici.

Nell'ambito del procedimento di VAS, lo stesso Codice Ambiente prevede fin dalle fasi preliminari una serie di passaggi di evidenza pubblica scanditi secondo un processo lineare di consultazione, decisione e informazione.

Nel procedimento di VAS del PRG di Norcia sono stati coinvolti, sin dalla fase preliminare di *scoping* i Soggetti istituzionali potenzialmente interessati:

- a) la Regione, servizi competenti;
- b) le Province interessate;
- c) i Comuni interessati;
- d) le Comunità montane interessate;
- e) gli Enti di gestione delle aree naturali protette regionali interessati;
- f) Aziende Unità Sanitarie Locali interessate;
- g) ARPA Umbria;
- h) Parco Nazionale Monti Sibillini;
- i) Ministero per i Beni e le Attività culturali Direzione regionale per i Beni culturali e Paesaggistici dell'Umbria;
- j) Ministero per i Beni e le Attività culturali Soprintendenza per i Beni archeologici dell'Umbria;

Più in generale, la lunga gestazione del nuovo PRG-PS per Norcia e la formalizzazione delle diverse versioni succedutesi, ha consentito di esperire più passaggi partecipativi e di condivisione, sia con la cittadinanza ed i soggetti portatori di interessi collettivi, sia tra le istituzioni (Regione, Ente Parco, ecc.) e gli organi di governo comunale. Si è arrivati poco prima dell'evento sismico ad una prima adozione del PRG-PS (giugno 2016) avvenuta con Atto consiliare n. 25/2016 (poi revocato nei termini di cui si dirà più oltre) che ha comportato anche la discussione in sede di Commissione consiliare competente. Ai fini della conoscenza e condivisione del progetto di Piano, questo passaggio è molto importante, perché ha consentito a tutti i soggetti interessati di prendere atto di tutti gli elaborati costitutivi del nuovo PRG-PS in una versione aggiornata, compiuta e coerente.

All'interno di questo complesso iter di formazione del nuovo PRG, di rilievo è l'Atto consiliare n. 22/2015 assunto dall'Amministrazione comunale per l'istituzione della Consulta per l'Urbanistica ed per le Opere Pubbliche, consulta che ha raccolto gli esiti di una serie di incontri pubblici con la cittadinanza del Capoluogo e dei centri frazionali, registrando le diverse segnalazioni, osservazioni, proposte ed esigenze anche di carattere specifico, prospettate per i singoli territori di competenza. La risultante di questa azione strutturata di ascolto territoriale è stata fatta propria dall'Amministrazione comunale con Atto consiliare n.14/2015 con il quale si è approvato il documento di sintesi poi affidato ai progettisti incaricati del Piano per le conseguenti e successive elaborazioni.

2.3 Il quadro conoscitivo-interpretativo del PRG per gli obiettivi di sostenibilità e resilienza

Il Sistema delle conoscenze costruito per il PRG di Norcia è piuttosto ricco, anche perché costruito in un arco temporale molto lungo, dai primi elaborati sul Rapporto dello Stato del Territorio del 2003, all'aggiornamento di questi e integrazione con altri elaborati, per il piano del 2016, e infine per il Piano del 2019.

Oltre agli aggiornamenti alla situazione contingente del territorio nurino colpito dal sisma del Centro Italia del 2016, che ha modificato parzialmente l'assetto territoriale e insediativo e alle informazioni relative al danneggiamento, il quadro conoscitivo è stato integrato da studi approfonditi sulla pericolosità sismica locale, come gli studi di Microzonazione di Livello 3, effettuati velocemente grazie (e a causa) del terremoto 2016, con finanziamenti e risorse messe in campo dalle Ordinanze emergenziali post- sisma. Sebbene siano considerati studi fondamentali per la prevenzione sismica, in quanto permettono la comprensione delle specifiche pericolosità e instabilità dei territori, gli studi di Microzonazione di 3 Livello (MS 3) sono piuttosto dispendiosi e impegnativi, e sono spesso effettuati successivamente a eventi sismici catastrofici, rappresentando un'opportunità di perseguire obiettivi di prevenzione nella ricostruzione e la ripianificazione.

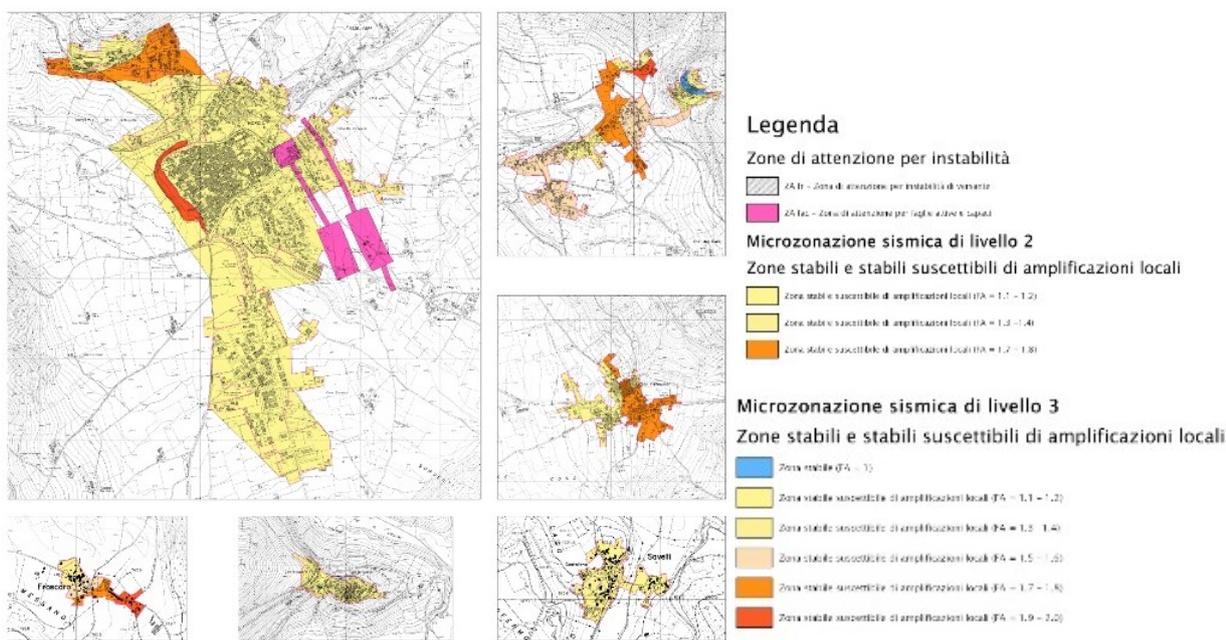


Figura 6. Stralcio elaborato Quadro Conoscitivo per il PRG di Norcia –Microzonizzazione sismica di Livello 3

Il sistema delle conoscenze che costituisce il quadro conoscitivo e interpretativo per il nuovo PRG di Norcia viene sintetizzato secondo l'articolazione seguente:

Risorse e criticità del territorio nursino

- le conoscenze generali sulla struttura demografica e sociale del territorio comunale, nel quadro del contesto sovracomunale
- le risorse naturali (aree boscate, rete idrografica, emergenze geologiche e botaniche)
- le risorse paesaggistiche, del sistema rurale, e delle produzioni agricole tipiche/locali o biologiche e del patrimonio storico-culturale e identitario
- le risorse antropiche, con riferimento alle infrastrutture della mobilità, le reti e impianti tecnologici,
- le risorse antropiche con riferimento al patrimonio insediativo, edilizio e urbano,
- le attività produttive e i servizi presenti (pubblici e privati), con riferimento anche al contesto sovracomunale.

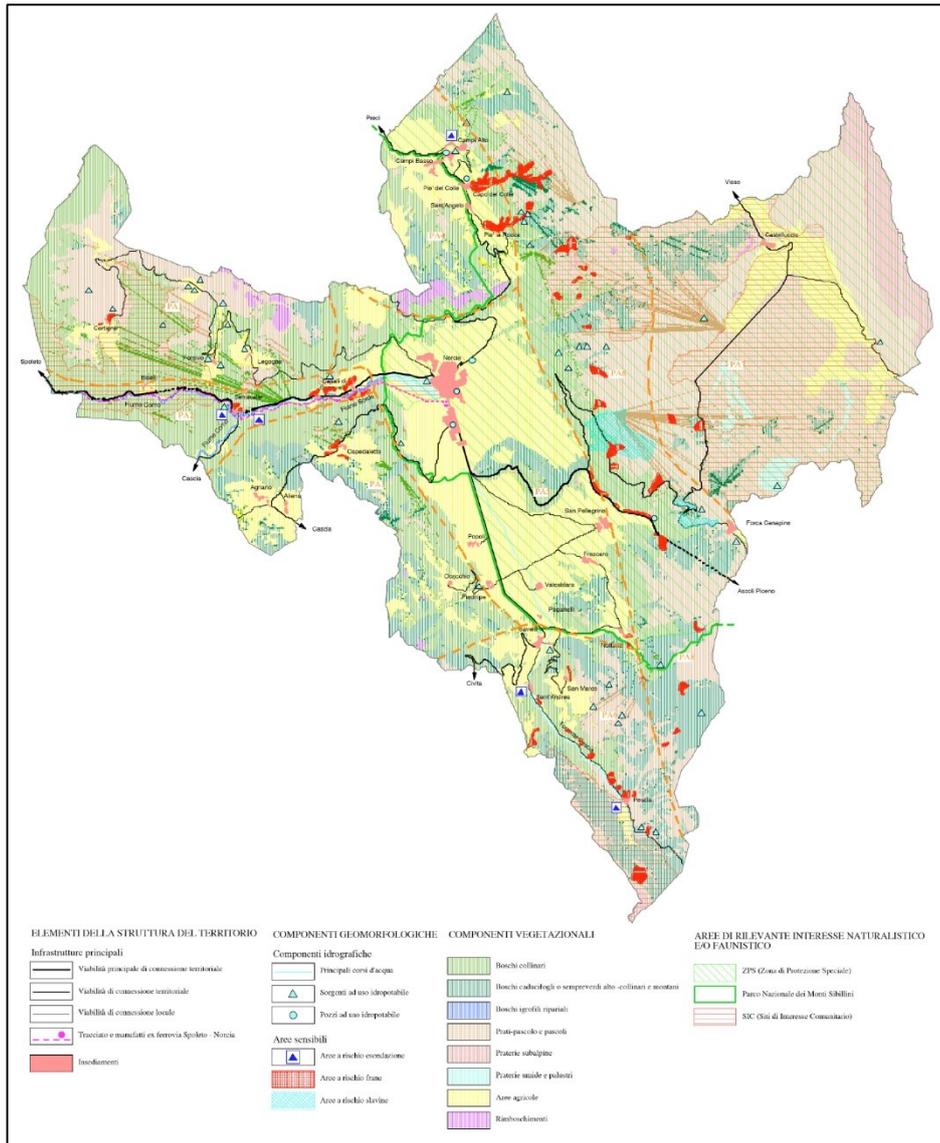


Figura 7. Caratteri naturalistici del territorio nursino

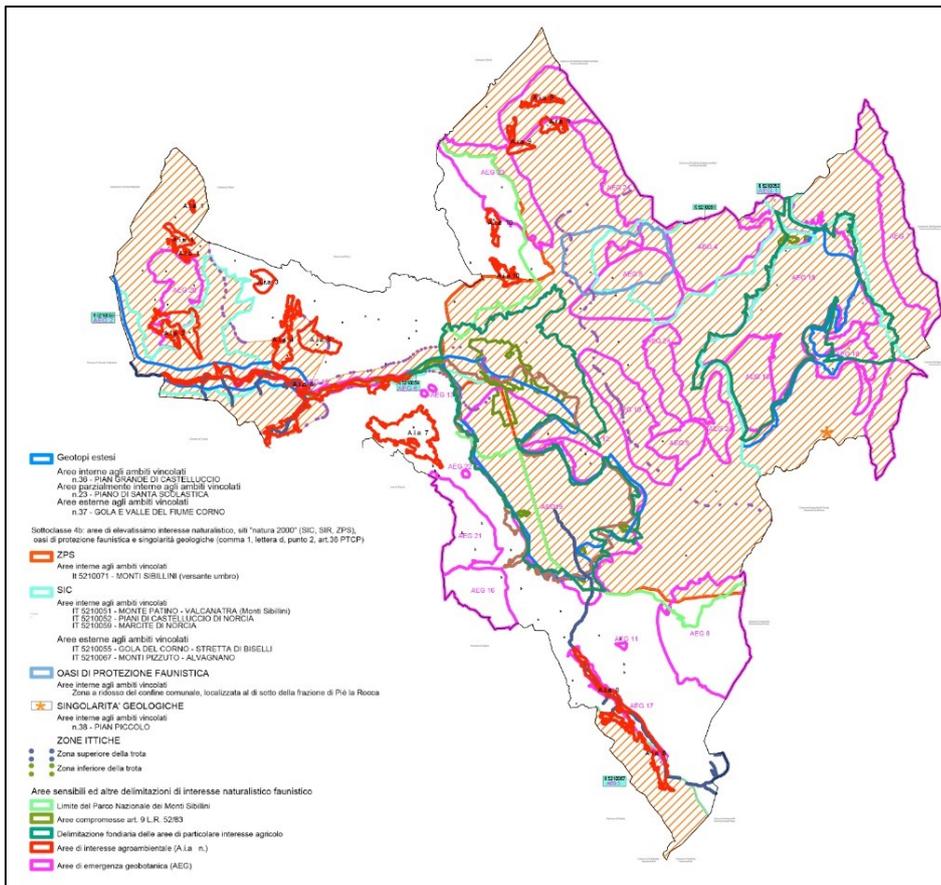


Figura 9. Risorse ambientali e ecosistemiche

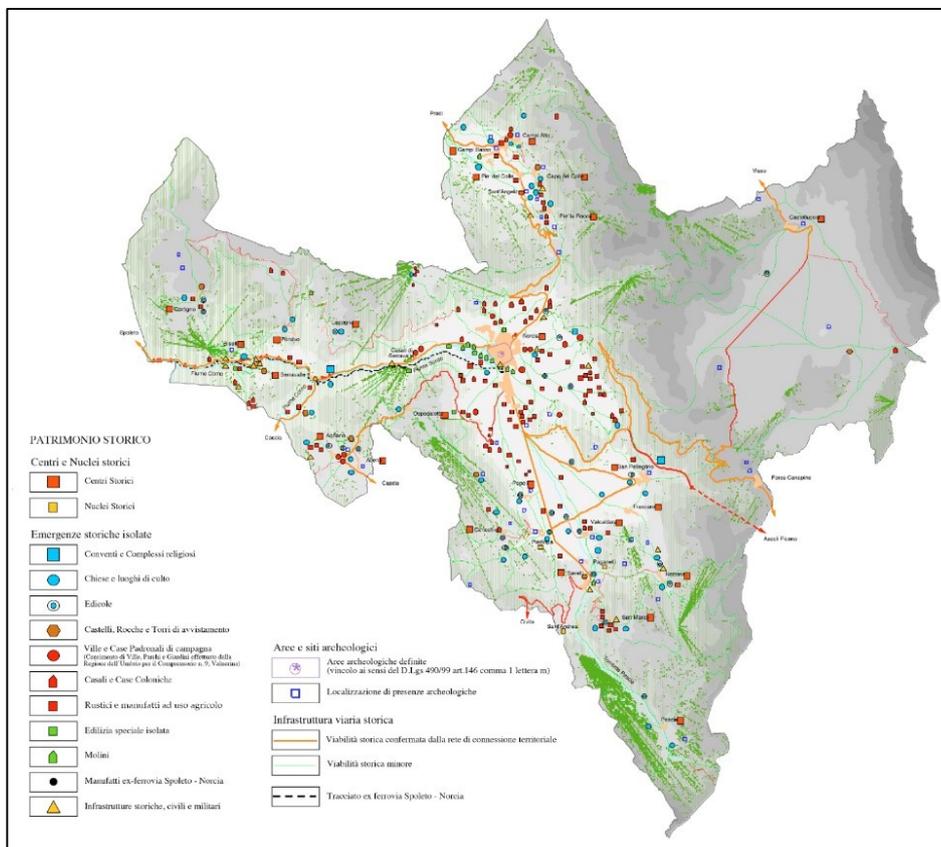


Figura 8. il Patrimonio storico culturale del territorio nursino

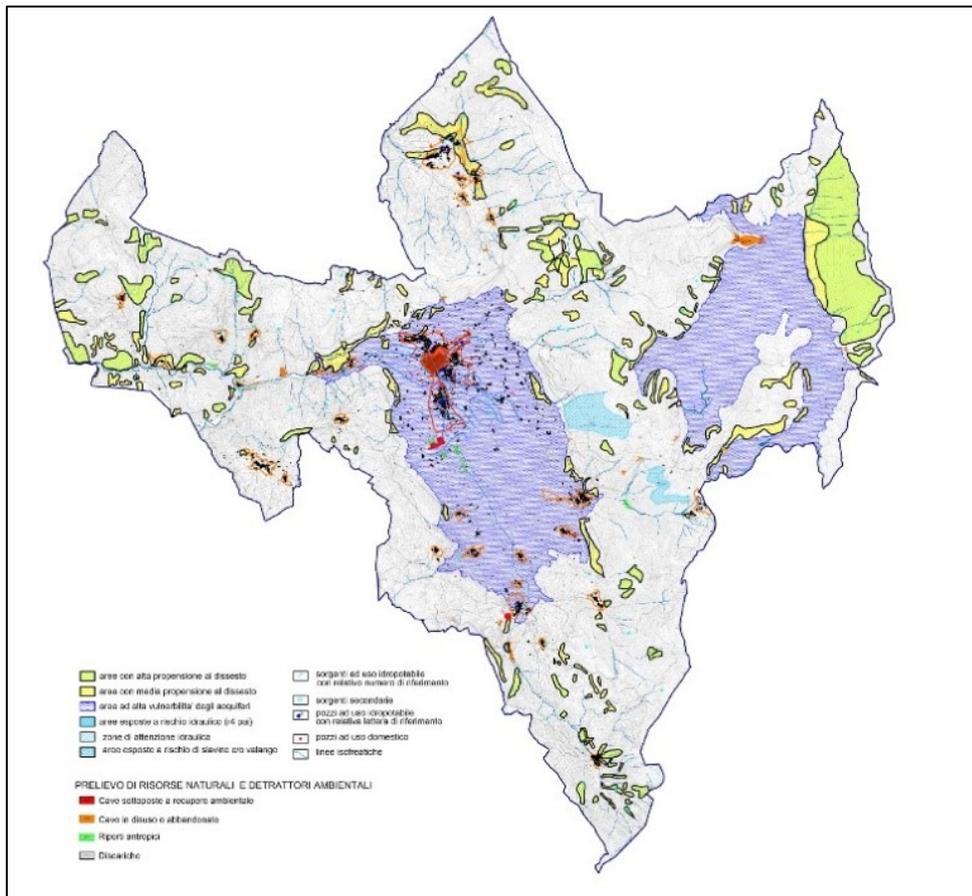


Figura 11. Carta delle vulnerabilità idrogeologiche – Quadro Conoscitivo PRG Norcia

Studi specifici sulle risorse ambientali, paesaggistiche ed ecosistemiche

Piani sovraordinati di tutela acqua e aria, (Piani di Tutela delle Acque, Piani di risanamento della qualità dell'aria, ecc) per Evidenziare valenze e criticità relative alle risorse aria e acqua che interessano il territorio comunale

Componenti della rete ecologica sovraordinata (Provinciale o regionale) per Definire alla scala del territorio comunale le componenti primarie e secondarie della rete ecologica provinciale o regionale

Studi e approfondimenti sulle risorse naturalistiche (aree boscate, carte vegetazionali, studi sugli habitat, ecc) per evidenziare le valenze naturalistiche del territorio e individuarne le componenti; aree con particolare valenza naturalistica e/o fattori di criticità

Studi agro-pedologici e vegetazionali per Articolare il territorio secondo le valenze agricole nelle loro relazioni con il sistema insediato e la rete ecologica

Carta uso del suolo aggiornata con rilievi e diretti e confronti con immagini satellitari per evidenziare le Superfici urbanizzate e dati sul consumo di suolo

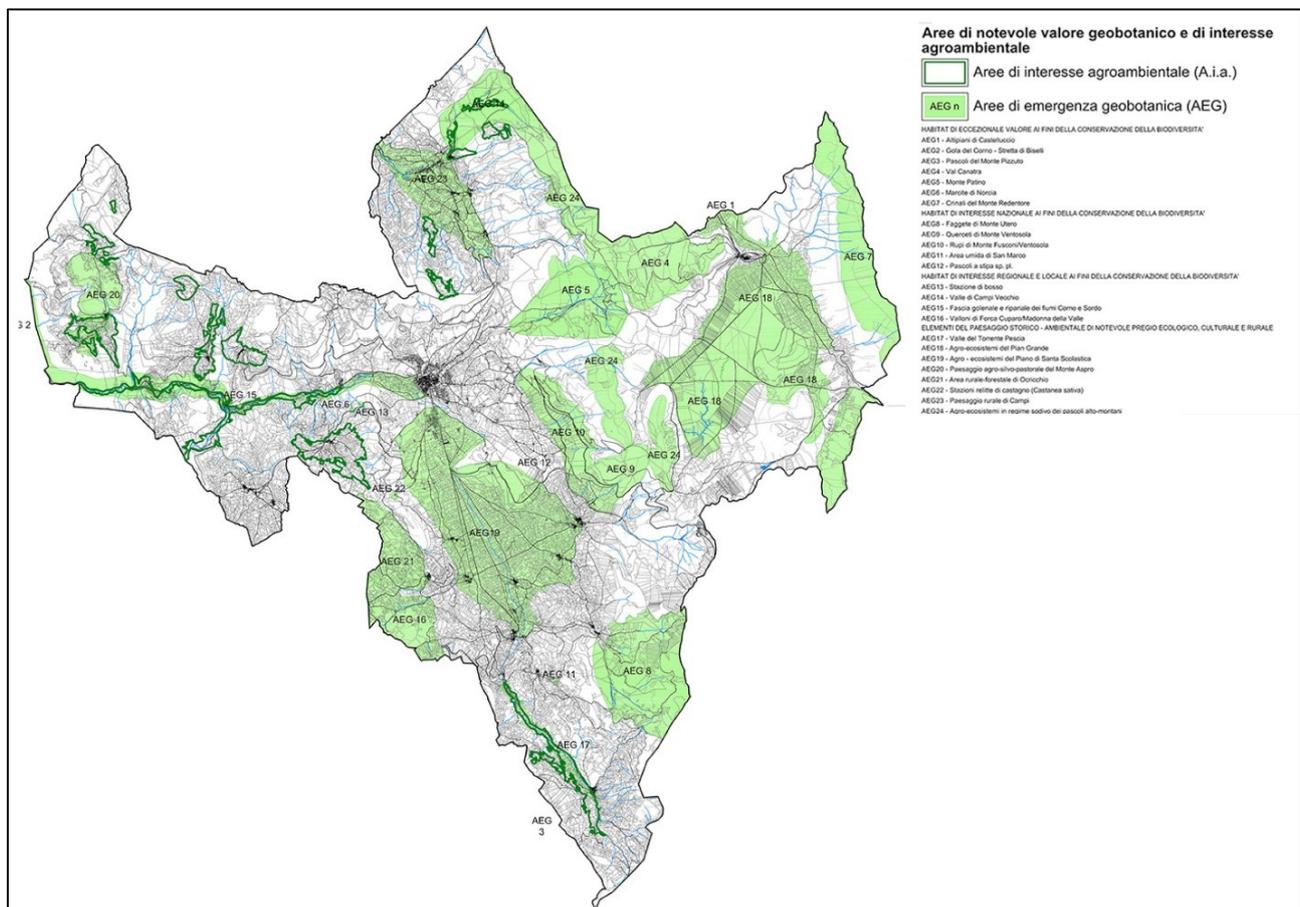


Figura 12. Aree di emergenza geobotanica e di interesse agroambientale – Studi di approfondimento naturalistico e ecosistemico

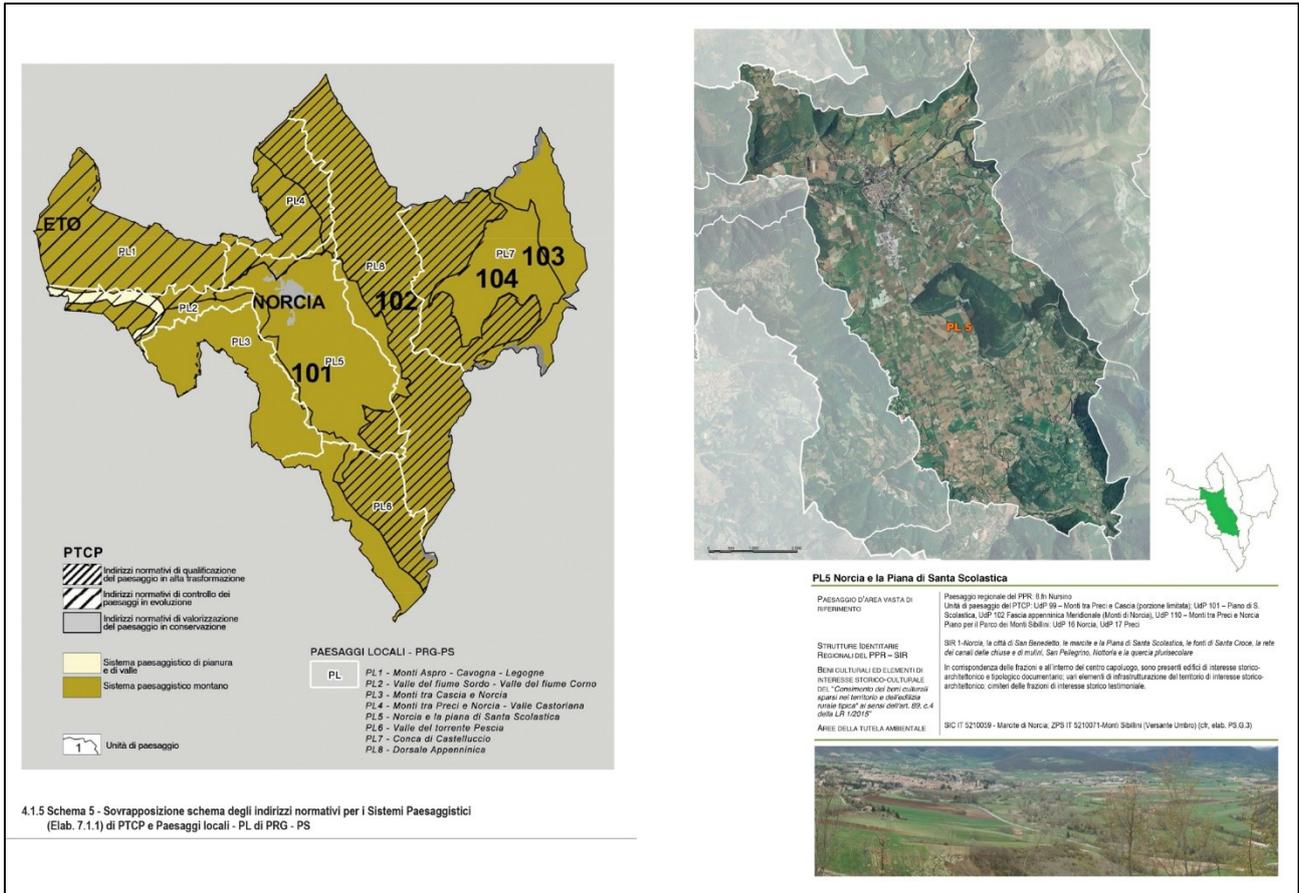


Figura 13. . Il paesaggio di Norcia nel Quadro Conoscitivo del PRG-PS: indirizzi normativi del PTCP per il paesaggio e i Paesaggi Locali

2.4 Gli scenari di sostenibilità promossi dal nuovo PRG

Il Documento Programmatico affida il perseguimento degli obiettivi assunti e della visione di sviluppo sostenibile posti alla base del PRG ad un insieme di azioni strategiche riportate nello Schema Strutturale-Strategico, articolato in due elaborati:

- DP.2 - Schema Strutturale-Strategico: territorio comunale;
- DP.3 - Schema Strutturale-Strategico: Capoluogo.

Le azioni principali individuate nel DP.2 sono articolate per sistemi, per spazi (urbano e rurale) e per temi che riguardano l'intero territorio comunale; quelle individuate nel DP.3 sono riferiti a cinque progetti strategici urbani per Norcia.

Sono inoltre sviluppate ulteriori Azioni Strategiche per le aree per l'emergenza sisma 2016 e le politiche per il governo degli scenari di rischio territoriale e per la riduzione della vulnerabilità sismica urbana, che vengono illustrate nel paragrafo successivo, ma il cui impatto ambientale viene comunque analizzato e valutato nella VAS.

Il Documento Programmatico del PRG di Norcia recepisce le politiche territoriali definite dall'Amministrazione comunale, e articola gli obiettivi strategici del Piano. Il perseguimento degli obiettivi assunti e, più in generale, la visione di sviluppo sostenibile, sono affidati ad un insieme di azioni strategiche riportate nello Schema a corredo del DP stesso.

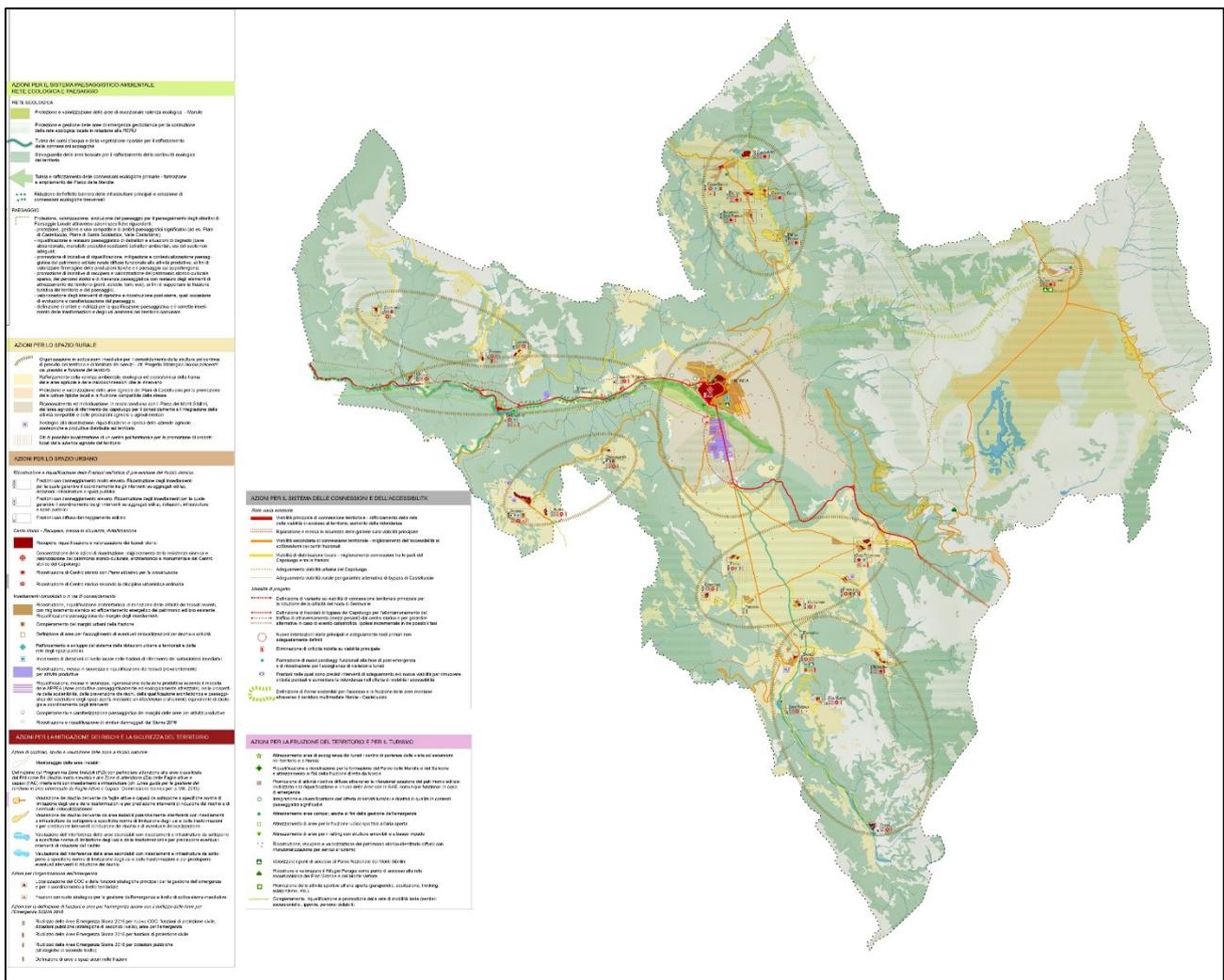


Figura 14. Elaborato DP2 Documento Programmatico – Azioni per il territorio comunale

La visione definita dal Documento Programmatico ha tenuto conto della situazione particolare di post emergenza in cui si trovava il territorio comunale e degli obiettivi di ricostruzione post sisma. Pertanto, anche alla luce delle Ordinanze del Commissario Straordinario alla Ricostruzione emesse successivamente al sisma del 2016, il Documento Programmatico ha definito i presupposti affinché il PRG-PS, così come all'art.13 della LR 8/2018, potesse assumere anche valenza di Documento Direttore della Ricostruzione, fornendo così un riferimento per orientare e coordinare all'interno del processo complessivo di governo del territorio, la ricostruzione e la ripresa socio-economica del comune.

Le azioni principali individuate Documento Programmatico, articolate per sistemi, per spazi (urbano e rurale) e per temi, sono sintetizzati in progetti strategici per il territorio e progetti strategici urbani per Norcia.

I **progetti strategici per il territorio** di Norcia sono stati definiti a partire dal documento politico del Sindaco elaborato successivamente al sisma 2016, "Manifesto per la ricostruzione", che esprime l'aggiornamento della visione di sviluppo sostenibile da porre a base del Piano, rispetto al Piano adottato pre-sisma:

1. Per un territorio sicuro e resiliente
2. Per una rete della mobilità sicura efficiente e sostenibile
3. Norcia policentrica, per il presidio la cura e la fruizione del territorio
4. La rete ecologica locale
5. Produrre nella qualità paesaggistica, ambientale e urbana

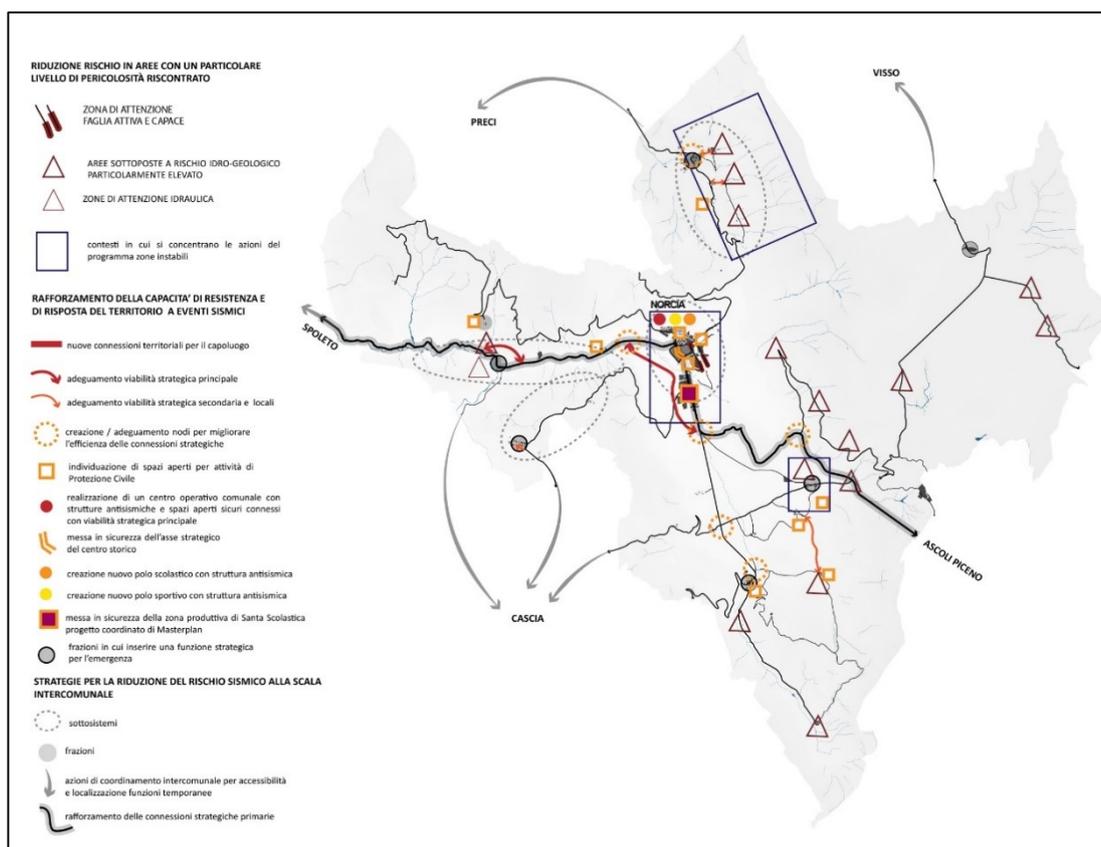


Figura 15. La costruzione di una visione per Norcia. Progetto strategico 1. per un territorio sicuro e resiliente

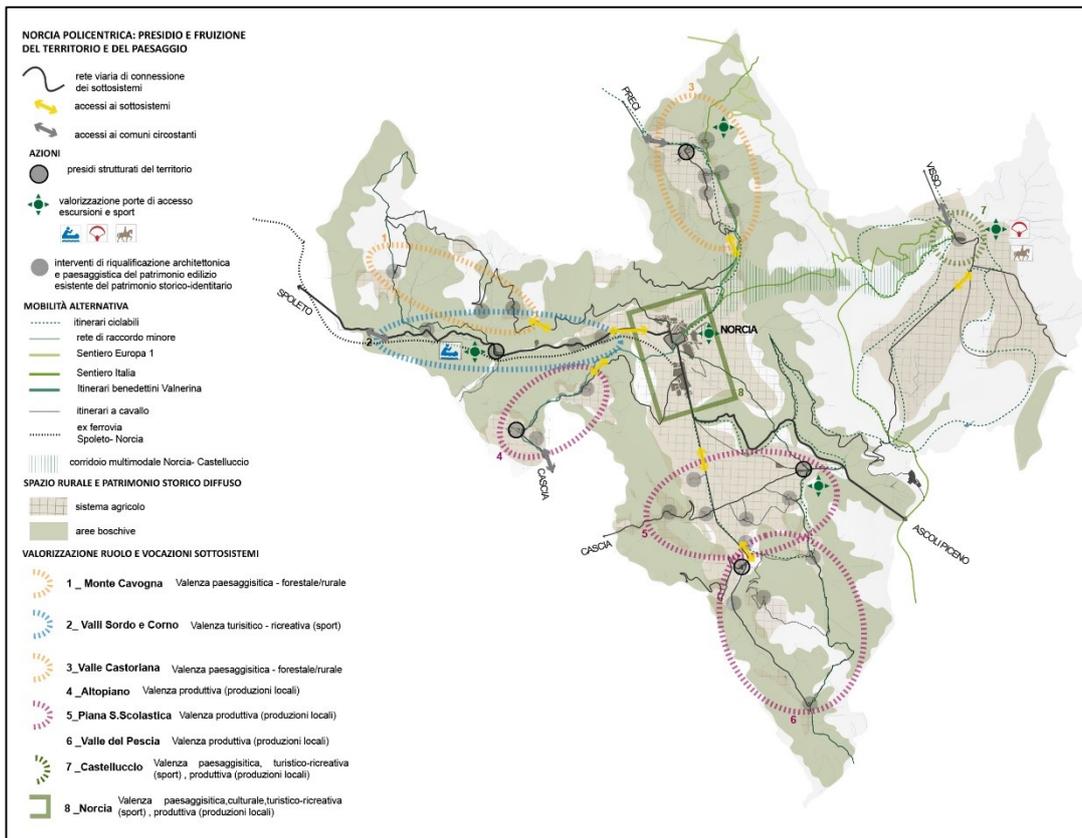


Figura 17. La costruzione di una visione per Norcia. Progetto strategico 3. Norcia policentrica, per il presidio la cura e la fruizione del territorio



Figura 16. La costruzione di una visione per Norcia. Progetto strategico 4. La rete ecologica locale

6. Progetti urbani per Norcia:

6.1 I parchi di Norcia: le marcite e le sorgenti del salicône

6.2 La città attrezzata

6.3 Il completamento a nord del capoluogo

6.4 Centro storico: mura, porte, connessioni

6.5 Santa Scolastica: produrre qualità nella qualità

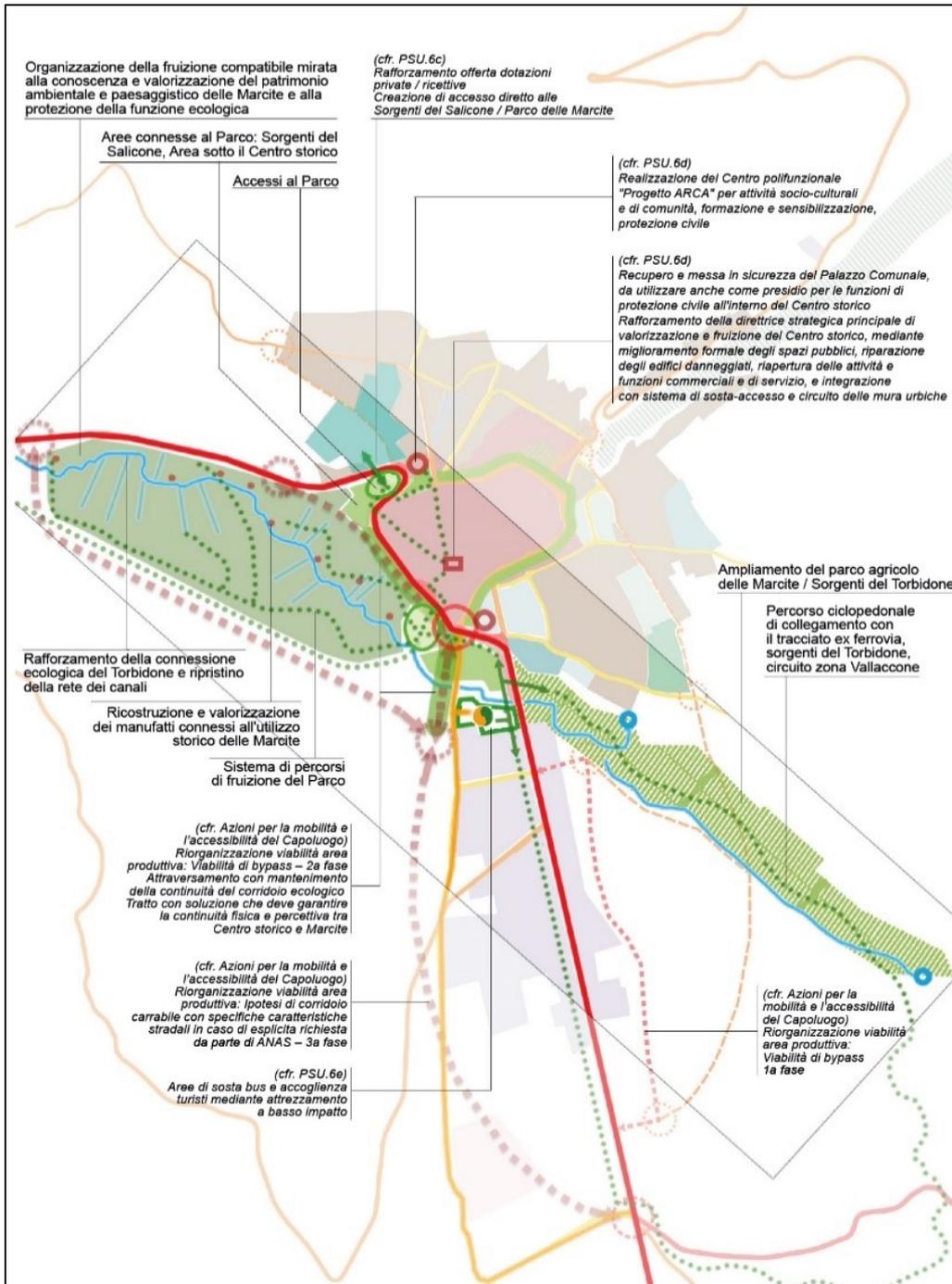


Figura 18. La costruzione di una visione per Norcia. I progetti strategici per il Capoluogo: il Parco delle Marcite (6.1)

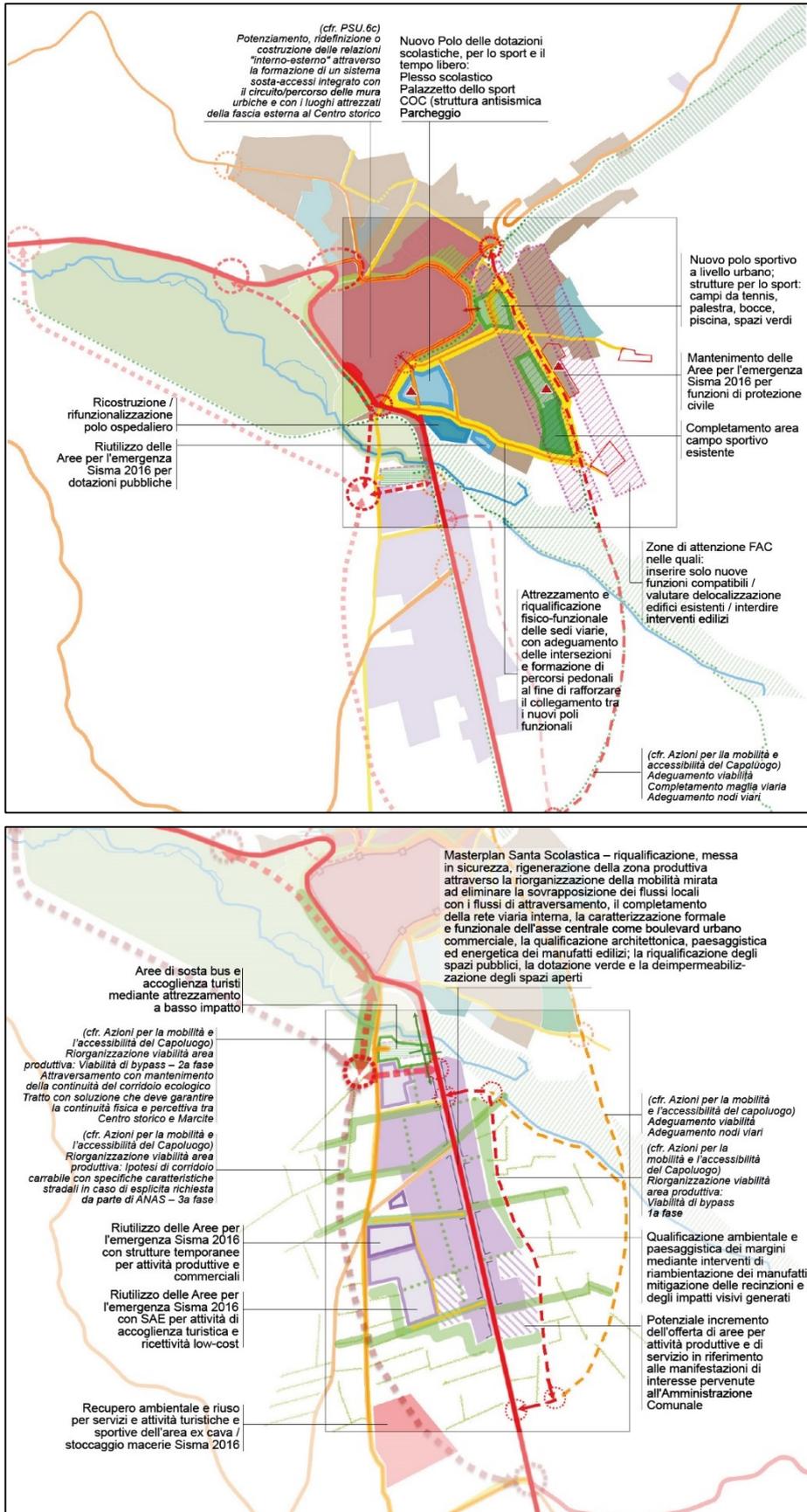


Figura 19. I progetti strategici per il Capoluogo: La città attrezzata (6.2) e Santa Scolastica: produrre qualità nella qualità (6.5)

Si riportano di seguito le azioni definite dal Documento Programmatico per la mitigazione dei rischi e la sicurezza del territorio, per il paesaggio e per la rete ecologica, contenuti specifici per gli obiettivi di resilienza e di sostenibilità.

AZIONI PER LA MITIGAZIONE DEI RISCHI E LA SICUREZZA DEL TERRITORIO	AZIONI PER IL SISTEMA PAESAGGISTICO-AMBIENTALE RETE ECOLOGICA E PAESAGGIO
<p>Azioni di controllo, studio e valutazione delle zone a rischio naturale</p> <p> Monitoraggio delle aree instabili</p> <p>Definizione del Programma Zone Instabili (PZI) con particolare attenzione alle aree classificate dal PAI come R4 (rischio molto elevato) e alle Zone di attenzione (Za) delle Faglie attive e capaci (FAC) interferenti con insediamenti e infrastrutture (cfr. <i>Linee guida per la gestione del territorio in aree interessate da Faglie Attive e Capaci</i>. Commissione tecnica per la MS, 2015)</p> <p> Valutazione del rischio derivante da faglie attive e capaci da sottoporre a specifiche norme di limitazione degli usi e delle trasformazioni e per predisporre interventi di riduzione del rischio e di eventuale delocalizzazione</p> <p> Valutazione del rischio derivante da aree instabili potenzialmente interferenti con insediamenti e infrastrutture da sottoporre a specifiche norme di limitazione degli usi e delle trasformazioni e per predisporre interventi di riduzione del rischio e di eventuale delocalizzazione</p> <p> Valutazione dell'interferenza delle aree esondabili con insediamenti e infrastrutture da sottoporre a specifiche norme di limitazione degli usi e delle trasformazioni e per predisporre eventuali interventi di riduzione del rischio</p> <p> Valutazione dell'interferenza delle aree esondabili con insediamenti e infrastrutture da sottoporre a specifiche norme di limitazione degli usi e delle trasformazioni e per predisporre eventuali interventi di riduzione del rischio</p> <p>Azioni per l'organizzazione dell'emergenza</p> <p> Localizzazione del COC e delle funzioni strategiche principali per la gestione dell'emergenza e per il coordinamento a livello territoriale</p> <p> Frazioni con ruolo strategico per la gestione dell'emergenza a livello di sottosistema insediativo</p> <p>Azioni per la definizione di funzioni e aree per l'emergenza anche con il riutilizzo delle Aree per l'Emergenza SISMA 2016</p> <p> Riutilizzo delle Aree Emergenza Sisma 2016 per nuovo COC, funzioni di protezione civile, dotazioni pubbliche (strategiche di secondo livello), aree per l'emergenza</p> <p> Riutilizzo delle Aree Emergenza Sisma 2016 per funzioni di protezione civile</p> <p> Riutilizzo delle Aree Emergenza Sisma 2016 per dotazioni pubbliche (strategiche di secondo livello)</p> <p> Definizione di aree e spazi sicuri nelle frazioni</p>	<p>RETE ECOLOGICA</p> <p> Protezione e valorizzazione delle aree di eccezionale valenza ecologica - Marcite</p> <p> Protezione e gestione delle aree di emergenza geobotanica per la costruzione della rete ecologica locale in relazione alla RERU</p> <p> Tutela dei corsi d'acqua e della vegetazione ripariale per il rafforzamento delle connessioni ecologiche</p> <p> Salvaguardia delle aree boscate per il rafforzamento della continuità ecologica del territorio</p> <p> Tutela e rafforzamento delle connessioni ecologiche primarie - formazione e ampliamento del Parco delle Marcite</p> <p> Riduzione dell'effetto barriera delle infrastrutture principali e creazione di connessioni ecologiche trasversali</p> <p>PAESAGGIO</p> <p> Protezione, valorizzazione, evoluzione del paesaggio per il perseguimento degli obiettivi di Paesaggio Locale attraverso azioni specifiche riguardanti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - protezione, gestione e uso compatibile di ambiti paesaggistici significativi (ad es. Piani di Castelluccio, Piana di Santa Scolastica, Valle Castoriana); - riqualificazione e restauro paesaggistico di detritori e situazioni di degrado (cave abbandonate, manufatti produttivi costituenti detrattori ambientali, usi del suolo non adeguati); - promozione di iniziative di riqualificazione, mitigazione e contestualizzazione paesaggistica del patrimonio edilizio rurale diffuso funzionale alle attività produttive, ai fini di valorizzare l'immagine delle produzioni tipiche e il paesaggio cui appartengono; - promozione di iniziative di recupero e valorizzazione del patrimonio storico-culturale sparso, dei percorsi storici e di rilevanza paesaggistica con restauro degli elementi di attrezzamento del territorio (ponti, edicole, torri, ecc), ai fini di supportare la fruizione turistica del territorio e del paesaggio; - valorizzazione degli interventi di ripristino e ricostruzione post-sisma, quali occasione di evoluzione e caratterizzazione del paesaggio; - definizione di criteri e indirizzi per la qualificazione paesaggistica e il corretto inserimento delle trasformazioni e degli usi ammessi nel territorio comunale.

Figura 20. Le azioni strategiche per il territorio nursino: Azioni per la riduzione dei rischi naturali e Azioni per il sistema paesaggistico-ambientale e la rete ecologica

2.5 Il processo di VAS: l'avvio del processo e consultazione preliminare

La Regione Umbria ha sviluppato una serie di specifiche politiche finalizzate all'armonizzazione del rapporto tra l'ambiente naturale e quello antropizzato, con particolare riguardo ai temi e agli strumenti della pianificazione territoriale. In tal senso la Regione persegue l'assetto ottimale del territorio regionale, secondo i principi di contenimento del consumo di suolo, di riuso del patrimonio edilizio esistente e di rigenerazione urbana, di valorizzazione del paesaggio, dei centri storici e dei beni culturali, secondo politiche di sviluppo sostenibile in una visione strategica integrata, sinergica e coerente con le linee di programmazione europee, nazionali e delle regioni contermini, provvedendo a definire norme e criteri di sostenibilità ambientale da applicarsi agli strumenti di governo del territorio e agli interventi edilizi.

Con la L.R. n. 12/2010¹³ la Regione Umbria si è dotata di una propria disciplina in materia di VAS compatibile con il Codice Ambiente. Contestualmente la Regione ha provveduto con specifici atti di Giunta Regionale a regolamentare la procedura di VAS fino alla recente D.G.R. n. 233/2018, che contiene le specificazioni tecniche e procedurali in materia di VAS e la nuova modulistica.

Il Rapporto Ambientale comprende una valutazione paesaggistica rispetto ai vigenti strumenti di settore, ai sensi del comma 1, dell'art. 3 della L.R. 12/2010. Se le previsioni interessano ambiti ricompresi nella Rete Natura 2000, il RA è supportato dalla **Relazione di Incidenza** per la valutazione ai fini del n. DPR 357/1997 e s.m.i., secondo le disposizioni del comma 3, dell'art. 14 della L.R. 12/2010.

La fase di **avvio del processo di VAS** è coincisa con la fase di avvio del processo di Piano, con la costruzione del Documento Programmatico e la definizione del quadro conoscitivo degli obiettivi e strategie

La VAS ha effettuato quindi un lavoro di:

- analisi degli esiti della procedura di consultazione effettuata una volta adottato il Documento Programmatico e il Quadro Conoscitivo, ai sensi della LR 1/2015; e di analisi degli scenari di sostenibilità effettuata sulle strategie e le azioni definite nel DP.

La fase di Consultazione preliminare (*scoping*), ha comportato:

- la definizione delle modalità di integrazione tra il processo di pianificazione e quello di valutazione di concerto tra l'Autorità procedente e l'Autorità competente e la definizione delle forme e delle modalità di svolgimento delle fasi successive della VAS in relazione al tipo di Piano e al suo iter amministrativo;

- l'individuazione degli obiettivi di sostenibilità ambientale del Piano, individuati tra gli obiettivi definiti nel Documento Programmatico, una sintesi dei contenuti e obiettivi complessivi dello stesso DP, un primo quadro di analisi del contesto che individui le criticità presenti, le sensibilità/valenze da proteggere, altre caratteristiche ambientali del territorio interessato, le relazioni tra queste ed i contenuti e obiettivi del piano;

- le informazioni e i dati necessari alla verifica degli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione del Piano,

- la redazione del Rapporto Ambientale Preliminare, viene predisposto a partire dal Documento Programmatico del PRG ed è funzionale allo svolgimento della fase di Consultazione preliminare. Il RAp della VAS di Norcia è stato articolato nei contenuti seguenti:

- Premesse e quadro di riferimento normativo per la valutazione ambientale del nuovo piano
- Il quadro di riferimento programmatico e scenario ambientale, definito dal quadro normativo regionale dalla pianificazione e programmazione sovra ordinata, in campo territoriale e ambientale
- La definizione e illustrazione del quadro conoscitivo del territorio, a partire dal quadro conoscitivo del Piano, al fine di costituire lo scenario di riferimento per la valutazione ambientale. Esso è costituito dagli aspetti geologici,

¹³ Legge Regionale n. 12/2010 - Norme di riordino e semplificazione in materia di valutazione ambientale strategica e valutazione di impatto ambientale, in attuazione dell'articolo 35 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152 (Norme in materia ambientale e successive modificazioni ed integrazioni).

idraulici, naturalistici, rurali, del paesaggio, e del sistema insediativo, dalle reti infrastrutturali, dal danneggiamento post sisma

- La definizione degli scenari sociali per la sostenibilità del nuovo PRG, costituiti dalle caratteristiche socio-economiche e demografiche del territorio nursino
- L'inquadramento del contesto particolare in cui si inserisce e fa riferimento il nuovo PRG di Norcia, dal processo di costruzione del PRG iniziato prima del sisma, agli eventi del sisma, e le politiche definite dall'amministrazione su cui impostare le scelte strategiche e il processo di piano;
- Le linee di indirizzo per la valutazione ambientale del nuovo PRG, costituite dagli scenari di sostenibilità strategica promossi dal nuovo PRG-PS nel Documento Programmatico e da una valutazione preliminare degli effetti attesi dal PRG.

Il Rapporto Ambientale Preliminare costituisce una base per la redazione successiva del Rapporto Ambientale, definito sul documento definitivo di PRG e sul PRG-PO n.1, essendo stato nel caso di Norcia contestuale alla Parte Strutturale del PRG.

2.6 La costruzione delle scelte e della disciplina del Piano

2.6.1 Forma e contenuti del PRG-PS

L'articolata gerarchia delle politiche, degli indirizzi e degli obiettivi promossi dal Piano come declinata in fase programmatica, viene governata attraverso una sofisticata - e necessariamente complessa - "forma-piano" che consente di sintetizzare in termini di "regime dei suoli" il quadro strategico programmatico posto a fondamento del Piano stesso.

Ai fini dell'applicazione della disciplina di piano, il PRG-PS articola il territorio comunale in *Sistemi* e *Spazi*, ciascuno dei quali suddiviso in componenti. In particolare:

i Sistemi sono:

- Sistema paesaggistico-ambientale
- Sistema della mobilità
- Sistema delle dotazioni, degli impianti e delle infrastrutture tecnologiche

gli Spazi sono:

- Spazio naturalistico
- Spazio rurale
- Spazio urbano

La scelta dei tre Sistemi è suggerita dal fatto che essi riguardano aspetti della realtà che hanno un funzionamento sistemico esteso all'intera città ed all'intero territorio e, come tali, assumono un significato imprescindibile ai fini di una considerazione unitaria del territorio e dell'organismo urbano.

La scelta dell'articolazione del territorio comunale in Spazio urbano, che comprende le aree degli insediamenti (capoluogo e frazioni), ed in Spazio naturalistico e Spazio rurale, che comprendono il restante territorio comunale, è dettata dalla intenzione di sottolineare la ricchezza delle situazioni e delle risorse presenti a Norcia e anche dalla opportunità di riconoscere due fondamentali, imprescindibili condizioni spaziali, funzionali ed organizzative dello spazio antropico, ambedue utili allo sviluppo equilibrato e sostenibile della vicenda antropica: una caratterizzata da una forte artificialità; l'altra, invece, più fortemente connotata dai cicli biologici della natura. La prima condizione, quella fortemente artificializzata e nella quale lo stesso paesaggio, caratterizzato da spazialità ed orizzonti ravvicinati non solo è artificiale, ma incorpora una maggiore densità di "segni" della storia dell'uomo, è connotata dalla compresenza e dalla densità delle funzioni e dalla complessità e densità delle relazioni. La seconda condizione, quella connotata dai cicli e dai segni della natura, è indispensabile per funzioni specifiche legate alle risorse naturali di tipo produttivo, ricreativo, culturale.

Per la definizione della disciplina delle trasformazioni fisiche e d'uso della città e del territorio il PRG-PS articola poi, al loro interno, sia Spazi che Sistemi in componenti e cioè in parti discrete del territorio e della città cui applicare, in modo significativo, perché mirato e non banale, le regole, le direttive, gli indirizzi, o quant'altro il PRG-PS stesso intenda dare per disciplinare le trasformazioni ovvero per dettare obiettivi, prestazioni e criteri sulla base dei quali procedere alla formazione del PRG-PO. In particolare la disciplina di PRG-PS ha una definizione perlopiù direttamente applicativa per le componenti strutturali così come identificate all'art.21, comma 1 della LR 1/2015 e cioè per le componenti dei tre Sistemi sopra richiamati (con esclusione delle componenti di progetto del Sistema della mobilità e del Sistema delle dotazioni), per quelle dello Spazio rurale e per quelle dello Spazio urbano che rivestono valore storico-culturale. Per le altre componenti, nonché per approfondimenti specifici relativi alle componenti strutturali citate, il PRG-PS rinvia la definizione della disciplina applicativa al PRG-PO, stabilendo per esse principi, criteri e limiti.

Occorre precisare che le componenti del PRG-PS rappresentano le unità di base dell'articolazione della disciplina di PRG ed hanno dunque significato di "zone urbanistiche" ai sensi della legislazione nazionale; ciò ad eccezione delle componenti del Sistema paesaggistico-ambientale che individuano, in sovrapposizione, un particolare carattere, di tipo appunto paesaggistico-ambientale, di porzioni del territorio già classificate come componenti, quindi come "zona urbanistica", di uno degli altri Sistemi e degli altri Spazi; caratteri in nome del quale la disciplina di "zona urbanistica" viene integrata nei contenuti e nelle attenzioni da avere negli interventi.

2.6.2 Dal PRG-PS al PRG-PO n.1

Il PRG Parte Operativa n.1, in continuità con il Documento Programmatico e secondo le priorità tratteggiate dal PRG-PS, ha l'obiettivo primario di agevolare la realizzazione degli interventi di ricostruzione, di offrire soluzioni alle eventuali esigenze di delocalizzazione che si sono riconosciute nel territorio comunale, di assicurare le necessarie condizioni urbanistiche per la definizione e l'attuazione di importanti interventi di iniziativa pubblica, come il Polo per le dotazioni scolastiche e lo sport.

Inoltre il PRG-PO, in particolare per nuovi insediamenti e per nuovi interventi, ai sensi dell'Art. 22 comma 2 lett. d) della LR 1/2015 programma nel tempo l'attuazione di tali previsioni; in più, essendo di esclusiva competenza comunale, nel rispetto del PRG-PS è possibile variare la disciplina operativa per successivi atti che possono interessare nuovamente anche l'insediamento esistente. Questo significa che il PRG-PO "attiva" nel tempo l'attuazione delle previsioni del PRG-PS, mediante varianti che non sono modificative o derogatorie della disciplina strutturale, ma al contrario ne costituiscono l'applicazione nel tempo.

Tenuto conto delle particolari condizioni nelle quali si è avviata la redazione e la procedura di adozione del PRG-PS, è emersa, ai sensi dell'art.16 comma 12 della LR n. 8/2018 la necessità di accompagnare questa con la contestuale adozione della disciplina urbanistica operativa; in tale ottica si è ritenuto di procedere alla predisposizione di un PRG-PO "essenziale, di minima" che comunque rispetti i contenuti minimi di cui all'art.22 del T.U. Il PRG-PO quindi, denominato appunto PRG-PO n.1, contiene:

- La disciplina di base dei tessuti esistenti, generalmente riferita alla disciplina del PdF previgente;
- La disciplina operativa, con apposite Schede con schemi di assetto e prescrizioni urbanistico-edilizie, delle Aree per le delocalizzazioni.
- La disciplina delle altre componenti (Dotazioni, Infrastrutture, ecc).

La disciplina di Piano è stata costruita in coerenza con il quadro normativo regionale di riferimento (LR 1/2015 TU per il governo del territorio) e in particolare con la nuova legge regionale LR 8/2018, legge istituita per normare la ricostruzione delle aree colpite dagli eventi sismici del 2016 con l'obiettivo di contribuire alla **riduzione della vulnerabilità sismica** e alla **riqualificazione sotto il profilo paesaggistico** e della **sostenibilità ambientale** (Art. 1). Le misure della legge integrano le normative statali emanate a seguito degli eventi sismici del 2016 e prevalgono su quelle degli strumenti urbanistici e dei regolamenti comunali.

Contemporaneamente la legge inquadra le attività di ricostruzione all'interno di un programma di sviluppo socio economico del territorio, di consistenza pluriennale, il Masterplan della Valnerina, dovrebbe costituire un quadro di riferimento sia per le azioni strategiche definite nel Documento Programmatico che per la definizione del documento di PRG-PS.

Il PRG-PO n.1 non attiva le seguenti previsioni del PRG-PS:

- Le ZAUNI (Zone agricole utilizzabili per nuovi insediamenti), in quanto l'Amministrazione comunale ha deciso che in questa fase non sia necessario aprire fronti di nuova espansione. Qualora emerga l'esigenza si potrà provvedere con apposita variante PRG-PO n.2.
- Le Aree attrezzate o da attrezzare per la fruizione ludico-turistica- sportiva all'aria aperta, i Siti da valorizzare per la fruizione turistico-sportiva (Casale Fusconi, Vallaccone, ex cava), l'Ambito per l'allocatione del polo artigianale agroambientale, in quanto è lo stesso PRG-PS a fissare le modalità e procedure di "attivazione" di tali previsioni, diverse delle quali da avviare sulla base di procedure concorrenziali di evidenza pubblica.
- Il PRG-PO, salvo pochissimi casi, non "attiva" le Aree a disciplina pregressa non attuata, che rappresentano un importante patrimonio di occasioni progettuali di interesse pubblico all'interno degli insediamenti, in quanto non sono ancora maturate le condizioni e le scelte conseguenti. Questo potrà essere definito con una variante specifica al PRG-PO. Sono fatti salvi eventuali progetti di intervento presentati su tali aree.
- La definizione delle destinazioni definitive delle Aree per l'Emergenza Sisma 2016, che sono in pieno uso e risulta prematuro definire oggi tale destino finale, se non in termini di indirizzi. Il PRG-PS fornisce le necessarie direttive affinché una successiva variante del PRG-PO, a tempo debito, metta a punto la relativa disciplina operativa.

Come già evidenziato, ai sensi dell'art.13 della LR 8/2018 gli strumenti urbanistici in corso di formazione da parte del Comune di Norcia sono finalizzati nel loro insieme anche a fornire indirizzi per la ricostruzione post-sisma 2016, a orientare le azioni della amministrazione comunale nei diversi ambiti di intervento favorendo così il coordinamento nell'utilizzo delle risorse economiche, e per questi contenuti detti strumenti assumono la valenza del Documento Direttore per la Ricostruzione (DDR) di cui all'Ordinanza 39/2017, Allegato 1 punto A.2. In particolare di seguito si indicano gli elaborati nei quali sono presenti i contenuti corrispondenti o riconducibili ai contenuti del DDR così come previsti nella citata Ordinanza.

2.6.3 Gli elaborati costitutivi e gli elaborati gestionali

Gli **elaborati della disciplina** del PRG-PS e del PRG-PO rappresentano alla scala 1:10.000 – 1:5.000 le scelte localizzative del piano, che traducono urbanisticamente le azioni strategiche definite per il perseguimento degli obiettivi posti alla base del Documento Programmatico.

Gli **elaborati gestionali** sono tutti quegli elaborati che aiutano la comprensione e la gestione del piano. Il PRG-PS di Norcia ha numerosi elaborati gestionali, articolati per gruppi: i piani sovraordinati di riferimento, gli studi geologici, gli elaborati per gestire gli interventi nel paesaggio, per la rete ecologica, per accompagnare l'attuazione del piano riducendo la vulnerabilità sismica, e per il bilancio urbanistico. Di seguito si riporta l'elenco degli elaborati gestionali del PRG-PS di Norcia.

VINCOLI SOVRAORDINATI

- Vincoli di tutela paesaggistica e storico culturale, rapp. 1:30.000
- Carta degli scostamenti tra le perimetrazioni delle zone boscate del PTCP e del PRG-PS, rapp. 1:30.000
- Aree percorse dal fuoco, rapp. 1:30.000
- Aree archeologiche repertorio
- Beni vincolati repertorio
- Forme di tutela paesaggistica ai sensi del PTCP, rapp. 1:30.000
- Vincoli di tutela ambientale, rapp. 1:30.000

GEOLOGIA

- Relazione Geologica
- Carta dei movimenti franosi, rapp. 1:10.000
- Carta delle microzone omogenee in prospettiva sismica (livello 1), rapp. 1:10.000
- Carta dei rischi e delle vulnerabilità naturali e antropiche, rapp. 1:10.000
- Carta di sintesi degli aspetti geologici, rapp. 1:30.000

VIABILITÀ

- Classificazione della viabilità:
- Classificazione della viabilità – Territorio comunale, rapp. 1:10.000
- Classificazione della viabilità – Capoluogo, rapp. 1:30.000
- Perimetrazione Centri abitati, rapp. 1:10.000
- Progetto viabilità Capoluogo, rapp. 1:10.000
- Progetto viabilità variante di Serravalle, rapp. 1:5.000 – 1: 1.000

RETE ECOLOGICA E TERRITORIO RURALE

- Rete ecologica locale, rapp. 1:30.000
- Siti Natura 2000 e relativi habitat
- Uso del suolo del territorio rurale, rapp. 1:30.000
- Aree agricole interessate dalle produzioni di qualità, rapp. 1:30.000

PAESAGGIO

Guida all'inserimento paesaggistico degli interventi:

- Carta dei Caratteri del paesaggio e Paesaggi locali
- Repertorio dei criteri e degli indirizzi per la qualificazione paesaggistica degli interventi

MITIGAZIONE DELLA VULNERABILITÀ SISMICA URBANA

Guida per la mitigazione della vulnerabilità sismica urbana:

- Struttura urbana minima – Variazione dell'assetto nel tempo rapp. 1:100.000 / 15.000
- Interventi per l'incremento della funzionalità della SUM di progetto – metodologia e modalità

BILANCIO URBANISTICO

- Stato di attuazione del PdF previgente
- PdF Stato di attuazione, rapp. 1:30.000
- PdF Repertorio del Capoluogo e centri frazionali, rapp. 1:5.000-1: 4.000-1: 2.000
- Verifica comparativa tra zone omogenee del PdF e componenti del PRG-PS, rapp. 1:30.000
- Dimensionamento del PRG

Si riporta di seguito una breve spiegazione degli elaborati gestionali più significativi per i temi delle Linee Guida: la vulnerabilità sismica, il paesaggio e la rete ecologica. L'integrazione dei contenuti degli elaborati gestionali relativi a questi tre focus può portare alla definizione di direttive per la qualità paesaggistica delle trasformazioni, edilizie e urbane, che tengono conto sia di obiettivi di rafforzamento anti-sismico e di riduzione della vulnerabilità che di efficientamento energetico.

- gli elaborati riguardanti la **Struttura Urbana Minima** nel caso di Norcia consistono nella Guida per la mitigazione della vulnerabilità sismica urbana (consistente nella individuazione della Struttura Urbana Minima di progetto e nella guida per gli interventi per l'incremento della funzionalità della SUM di progetto).

La normativa regionale umbra (prima la LR 11/2005 e poi la LR 1/2015) individua nella Sum la categoria essenziale per ridurre la vulnerabilità sismica a scala urbana, attraverso obiettivi e interventi da realizzare sia tramite il Prg parte strutturale, sia tramite il Prg parte operativa, sia attraverso gli altri strumenti urbanistici e programmi attuativi e settoriali.

Il riferimento principale per l'individuazione della SUM è rappresentato dalle Linee guida contenute nella DGR 8 febbraio 2010 n.164 che ne riassumono i principi metodologici, indicano le modalità con cui la Sum va individuata, e suggeriscono come possa essere inserita efficacemente all'interno del processo di pianificazione.

Struttura urbana minima (Sum): sistema di percorsi, spazi, funzioni urbane ed edifici strategici per la risposta urbana al sisma in fase di emergenza, e per il mantenimento e la ripresa delle attività urbane ordinarie, economico-sociali e di relazione in fase successiva all'evento sismico. La Sum costituisce il sistema essenziale per la tenuta al sisma dell'organismo urbano, anche in seguito alla possibile concatenazione di eventi collaterali causati dal sisma (incendi, frane, dissesti e fenomeni idrogeologici ecc.). Dalla definizione di Struttura urbana minima discende che al suo interno non possono esistere elementi "aggiuntivi" o "secondari"; per definizione, appunto, la struttura comprende le componenti minime indispensabili, nessuna delle quali può essere sottratta senza comprometterne il funzionamento complessivo. La Sum è, insieme, una categoria analitica e di progetto: rispetto alla risposta urbana all'evento sismico, infatti, legge e interpreta l'esistente, considerando anche le trasformazioni previste o consentite dagli strumenti di pianificazione, e rispetto ad entrambi, si "dimensiona" e si organizza, anche prevedendo il necessario miglioramento o potenziamento di funzionalità. Il suo contenuto è, perciò, eminentemente previsionale.

Nel caso di Norcia, la individuazione della SUM di progetto di livello comunale è stata effettuata a partire dalla SUM già individuata ante sisma, per il PRG del 2016, sulla quale sono stati poi individuati i danneggiamenti e la conseguente perdita di funzionalità degli insediamenti causati dal sisma e le trasformazioni successive, in termini di localizzazione delle aree e funzioni per l'emergenza.

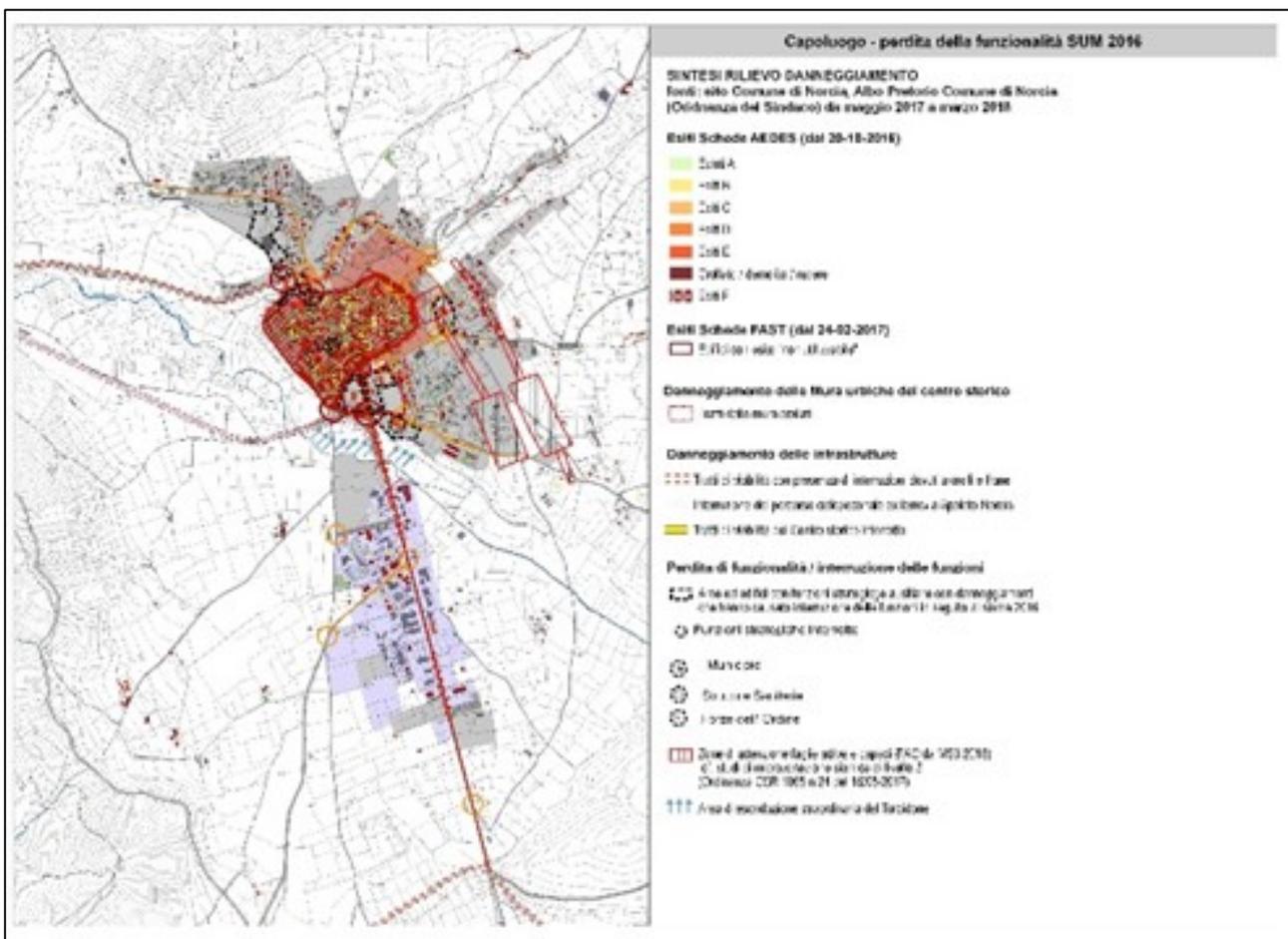


Figura 23. MITIGAZIONE DELLA VULNERABILITA' SISMICA URBANA - Guida per la mitigazione della vulnerabilità sismica urbana: La Struttura urbana minima – Variazione dell'assetto nel tempo della SUM del Capoluogo: la perdita della funzionalità post- sisma 2016

- gli elaborati sul **paesaggio** sono costruiti per fornire indicazioni e riferimenti per garantire l'attenzione sui possibili impatti sul paesaggio e per permetterne la mitigazione o, ancor meglio, favorire attraverso gli interventi, una qualificazione del paesaggio. Nel caso di Norcia, gli elaborati consistono in una Carta dei caratteri del paesaggio, che riporta gli elementi costituenti il paesaggio nursino, articolati nei loro diversi ruoli strutturanti, complementari e di dettaglio, e in una Guida all'inserimento paesaggistico degli interventi, nella quale è definito un repertorio dei criteri e degli indirizzi utili per la qualificazione paesaggistica dei diversi interventi ammessi dal Piano.

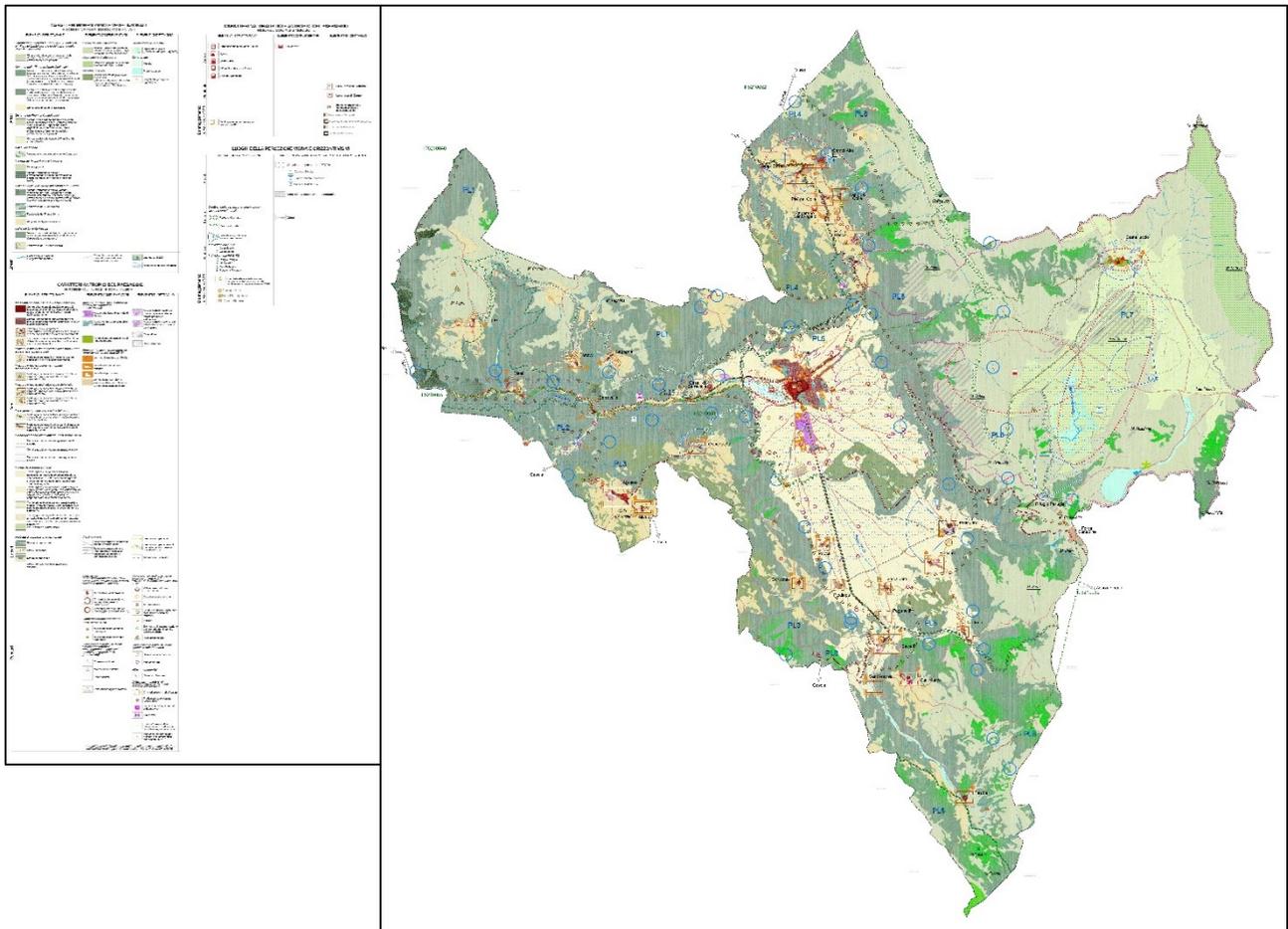


Figura 26. Guida all'inserimento paesaggistico degli interventi: La Carta dei Caratteri del paesaggio e Paesaggi locali

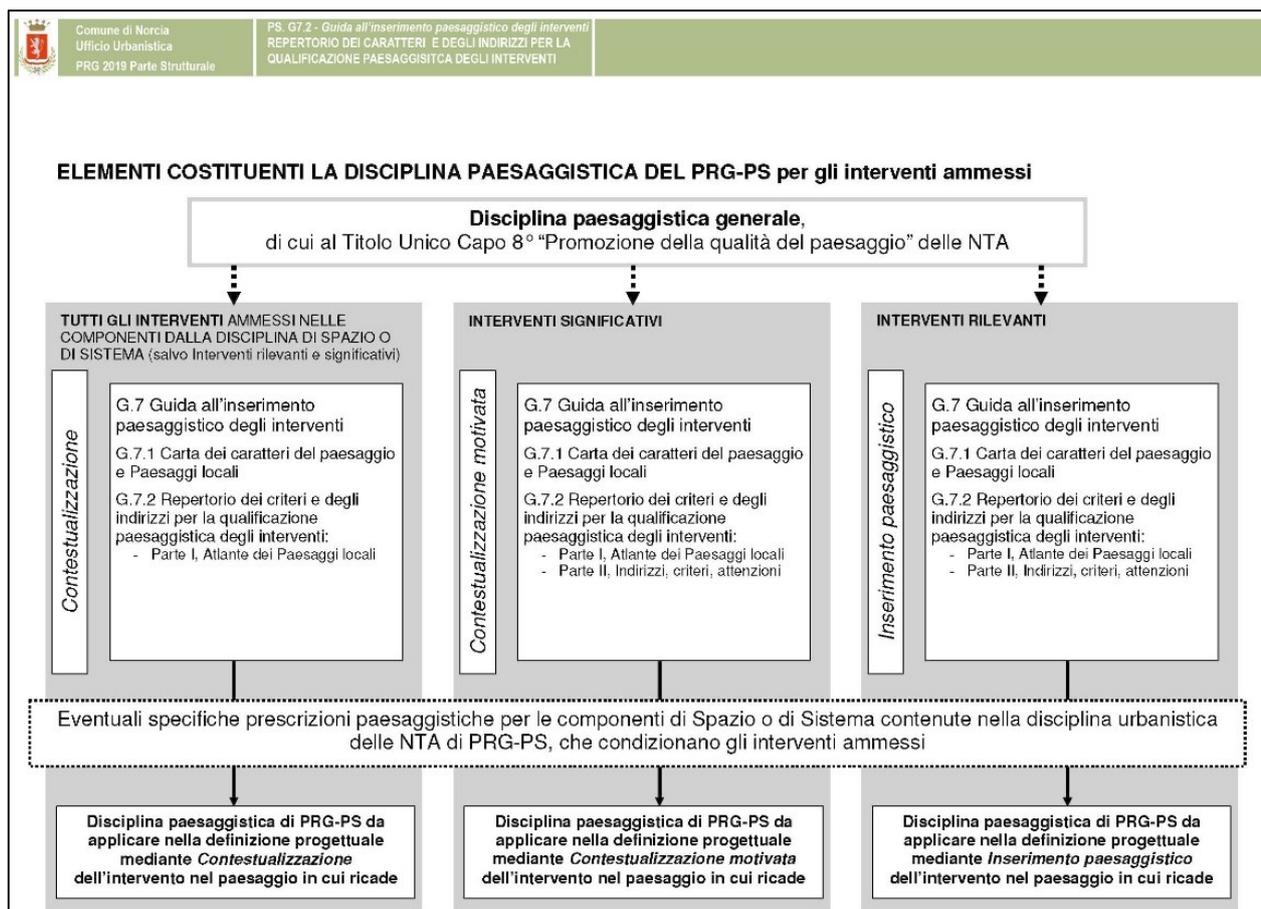


Figura 27. Guida all'inserimento paesaggistico degli interventi: Repertorio dei caratteri e degli indirizzi per la qualificazione paesaggistica degli interventi. Disciplina paesaggistica del PRG-PS

- Gli elaborati della **rete ecologica** sovra locale, adattata e declinata alla scala comunale, definiscono un riferimento fondamentale per tradurre operativamente le scelte di tutela, valorizzazione, integrazione e rafforzamento delle risorse ecosistemiche del territorio nell'ottica della sostenibilità. La rete ecologica locale va vista dal punto di vista del suo ruolo progettuale; va quindi intesa non come struttura vincolistica ma come sistema da costruire e promuovere mediante le trasformazioni ammesse dal piano, sia in ambito rurale (in caso ad esempio di interventi di riqualificazione dell'edificato esistente e interventi sulle aree di pertinenza) che in ambito urbano (nuove dotazioni, spazi aperte, alberature, o interventi sul verde in operazioni di rigenerazione di aree edificate ecc).

La declinazione alla scala locale della rete ecologica definite a livello regionale (talvolta provinciale) non è un'operazione scontata e immediata, e necessita comunque di una base conoscitiva molto approfondita e di competenze naturalistiche specifiche. Nel caso del PRG di Norcia, è stata riportata la Rete ecologica Regione Umbria alla scala comunale, integrata con la individuazione di Aree di valore geobotanico e di interesse agro-ambientale.

2.7 Il Rapporto Ambientale

Contemporaneamente con la definizione del documento di PRG-PS e del primo PRG-PO, il Rapporto Ambientale della VAS, documento fondamentale dell'intero procedimento di VAS è stato redatto, integrato e completato sulla base del Rapporto Ambientale Preliminare. Come illustrato nel Cap. 2 delle presenti Linee guida, la struttura e i contenuti del RA sono definiti nel Codice dell'Ambiente (Art.13 D.Lgs 152/2006).

Il Rapporto Ambientale della VAS di Norcia è costituito da una parte comune al Rapporto Ambientale Preliminare (le - premesse per la valutazione ambientale del nuovo piano, il quadro di riferimento programmatico e scenario ambientale; la definizione del quadro conoscitivo del territorio, gli scenari sociali per la sostenibilità del nuovo PRG-PS, i riferimenti generali per il nuovo PRG) e da una seconda parte specifica di Valutazione ambientale, che:

- considera e recepisce gli esiti della fase di consultazione preliminare,
- riporta e descrive i contenuti e la forma del piano, considerando sia il PRG-parte strutturale che il primo PRG-PO
- definisce gli elementi operativi per la Valutazione ambientale del PRG
- definisce gli impatti potenziali sull'ambiente, definendo le componenti ambientali su cui effettuare il monitoraggio e definendo gli indicatori opportuni
- definisce il piano di monitoraggio per l'attuazione del PRG nel tempo.

2.8 Gli approfondimenti e integrazioni della VAS di Norcia nel processo complessivo

Nel corso del procedimento di VAS del PRG di Norcia, il Rapporto Ambientale è stato integrato da alcuni documenti che in parte approfondiscono alcuni aspetti fondamentali, definiti dalla particolare situazione di contesto post-sisma e dagli obiettivi di sostenibilità posti alla base delle stesse scelte di piano, e in parte aiutano l'illustrazione della valutazione effettuata.

In particolare, l'**Allegato A** - *Repertorio delle aree per l'emergenza*, elenca le aree acquisite in fase di emergenza a patrimonio comunale, e utilizzate per le funzioni strategiche, per il ricovero di mezzi, materiale e per l'installazione dei moduli abitativi temporanei (SAE) e per le attività produttive, commercio o di servizio temporanee. Queste aree interessano sia il capoluogo che le frazioni e definiscono di fatto un nuovo assetto della città e del territorio di Norcia. Esse rappresentano una previsione rilevante del PRG- PS, e quindi da valutare opportunamente dal punto di vista delle ricadute ambientali. Allo stesso modo, l'**Allegato B** - *Ricognizione delle trasformazioni rilevanti programmate dal PRG-PS* sintetizza in un unico documento tutte le trasformazioni da considerare rilevanti definite dal PRG-PS e degne di valutazione ambientale.

Altri allegati invece sono finalizzati a illustrare in maniera chiara e approfondita il metodo utilizzato dalla VAS per la valutazione ambientale, con riferimento alla verifica di coerenza interna ed esterna del piano (ALLEGATO C - Raccolta delle matrici di coerenza), alla scelta e utilizzo degli indicatori di valutazione e di monitoraggio (ALLEGATO D - Selezione degli Indicatori, ALLEGATO E - Applicazione degli Indicatori) e al metodo definito per il monitoraggio, che assume un ruolo fondamentale per la valutazione degli effetti ambientali dell'attuazione del piano nel corso del tempo, e per definire eventuali parametri correttivi (ALLEGATO F - Schema Piano di Monitoraggio).

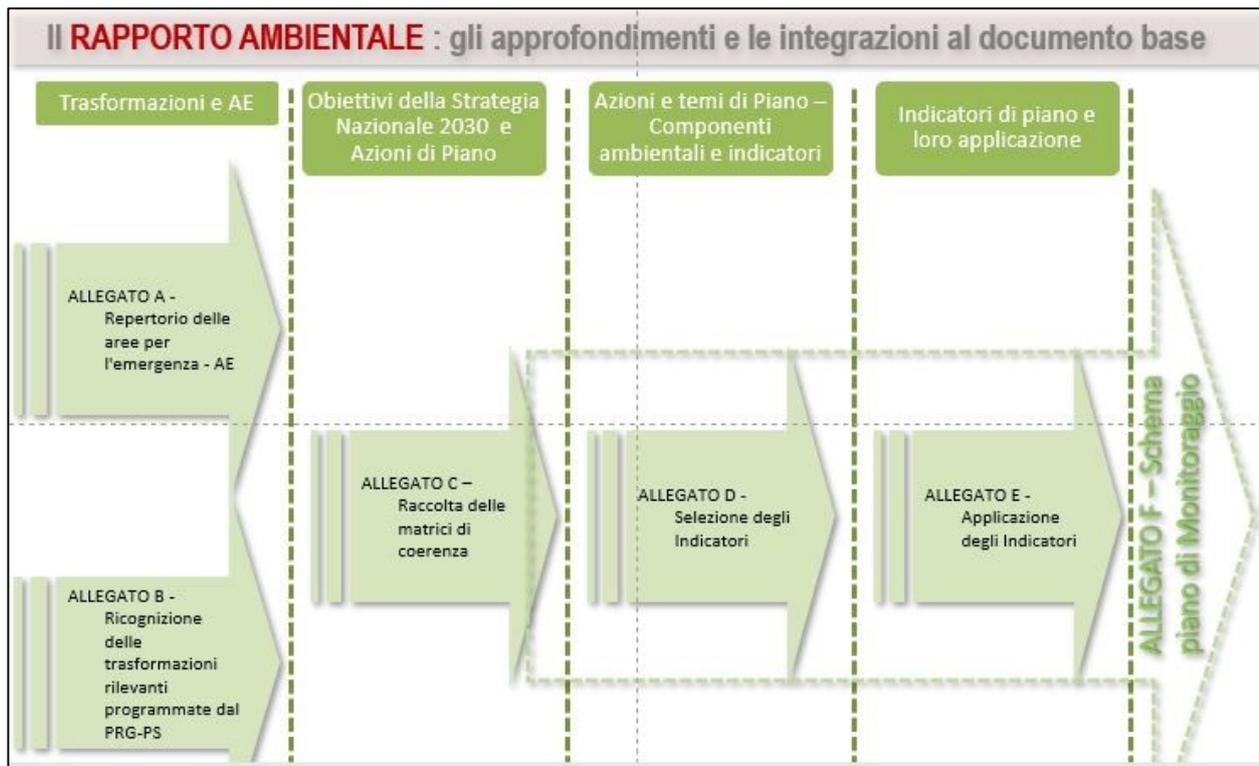


Figura 28. VAS di Norcia – Schema sugli approfondimenti e Allegati del Rapporto Ambientale

3 Il modello di valutazione del Piano

Il Rapporto Ambientale definisce la valutazione degli effetti attesi dall'attuazione delle scelte del PRG-PS e PRG-PO, è stata effettuata attraverso tre tipi di valutazioni, che sono stati illustrati mediante delle matrici:

- La valutazione di coerenza esterna
- La valutazione di coerenza interna
- La valutazione di sostenibilità delle azioni rilevanti di piano sulle componenti ambientali e definizione degli indicatori che saranno utilizzati per il monitoraggio dell'attuazione del piano.

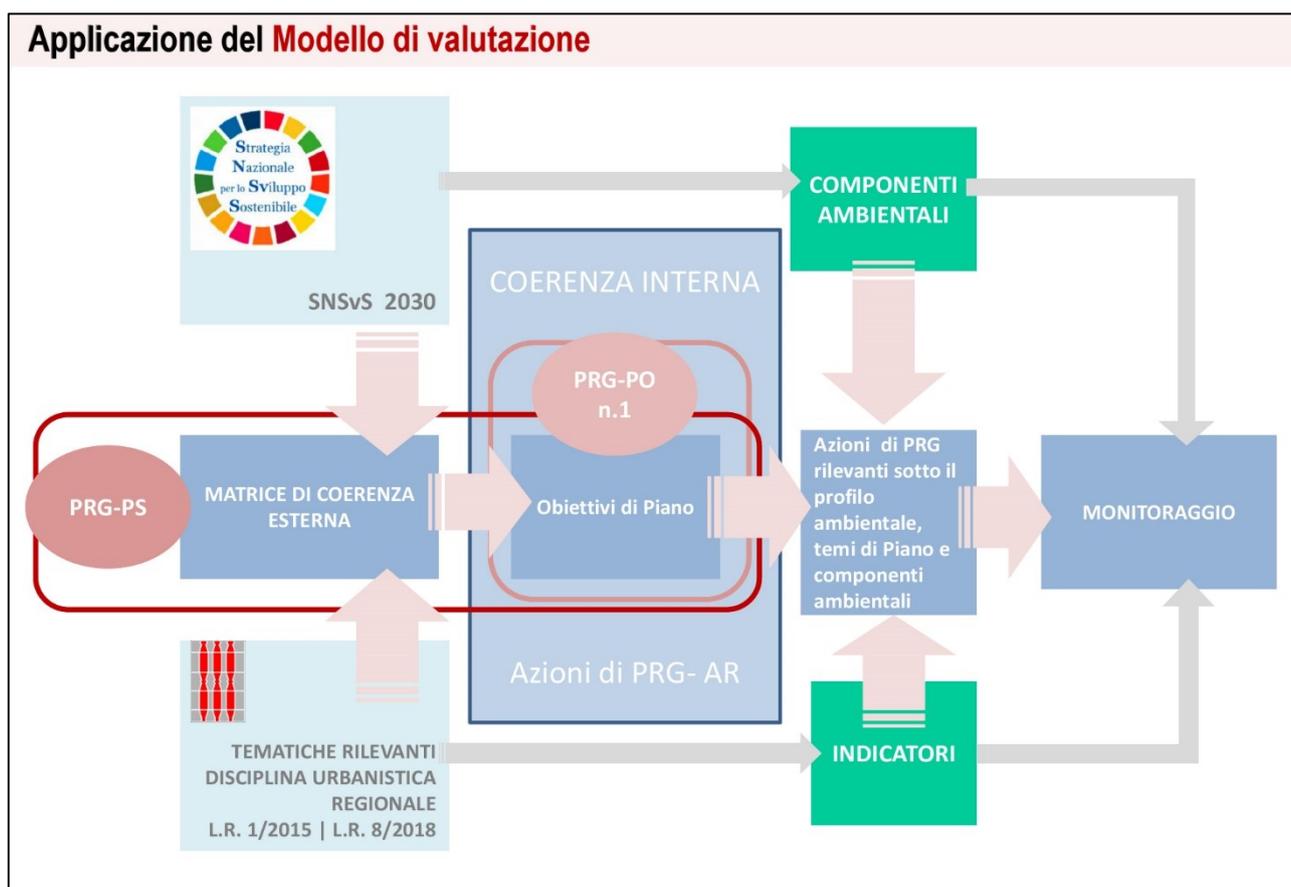


Figura 29. Schema sintetico del modello di valutazione definito nella VAS, costituito da valutazioni di coerenza esterna, valutazioni di coerenza interna e di valutazioni ambientali effettuate sulle azioni rilevanti da effettuare mediante un set di indicatori

A titolo esemplificativo nella tabella di seguito vengono riportati gli indicatori che la VAS del PRG di Norcia ha scelto affinché il Comune potesse monitorare gli effetti del Piano nel tempo in coerenza con gli obiettivi del piano, della normativa regionale e della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile.

Tra gli **indicatori di contesto**, sono quelli finalizzati alla misurazione e controllo degli inquinanti in atmosfera, quali la concentrazione di CO, di NO2, e di PM10; quelli per monitorare la qualità e la gestione della risorsa idrica, quali gli indici di qualità dei corsi d'acqua e la quantità di prelievo di acque di falda; quelli legati alla gestione dei rifiuti, quali la produzione totale di rifiuti urbani e la percentuale di raccolta differenziata.

Le fonti di questi dati derivano prevalentemente dall'agenzia regionale ARPA.

Tra gli **indicatori di piano** sono quelli relativi all'edilizia sparsa sul territorio (indice di sprawl), al consumo di suolo (suolo trasformato, reso artificiale o urbanizzato), alla costruzione della rete ecologica locale (grado di realizzazione), alla frastagliatura, alla reversibilità delle trasformazioni e relativa riduzione di naturalità, alla realizzazione della SUM (in termini di interventi realizzati per il miglioramento del suo funzionamento), alla realizzazione del sistema delle dotazioni prevista dal piano, al grado di realizzazione del sistema della mobilità sostenibile, e alla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico.

cod.	Indicatore di contesto	
C1	Inquinanti in atmosfera	Verifica della concentrazione in atmosfera di CO (Fonte dati ARPA Umbria)
		Verifica della concentrazione in atmosfera di NO2 (Fonte dati ARPA Umbria)
		Verifica della concentrazione in atmosfera di PM10 (Fonte dati ARPA Umbria)
C2	Qualità e gestione della risorsa idrica	Valore SECA (o altro indice di qualità dei corsi idrici popolabile - ARPA)
		Prelievo di acque di falda
C3	Gestione dei rifiuti	Produzione totale di rifiuti urbani ed assimilati
		Percentuale raccolta differenziata

Figura 30. Esempi di indicatori di contesto per il monitoraggio nella procedura di VAS (da VAS del PRG di Norcia)

In seconda battuta sono state individuate le **trasformazioni rilevanti** definite dal PRG; rilevanti sia rispetto all'assetto del territorio che per l'intero sistema ambientale. Quindi le trasformazioni su cui effettivamente impostare le attività specifiche di monitoraggio, utilizzando gli indicatori, di piano e di contesto definiti sopra.

Queste riguardano le trasformazioni sulle aree e sulla mobilità. Le trasformazioni ammesse e previste dal PRG sulle aree sono:

- le **Aree per l'emergenza sisma 2016**, per le quali il PRG-PS ne prevede una rifunzionalizzazione differenziata, tra aree da destinare a dotazioni, per servizi pubblici o altre funzioni di pubblica utilità compatibili con la funzione di protezione civile, e aree da rifunzionalizzare al termine dell'utilizzo per l'emergenza, per nuovi insediamenti residenziali o per attività e servizi. In questi casi l'indicatore del consumo di suolo è applicabile solo nel caso in cui le aree vengono riutilizzate per nuovi insediamenti residenziali o per attività e servizi, in quanto ai sensi della LR 1/2015 le dotazioni o usi di Protezione civile non vengono computati come 'consumo di suolo'.

- le **Zone agricole utilizzabili per nuovi insediamenti**, e le **Zone agricole utilizzabili per delocalizzazioni** consistenti in aree attualmente ai margini dell'edificato da urbanizzare e insediare, le prime per soddisfare le quantità edificatorie non attuate e derivanti dal precedente piano, l'eventuale fabbisogno di nuovo residenziale o il reperimento di nuovi standard, le seconde, per permettere la eventuale delocalizzazione degli edifici e funzioni presenti attualmente in aree sulle quali è

stata rilevata dagli studi geologici o idro-geologici forme di instabilità e pericolosità. L'impatto dei nuovi insediamenti può essere mitigato con interventi specifici sui margini, sul trattamento delle superfici permeabili, sull'efficientamento energetico degli edifici, e sulla riduzione generale dell'impatto ambientale degli impianti.

- **Aree attrezzate o da attrezzare per la fruizione ludico-sportiva all'aria aperta**, che nel caso di Norcia interessano aree prevalentemente lungo i corsi d'acqua, ai margini di aree boscate o in componenti della Rete ecologica, in luoghi quindi caratterizzati da elevate valenze naturalistiche e conseguentemente anche da alti livelli di vulnerabilità ambientale.

- **Ambito per il polo artigianale agroalimentare**, per attività che rappresentano una delle vocazioni principali per lo sviluppo del territorio nursino, ma la cui attuazione incide sia sul consumo di suolo che su tutte le altre componenti ambientali, ma per il quale la definizione di criteri di mitigazione paesaggistica e ambientale e interventi a compensazione quali ad esempio la integrazione della rete ecologica locale mediante la messa a dimora di essenze vegetali.

- **Siti da valorizzare per la fruizione ludico-sportiva**, localizzati in aree già urbanizzate ma la cui rifunionalizzazione e valorizzazione può incidere sulle diverse componenti ambientali. Anche in questo caso l'impatto sull'ambiente può essere mitigato con interventi specifici sui margini, sul trattamento delle superfici permeabili, sull'efficientamento energetico degli edifici, e sulla riduzione generale dell'impatto ambientale degli impianti.

Trasformazioni rilevanti programmate dal PRG-PS

Interventi areali e puntuali

-  Aree per l'emergenza - AE
-  Zone agricole utilizzabili per nuovi insediamenti - ZN
-  Zone agricole utilizzabili per delocalizzazioni - ZD
-  Aree attrezzate o da attrezzare per la fruizione ludico-turistico-sportiva all'aria aperta - AF
-  Ambito per l'allocazione di polo artigianale agroalimentare - G
-  Edifici e relative pertinenze ricadenti in tutto o in parte nelle Zone di attenzione di aree instabili o che determinano situazioni di criticità - ZIN
-  Siti da valorizzare per la fruizione turistico-sportiva

Interventi per la mobilità

-  Viabilità da adeguare
-  Viabilità di progetto
-  Viabilità di progetto in galleria
-  Viabilità ciclopedonale
-  Percorsi ciclopedonali di progetto
-  Percorso ciclopedonale sul tracciato storico della ex ferrovia Spoleto-Norcia
-  Percorsi per attività rurali utilizzabile come viabilità ciclopedonale
-  Corridoio multimodale per accessibilità ai Piani di Castelluccio

Le trasformazioni ammesse e promosse dal PRG-PS sul sistema della mobilità sono invece le seguenti, e rispondono ad obiettivi di miglioramento dell'efficienza dell'accessibilità territoriale e locale, anche nell'ottica della riduzione della vulnerabilità sismica, così come indicato anche negli elaborati sulla Struttura Urbana Minima, e ad obiettivi di promozione della fruizione del paesaggio e del territorio, anche nell'ottica della valorizzazione dell'offerta di servizi per il turismo sostenibile (naturalistico, sportivo, culturale, e religioso):

- interventi sulla viabilità, articolata in interventi di adeguamento di strade esistenti e nuovi tracciati viari, in superficie e in galleria;

- interventi per la realizzazione di percorsi ciclopedonali, mediante l'adeguamento della rete viaria rurale, l'ulteriore attrezzamento del percorso Spoleto-Norcia per favorirne la fruibilità e la creazione di un corridoio multimodali per permettere l'accessibilità alternativa ai Piani di Castelluccio.

In particolare questo ultimo intervento, lasciando aperto il campo delle soluzioni e interessando ambienti di rilevante valenza e vulnerabilità ambientale, necessita di essere monitorato in maniera molto precisa e attenta.

3.1 La valutazione di coerenza esterna

3.1.1 Gli obiettivi di sostenibilità del PRG di Norcia e la SNSvS.

Il modello di valutazione adottato per il nuovo PRG di Norcia si richiama alle più generali politiche di sostenibilità ambientale promosse a livello nazionale, con particolare riferimento alla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile 2030 (**SNSvS**). Infatti la coerenza esterna è stata valutata mettendo in relazione gli Obiettivi Strategici di Piano con gli Obiettivi Generali di Sostenibilità di cui alla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile.

Per l'individuazione degli obiettivi generali di sostenibilità si è fatto riferimento alla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS). La SNSvS è strutturata in cinque aree, corrispondenti alle cosiddette "5P" dello sviluppo sostenibile proposte dall'Agenda 2030: Persone, Pianeta, Prosperità, Pace e Partnership. Ciascuna area contiene Scelte Strategiche e Obiettivi Strategici per l'Italia, correlati agli obiettivi globali di sviluppo sostenibili dell'Agenda 2030¹⁴. Le scelte strategiche individuano le priorità cui l'Italia è chiamata a rispondere. Riflettono la natura trasversale dell'Agenda 2030, integrando le tre dimensioni della sostenibilità: ambiente, società ed economia.

Ciascuna scelta è associata a una selezione preliminare di strumenti di attuazione di livello nazionale¹⁵.

Sulla base della natura dello strumento di pianificazione territoriale a scala comunale, nonché del contesto territoriale stesso del Comune di Norcia, è stata condotta un'analisi della strategia nazionale al fine di selezionare gli elementi ritenuti maggiormente significativi e "misurabili" con le strategie di piano.

Selezione degli Obiettivi specifici della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile

Gli obiettivi specifici di sviluppo sostenibile della strategia sono stati selezionati in quanto considerati misurabili con le strategie del piano di Norcia sono organizzati per obiettivi strategici nazionali, e sono riportati di seguito:

Selezione degli Obiettivi specifici della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile

Gli obiettivi specifici di sviluppo sostenibile della strategia sono stati selezionati in quanto considerati misurabili con le strategie del piano di Norcia sono organizzati per obiettivi strategici nazionali, e sono riportati di seguito:

- **Ridurre il disagio abitativo:**
 - 11.1 garantire a tutti l'accesso ad alloggi adeguati, sicuri e convenienti e ai servizi di base e riqualificare i quartieri poveri;
- **Diminuire l'esposizione della popolazione ai fattori di rischio ambientale e antropico:**
 - 6.3 Migliorare la qualità dell'acqua eliminando le discariche, riducendo l'inquinamento e il rilascio di prodotti chimici e scorie pericolose, dimezzando la quantità di acque reflue non trattate e aumentando considerevolmente il riciclaggio e il reimpiego sicuro a livello globale;
 - 11.5 Ridurre in modo significativo il numero di decessi e il numero di persone e diminuire in modo sostanziale le perdite economiche dirette rispetto al prodotto interno lordo globale causate da calamità, comprese quelle legate all'acqua, con particolare riguardo alla protezione dei poveri e delle persone più vulnerabili;
 - 11.6 Ridurre l'impatto ambientale negativo pro-capite delle città, prestando particolare attenzione alla qualità dell'aria e alla gestione dei rifiuti urbani e di altri rifiuti;
 - 13.1 Rafforzare in tutti i paesi la capacità di ripresa e di adattamento ai rischi legati al clima e ai disastri naturali
- **Salvaguardare e migliorare lo stato di conservazione di specie e habitat per gli ecosistemi, terrestri e acquatici:**

¹⁴ SDGs : Sustainable Development Goals

¹⁵ Cf: <http://www.minambiente.it/pagina/la-strategia-nazionale-lo-sviluppo-sostenibile>

- 15.5 Intraprendere azioni efficaci ed immediate per ridurre il degrado degli ambienti naturali, arrestare la distruzione della biodiversità e, entro il 2020, proteggere le specie a rischio di estinzione
- **Integrare il valore del capitale naturale (degli ecosistemi e della biodiversità) nei piani, nelle politiche e nei sistemi di contabilità:**
 - 12.2 Entro il 2030, raggiungere la gestione sostenibile e l'utilizzo efficiente delle risorse naturali
 - 15.9 Entro il 2020, integrare i principi di ecosistema e biodiversità nei progetti nazionali e locali, nei processi di sviluppo e nelle strategie e nei resoconti per la riduzione della povertà.
- **Arrestare il consumo del suolo e combattere la desertificazione:**
 - 11.3 Entro il 2030, potenziare un'urbanizzazione inclusiva e sostenibile e la capacità di pianificare e gestire in tutti i paesi un insediamento umano che sia partecipativo, integrato e sostenibile
- **Attuare la gestione integrata delle risorse idriche a tutti i livelli di pianificazione**
 - 6.5 Implementare entro il 2030 una gestione delle risorse idriche integrata a tutti i livelli, anche tramite la cooperazione transfrontaliera, in modo appropriato
- **Garantire la gestione sostenibile delle foreste e combatterne l'abbandono e il degrado**
 - 15.4 Entro il 2030, garantire la conservazione degli ecosistemi montuosi, incluse le loro biodiversità, al fine di migliorarne la capacità di produrre benefici essenziali per uno sviluppo sostenibile
- **Prevenire i rischi naturali e antropici e rafforzare le capacità di resilienza di comunità e territori**
 - 11.5 Entro il 2030, ridurre in modo significativo il numero di decessi e il numero di persone colpite e diminuire in modo sostanziale le perdite economiche dirette rispetto al prodotto interno lordo globale causate da calamità, comprese quelle legate all'acqua, con particolare riguardo alla protezione dei poveri e delle persone più vulnerabili
 - 11.b Entro il 2020, aumentare considerevolmente il numero di città e insediamenti umani che adottano e attuano politiche integrate e piani tesi all'inclusione, all'efficienza delle risorse, alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici, alla resistenza ai disastri, e che promuovono e attuano una gestione olistica del rischio di disastri su tutti i livelli, in linea con il Quadro di Sendai per la Riduzione del Rischio di Disastri 2015-2030
 - 13.1 Rafforzare in tutti i paesi la capacità di ripresa e di adattamento ai rischi legati al clima e ai disastri naturali.
- **Assicurare elevate prestazioni ambientali di edifici, infrastrutture e spazi aperti e Rigenerare le città, garantire l'accessibilità e assicurare la sostenibilità delle connessioni:**
 - 6.3 Migliorare entro il 2030 la qualità dell'acqua eliminando le discariche, riducendo l'inquinamento e il rilascio di prodotti chimici e scorie pericolose, dimezzando la quantità di acque reflue non trattate e aumentando considerevolmente il riciclaggio e il reimpiego sicuro a livello globale;
 - 9.1 Sviluppare infrastrutture di qualità, affidabili, sostenibili e resilienti – comprese quelle regionali e transfrontaliere – per supportare lo sviluppo economico e il benessere degli individui, con particolare attenzione ad un accesso equo e conveniente per tutti.
 - 11.1 Entro il 2030, garantire a tutti l'accesso ad alloggi adeguati, sicuri e convenienti e ai servizi di base e riqualificare i quartieri poveri
 - 11.7 Entro il 2030, fornire accesso universale a spazi verdi e pubblici sicuri, inclusivi e accessibili, in particolare per donne, bambini, anziani e disabili.
 - 11.2 Entro il 2030, garantire a tutti l'accesso a un sistema di trasporti sicuro, conveniente, accessibile e sostenibile, migliorando la sicurezza delle strade, in particolar modo potenziando i trasporti pubblici, con particolare attenzione ai bisogni di coloro che sono più vulnerabili, donne, bambini, persone con invalidità e anziani

- Garantire il ripristino e la deframmentazione degli ecosistemi e favorire le connessioni ecologiche urbano/rurali:
 - 11.7 Entro il 2030, fornire accesso universale a spazi verdi e pubblici sicuri, inclusivi e accessibili, in particolare per donne, bambini, anziani e disabili.
- Assicurare lo sviluppo del potenziale, la gestione sostenibile e la custodia dei territori, dei paesaggi e del patrimonio culturale:
 - 6.5 Implementare entro il 2030 una gestione delle risorse idriche integrata a tutti i livelli,
 - 11.3 Entro il 2030, potenziare un'urbanizzazione inclusiva e sostenibile e la capacità di pianificare e gestire in tutti i paesi un insediamento umano che sia partecipativo, integrato e sostenibile
 - 11.4 Potenziare gli sforzi per proteggere e salvaguardare il patrimonio culturale e naturale del mondo
 - 11.a Supportare i positivi legami economici, sociali e ambientali tra aree urbane, periurbane e rurali rafforzando la pianificazione dello sviluppo nazionale e regionale.
- Promuovere la domanda e accrescere l'offerta di turismo sostenibile:
 - 8.9 Concepire e implementare entro il 2030 politiche per favorire un turismo sostenibile che crei lavoro e promuova la cultura e i prodotti locali
 - 11.4 Potenziare gli sforzi per proteggere e salvaguardare il patrimonio culturale e naturale del mondo
 - 15.9 Entro il 2020, integrare i principi di ecosistema e biodiversità nei progetti nazionali e locali, nei processi di sviluppo e nelle strategie e nei resoconti per la riduzione della povertà
- Promuovere le eccellenze italiane:
 - 8.9 Concepire e implementare entro il 2030 politiche per favorire un turismo sostenibile che crei lavoro e promuova la cultura e i prodotti locali

Nella Matrice riportata di seguito, ripresa dal Rapporto Ambientale della VAS, vengono messi in relazione gli obiettivi di Piano con gli obiettivi della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile selezionati, valutandone la coerenza (rettangolo verde), la discordanza (rettangolo rosa) e la mancanza di relazione (rettangolo bianco). Come si può evincere, non ci sono obiettivi valutati come discordanti con gli obiettivi della strategia.

Supporto Tecnico alla Regione Umbria per la formazione della Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile SRSVs

Un'altra verifica di coerenza esterna è stata fatta tra gli obiettivi della SNSv e gli obiettivi e azioni del Documento Programmatico del PRG di Norcia. Si riportano di seguito due stralci relativi agli obiettivi di tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e paesaggistiche (le aree boscate, quanto il sistema insediativo storico), di rafforzamento della struttura policentrica di Norcia per favorire il presidio del territorio, di valorizzazione delle potenzialità produttive di qualità (agricole biologiche e di lavorazione delle carni), di promozione della fruizione del territorio e del paesaggio e del turismo sostenibile (culturale, religioso e escursionistico) e di promozione dei prodotti locali.

Questi obiettivi e azioni definite nel Documento Programmatico per il PRG di Norcia sono coerenti e rispondono alle sfide della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile, in particolare:

- nel primo stralcio qui di seguito riportato: per di garantire una gestione sostenibile delle risorse naturali del territorio, con riferimento al freno del consumo di suolo, alla gestione integrata e compatibile delle risorse idriche (con riferimento agli usi agricoli e per gli allevamenti) e forestali, e (nel secondo stralcio),
- nel secondo stralcio, con riferimento alle azioni di promozione del turismo responsabile di qualità e una rete di servizi per il benessere, di tutela e valorizzazione dei paesaggi locali, dell'edilizia rurale sparsa e degli impianti storici degli insediamenti, e di promozione di una produzione agricola e agro-alimentare compatibile con il territorio; obiettivi e azioni che mostrano coerenza con l'obiettivo nazionale di promuovere e affermare modelli sostenibili di produzione e consumo.

AREA	SCelta	GOAL AGENZIA 2030	OBIEttIVI CORRELATI	OBIEttIVO DELLA STRATEGIA NAZIONALE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE	OBIEttIVI DEL DOCUMENTO PROGRAMMATICO	AZIONI DEL DOCUMENTO PROGRAMMATICO		
PIANETA	IL GARANTIRE UNA GESTIONE SOSTENIBILE DELLE RISORSE NATURALI	11.3 Entro il 2030, sostenere un'architettura urbana e sostenibile e la ripresa di quartieri e centri in tutti i paesi al medesimo tasso che in percentuale integrato e sostenibile	11.2 Arrestare il consumo del suolo e combattere la desertificazione	11.2 Arrestare il consumo del suolo e combattere la desertificazione	<p>IG.02 Tutelare e valorizzare le risorse ambientali e paesaggistiche di Norcia - Il sistema naturalistico Op.2.1. Realizzare e mantenere la Rete Ecologica Locale IG.03 Tutelare e valorizzare le risorse ambientali e paesaggistiche di Norcia - Il sistema insediativo di impianto storico Op.3.1. Salvaguardare e valorizzare la struttura insediativa storica del territorio, con particolare riferimento ai tessuti storici del capoluogo e delle frazioni, e al rapporto tra beni architettonici e storico-identitari e paesaggio. Op.3.2. Riquilibrare e consolidare e le forme insediative presenti nello spazio rurale, con particolare attenzione ai beni culturali ed edilizia rurale tipica, tenendo conto delle diverse situazioni ambientali in cui ricadono. Op.3.3. Recuperare e riutilizzare il patrimonio edilizio rurale esistente, con riferimento alle opportunità in termini di ampliamento e cambio d'uso consentite dal T.U. Op.3.4. Promuovere la riqualificazione di aree ed edifici con particolari situazioni insediative nello spazio rurale che, per ubicazione, caratteri morfologici e ambientali e attività svolte, necessitano di attenzione dal punto di vista paesaggistico-ambientale. IG.04 Tutelare e valorizzare le risorse ambientali e paesaggistiche di Norcia - Il paesaggio Op.4.4. Garantire, negli interventi edili ammessi nello spazio rurale, il livello minimo dell'effetto di frammentazione della trama agricola e il corretto inserimento paesaggistico. Op.4.6. Riquilibrare le situazioni di aggressione del paesaggio e definire le regole di intervento sui detritati. Op.4.7. Recuperare e riutilizzare il patrimonio edile nello spazio rurale, come componente dei paesaggi rurali e come importante risorsa per ampliare l'offerta di città e luoghi di particolare pregio da destinare ad usi compatibili, con riguardo alla residenza ed alla ricettività officina. IG.05 Consolidare la struttura territoriale policentrica e favorire il presidio del territorio Op.5.6. Realizzare la forma e l'assetto complessivo dell'insediamento attraverso processi di composizione della frattura verificatisi tra tessuto storico e espansioni recenti. Op.6.7. Ricomporre la morfologia del paesaggio urbano attraverso la riabilitazione/riqualificazione dei margini dell'edilizia nella fascia di contatto con la campagna. Op.6.9. Riquilibrare dal punto di vista morfologico e ambientale le aree e gli edifici produttivi. IG.07 Promuovere un turismo responsabile di qualità e una rete di servizi per il benessere Op.7.6. Attezzare in maniera compatibile i luoghi per lo sport all'aria aperta. IG.08 Sostenere e valorizzare le attività produttive di qualità Op.8.7. Promuovere la riqualificazione ambientale, architettonica e paesaggistica dell'area produttiva di S. Scolastica, favorendo la trasformazione in Area produttiva paesaggisticamente ed ecologicamente attrezzata (APPA).</p>	<p>AZIONI STRATEGICHE PER IL TERRITORIO Interventi per la tutela e la valorizzazione della Rete Ecologica Locale Interventi per la manutenzione e qualificazione della rete viaria esistente Interventi per il potenziamento della mobilità - mobilità di progetto Azioni per lo Spazio Rurale Azioni per lo Spazio Urbano</p> <p>AZIONI STRATEGICHE PER IL CAPOLUOGO La Città attrezzata Il completamento a nord del Capoluogo Centro storico: restauro, parte, consolidi Santa Scolastica: produrre qualità nella qualità Azioni per la mobilità e l'accessibilità del capoluogo</p>		
					6.3 Migliorare entro il 2030 la qualità dell'acqua sfruttando le risorse, riducendo l'inquinamento e il ricorso di prodotti chimici e risorse pericolose, dimezzando la quantità di acque reflue nei sistemi a trattamento convenzionale, migliorando il riutilizzo sicuro a livello globale	11.3 Minimizzare i carichi inquinanti nei suoli, in ogni stato e nelle fasi ecologiche, tenendo in considerazione i livelli di buono stato ecologico dei sistemi naturali	<p>IG.02 Tutelare e valorizzare le risorse ambientali e paesaggistiche di Norcia - Il sistema naturalistico Op.2.4. Garantire il regolare deflusso delle acque superficiali e la caratterizzazione paesaggistica del reticolo idrografico. Op.2.5. Definire azioni per la riduzione degli inquinanti sulle aree interessate da vulnerabilità degli acquiferi. IG.04 Rete Ecologica Locale Op.5.1. Protezione, recupero e potenziamento delle componenti naturali esistenti che costituiscono il patrimonio di naturalità del territorio, con particolare attenzione alle aree protette e alle loro peculiarità, impostando una rete ecologica con ridotte necessità di manutenzione e dotata di elevata resilienza rispetto agli impatti esterni. Op.5.2. Connessione e messa in continuità delle componenti naturali esistenti al fine di garantire la funzionalità ecologica. Op.5.3. Individuazione, salvaguardia e riqualificazione delle aree strategiche al fine di garantire il corretto funzionamento litologico ed ecologico del sistema e la messa in sicurezza del territorio. Op.5.4. Promozione di politiche e interventi per l'uso compatibile ed ecologicamente sostenibile delle risorse, per l'efficienza energetica e per la riduzione delle pressioni antropiche sull'ambiente, nell'ambito delle attività agricole, produttive e degli usi civili.</p>	<p>AZIONI STRATEGICHE PER IL TERRITORIO Interventi per la tutela e la valorizzazione della Rete Ecologica Locale</p> <p>AZIONI STRATEGICHE PER IL CAPOLUOGO La Città attrezzata Il completamento a nord del Capoluogo Centro storico: restauro, parte, consolidi Santa Scolastica: produrre qualità nella qualità</p>
					12.4 Entro il 2030, raggiungere la gestione eco-compatibile di sistemi chimici e di altri rifiuti durante l'intero ciclo di vita, in conformità ai quadri internazionali	11.4 Aumentare la gestione integrata delle risorse idriche a tutti i livelli di pianificazione	<p>IG.02 Tutelare e valorizzare le risorse ambientali e paesaggistiche di Norcia - Il sistema naturalistico Op.2.4. Garantire il regolare deflusso delle acque superficiali e la caratterizzazione paesaggistica del reticolo idrografico. Op.2.5. Definire azioni per la riduzione degli inquinanti sulle aree interessate da vulnerabilità degli acquiferi. IG.04 Rete Ecologica Locale Op.5.1. Protezione, recupero e potenziamento delle componenti naturali esistenti che costituiscono il patrimonio di naturalità del territorio, con particolare attenzione alle aree protette e alle loro peculiarità, impostando una rete ecologica con ridotte necessità di manutenzione e dotata di elevata resilienza rispetto agli impatti esterni. Op.5.2. Connessione e messa in continuità delle componenti naturali esistenti al fine di garantire la funzionalità ecologica. Op.5.3. Individuazione, salvaguardia e riqualificazione delle aree strategiche al fine di garantire il corretto funzionamento litologico ed ecologico del sistema e la messa in sicurezza del territorio. Op.5.4. Promozione di politiche e interventi per l'uso compatibile ed ecologicamente sostenibile delle risorse, per l'efficienza energetica e per la riduzione delle pressioni antropiche sull'ambiente, nell'ambito delle attività agricole, produttive e degli usi civili.</p>	<p>AZIONI STRATEGICHE PER IL TERRITORIO Interventi per la tutela e la valorizzazione della Rete Ecologica Locale</p> <p>AZIONI STRATEGICHE PER IL CAPOLUOGO La Città attrezzata Il completamento a nord del Capoluogo Centro storico: restauro, parte, consolidi Santa Scolastica: produrre qualità nella qualità</p>
					14.1 Implementare entro il 2030 una gestione delle risorse idriche integrata a tutti i livelli, anche tramite la cooperazione transfrontaliera, in modo equo e partecipativo	11.5 Massimizzare l'efficienza idrica e adeguare i prelievi alla scarsità d'acqua	<p>IG.06 Consolidare la struttura territoriale policentrica e favorire il presidio del territorio Op.6.2. Rafforzare i poli di riferimento territoriale a livello di sottosistema per la riqualificazione e il potenziamento dei servizi di base e per la formazione di luoghi di socializzazione.</p>	<p>AZIONI STRATEGICHE PER IL TERRITORIO Interventi per lo Spazio Urbano</p> <p>AZIONI STRATEGICHE PER IL CAPOLUOGO La Città attrezzata</p>
					6.4 Aumentare significativamente entro il 2030 l'efficienza nell'uso dell'energia in ogni settore e garantire l'approvvigionamento a favore sostenibile, sicuro, pulito, per affrontare la carenza idrica e ridurre in modo sostanziale il numero di persone che vivono in condizioni di povertà energetica	11.6 Minimizzare le emissioni e abbattere le concentrazioni inquinanti in atmosfera	<p>IG.02 Tutelare e valorizzare le risorse ambientali e paesaggistiche di Norcia - Il sistema naturalistico Op.2.3. Realizzare e mantenere la Rete Ecologica Locale Op.2.6. Governare le aree boscate. Op.2.8. Tutelare e salvaguardare gli ambienti di particolare valore geo-biologico al fine di mantenere le attività agricole che vi si svolgono e di promuoverne la conoscenza anche attraverso la definizione di modalità di gestione. Op.2.9. Sostenere il mantenimento delle aree agricole per il notevole contributo fornito alla biodiversità ambientale e per sostenere e sviluppare a tecniche agronomiche compatibili. IG.04 Rete Ecologica Locale Op.5.2. Connessione e messa in continuità delle componenti naturali esistenti al fine di garantire la funzionalità ecologica. Op.5.3. Individuazione, salvaguardia e riqualificazione delle aree strategiche al fine di garantire il corretto funzionamento litologico ed ecologico del sistema e la messa in sicurezza del territorio. Op.5.4. Promozione di politiche e interventi per l'uso compatibile ed ecologicamente sostenibile delle risorse, per l'efficienza energetica e per la riduzione delle pressioni antropiche sull'ambiente, nell'ambito delle attività agricole, produttive e degli usi civili.</p>	<p>AZIONI STRATEGICHE PER IL TERRITORIO Interventi per la salvaguardia del Paesaggio Interventi per la manutenzione e qualificazione della rete viaria esistente Interventi per il potenziamento della mobilità - mobilità di progetto Azioni per lo Spazio Rurale Azioni per lo Spazio Urbano Azioni per la mitigazione dei rischi e la sicurezza del territorio Azioni per la fruizione del territorio e per il turismo</p> <p>AZIONI STRATEGICHE PER IL CAPOLUOGO I Parchi di Norcia: le Marche e le sorgenti del Salicene La Città attrezzata Il completamento a nord del Capoluogo Centro storico: restauro, parte, consolidi Santa Scolastica: produrre qualità nella qualità Azioni per la mobilità e l'accessibilità del capoluogo Azioni per le aree per l'emergenza Sema 2016</p>
					11.4 Entro il 2030, ridurre l'impatto ambientale negativo pro-capite delle città, prevenendo l'espansione estensiva della qualità dell'aria e la gestione di rifiuti urbani e acqua	11.7 Garantire la gestione sostenibile delle foreste e combattere l'abbandono e il degrado	<p>IG.02 Tutelare e valorizzare le risorse ambientali e paesaggistiche di Norcia - Il sistema naturalistico Op.2.3. Realizzare e mantenere la Rete Ecologica Locale Op.2.6. Governare le aree boscate. Op.2.8. Tutelare e salvaguardare gli ambienti di particolare valore geo-biologico al fine di mantenere le attività agricole che vi si svolgono e di promuoverne la conoscenza anche attraverso la definizione di modalità di gestione. Op.2.9. Sostenere il mantenimento delle aree agricole per il notevole contributo fornito alla biodiversità ambientale e per sostenere e sviluppare a tecniche agronomiche compatibili. IG.04 Rete Ecologica Locale Op.5.2. Connessione e messa in continuità delle componenti naturali esistenti al fine di garantire la funzionalità ecologica.</p>	<p>AZIONI STRATEGICHE PER IL TERRITORIO Interventi per lo Spazio Urbano</p> <p>AZIONI STRATEGICHE PER IL CAPOLUOGO I Parchi di Norcia: le Marche e le sorgenti del Salicene</p>
					11.2 Entro il 2030, promuovere una gestione sostenibile di tutti i tipi di rifiuti, avvicinare la definizione, l'apertura la forza degli enti e aumentare ovunque, in modo equo, la riabilitazione e il riassetto	11.8 Promuovere la domanda e accrescere l'offerta di turismo sostenibile	<p>IG.02 Tutelare e valorizzare le risorse ambientali e paesaggistiche di Norcia - Il sistema naturalistico Op.2.3. Realizzare e mantenere la Rete Ecologica Locale Op.2.6. Governare le aree boscate. Op.2.8. Tutelare e salvaguardare gli ambienti di particolare valore geo-biologico al fine di mantenere le attività agricole che vi si svolgono e di promuoverne la conoscenza anche attraverso la definizione di modalità di gestione. Op.2.9. Sostenere il mantenimento delle aree agricole per il notevole contributo fornito alla biodiversità ambientale e per sostenere e sviluppare a tecniche agronomiche compatibili. IG.04 Rete Ecologica Locale Op.5.2. Connessione e messa in continuità delle componenti naturali esistenti al fine di garantire la funzionalità ecologica.</p>	<p>AZIONI STRATEGICHE PER IL TERRITORIO Interventi per la tutela e la valorizzazione della Rete Ecologica Locale</p> <p>AZIONI STRATEGICHE PER IL CAPOLUOGO La Città attrezzata</p>
					11.4 Entro il 2030, garantire la conservazione degli ecosistemi marini, incluso la loro biodiversità, al fine di migliorare la capacità di produrre benefici essenziali per una vita sostenibile	11.8 Promuovere la domanda e accrescere l'offerta di turismo sostenibile	<p>IG.03 Tutelare e valorizzare le risorse ambientali e paesaggistiche di Norcia - Il sistema insediativo di impianto storico Op.3.1. Salvaguardare e valorizzare la struttura insediativa storica del territorio, con particolare riferimento ai tessuti storici del capoluogo e delle frazioni, e al rapporto tra beni architettonici e storico-identitari e paesaggio. Op.3.2. Riquilibrare e consolidare e le forme insediative presenti nello spazio rurale, con particolare attenzione ai Beni culturali ed edilizia rurale tipica, tenendo conto delle diverse situazioni ambientali in cui ricadono. Op.3.3. Recuperare e riutilizzare il patrimonio edilizio rurale esistente, con riferimento alle opportunità in termini di ampliamento e cambio d'uso consentite dal T.U. Op.3.4. Promuovere la riqualificazione di aree ed edifici con particolari situazioni insediative nello spazio rurale che, per ubicazione, caratteri morfologici e ambientali e attività svolte, necessitano di attenzione dal punto di vista paesaggistico-ambientale. IG.06 Consolidare la struttura territoriale policentrica e favorire il presidio del territorio Op.6.8. Migliorare la viabilità e l'accessibilità in termini di stato di manutenzione delle strade e di ingresso ai vari centri e nuclei; Op.6.9. Riquilibrare dal punto di vista morfologico e ambientale le aree e gli edifici produttivi. Op.6.10. Riquilibrare e riorganizzazione le aree e i manufatti destinati ad attività turistiche. Op.6.11. Favorire la creazione, per sottostituti di frazioni, di condizioni favorevoli alla localizzazione di attività produttive compatibili ed attività di servizio privata. Op.6.12. Definizione di un sistema territoriale minimo che assicuri la tenuta dell'intero territorio e la gestione efficace dell'emergenza, nel quale ogni sottosistema insediativo abbia una polarità di riferimento e sia dotato di aree attivabili ai fini dell'emergenza. Op.6.13. Qualificazione dell'offerta turistica non solo nel Capoluogo ma anche nelle frazioni, secondo le vocazioni prevalenti, e conseguenti azioni di cura degli spazi pubblici, di creazione di attività di accoglienza e di servizio rivolto all'ospitalità. IG.07 Promuovere un turismo responsabile di qualità e una rete di servizi per il benessere Op.7.1. Qualificare ed articolare l'offerta della ricettività sia alberghiera che escursionistica, sia in ambito urbano che in ambito rurale. Op.7.2. Estendere e qualificare le dotazioni infrastrutturali per l'accesso ai luoghi meta delle diverse forme di turismo, organizzare e attrezzare al meglio questi luoghi, con particolare riferimento alla qualità degli spazi e delle attrezzature pubbliche. Op.7.3. Favorire nuove attività e funzioni compatibili per il tempo libero in città e nel territorio, ed estendere, specializzare e diversificare le attività commerciali e di ristoro; ciò contribuendo a consolidare e ad arricchire e ampliare l'offerta turistica marina. Op.7.4. Migliorare e rafforzare gli impianti del Capoluogo per lo sport agonistico, anche dilettantistico. Op.7.5. Promuovere un'accessibilità sostenibile e integrata, con riferimento a forme di mobilità lenta e alternativa;</p>	<p>AZIONI STRATEGICHE PER IL TERRITORIO Interventi per la tutela e la valorizzazione della Rete Ecologica Locale</p> <p>AZIONI STRATEGICHE PER IL CAPOLUOGO La Città attrezzata</p>
					8.9 Concepire e implementare entro il 2030 politiche per favorire un turismo sostenibile che crei lavoro e promuova la cultura e i prodotti locali	11.8 Promuovere la domanda e accrescere l'offerta di turismo sostenibile	<p>IG.03 Tutelare e valorizzare le risorse ambientali e paesaggistiche di Norcia - Il sistema insediativo di impianto storico Op.3.1. Salvaguardare e valorizzare la struttura insediativa storica del territorio, con particolare riferimento ai tessuti storici del capoluogo e delle frazioni, e al rapporto tra beni architettonici e storico-identitari e paesaggio. Op.3.2. Riquilibrare e consolidare e le forme insediative presenti nello spazio rurale, con particolare attenzione ai Beni culturali ed edilizia rurale tipica, tenendo conto delle diverse situazioni ambientali in cui ricadono. Op.3.3. Recuperare e riutilizzare il patrimonio edilizio rurale esistente, con riferimento alle opportunità in termini di ampliamento e cambio d'uso consentite dal T.U. Op.3.4. Promuovere la riqualificazione di aree ed edifici con particolari situazioni insediative nello spazio rurale che, per ubicazione, caratteri morfologici e ambientali e attività svolte, necessitano di attenzione dal punto di vista paesaggistico-ambientale. IG.06 Consolidare la struttura territoriale policentrica e favorire il presidio del territorio Op.6.8. Migliorare la viabilità e l'accessibilità in termini di stato di manutenzione delle strade e di ingresso ai vari centri e nuclei; Op.6.9. Riquilibrare dal punto di vista morfologico e ambientale le aree e gli edifici produttivi. Op.6.10. Riquilibrare e riorganizzazione le aree e i manufatti destinati ad attività turistiche. Op.6.11. Favorire la creazione, per sottostituti di frazioni, di condizioni favorevoli alla localizzazione di attività produttive compatibili ed attività di servizio privata. Op.6.12. Definizione di un sistema territoriale minimo che assicuri la tenuta dell'intero territorio e la gestione efficace dell'emergenza, nel quale ogni sottosistema insediativo abbia una polarità di riferimento e sia dotato di aree attivabili ai fini dell'emergenza. Op.6.13. Qualificazione dell'offerta turistica non solo nel Capoluogo ma anche nelle frazioni, secondo le vocazioni prevalenti, e conseguenti azioni di cura degli spazi pubblici, di creazione di attività di accoglienza e di servizio rivolto all'ospitalità. IG.07 Promuovere un turismo responsabile di qualità e una rete di servizi per il benessere Op.7.1. Qualificare ed articolare l'offerta della ricettività sia alberghiera che escursionistica, sia in ambito urbano che in ambito rurale. Op.7.2. Estendere e qualificare le dotazioni infrastrutturali per l'accesso ai luoghi meta delle diverse forme di turismo, organizzare e attrezzare al meglio questi luoghi, con particolare riferimento alla qualità degli spazi e delle attrezzature pubbliche. Op.7.3. Favorire nuove attività e funzioni compatibili per il tempo libero in città e nel territorio, ed estendere, specializzare e diversificare le attività commerciali e di ristoro; ciò contribuendo a consolidare e ad arricchire e ampliare l'offerta turistica marina. Op.7.4. Migliorare e rafforzare gli impianti del Capoluogo per lo sport agonistico, anche dilettantistico. Op.7.5. Promuovere un'accessibilità sostenibile e integrata, con riferimento a forme di mobilità lenta e alternativa;</p>	<p>AZIONI STRATEGICHE PER IL TERRITORIO Interventi per la tutela e la valorizzazione della Rete Ecologica Locale</p> <p>AZIONI STRATEGICHE PER IL CAPOLUOGO La Città attrezzata</p>
					11.4 Potenziare gli sforzi per proteggere e salvaguardare il patrimonio culturale e naturale del mondo	11.8 Promuovere la domanda e accrescere l'offerta di turismo sostenibile	<p>IG.03 Tutelare e valorizzare le risorse ambientali e paesaggistiche di Norcia - Il sistema insediativo di impianto storico Op.3.1. Salvaguardare e valorizzare la struttura insediativa storica del territorio, con particolare riferimento ai tessuti storici del capoluogo e delle frazioni, e al rapporto tra beni architettonici e storico-identitari e paesaggio. Op.3.2. Riquilibrare e consolidare e le forme insediative presenti nello spazio rurale, con particolare attenzione ai Beni culturali ed edilizia rurale tipica, tenendo conto delle diverse situazioni ambientali in cui ricadono. Op.3.3. Recuperare e riutilizzare il patrimonio edilizio rurale esistente, con riferimento alle opportunità in termini di ampliamento e cambio d'uso consentite dal T.U. Op.3.4. Promuovere la riqualificazione di aree ed edifici con particolari situazioni insediative nello spazio rurale che, per ubicazione, caratteri morfologici e ambientali e attività svolte, necessitano di attenzione dal punto di vista paesaggistico-ambientale. IG.06 Consolidare la struttura territoriale policentrica e favorire il presidio del territorio Op.6.8. Migliorare la viabilità e l'accessibilità in termini di stato di manutenzione delle strade e di ingresso ai vari centri e nuclei; Op.6.9. Riquilibrare dal punto di vista morfologico e ambientale le aree e gli edifici produttivi. Op.6.10. Riquilibrare e riorganizzazione le aree e i manufatti destinati ad attività turistiche. Op.6.11. Favorire la creazione, per sottostituti di frazioni, di condizioni favorevoli alla localizzazione di attività produttive compatibili ed attività di servizio privata. Op.6.12. Definizione di un sistema territoriale minimo che assicuri la tenuta dell'intero territorio e la gestione efficace dell'emergenza, nel quale ogni sottosistema insediativo abbia una polarità di riferimento e sia dotato di aree attivabili ai fini dell'emergenza. Op.6.13. Qualificazione dell'offerta turistica non solo nel Capoluogo ma anche nelle frazioni, secondo le vocazioni prevalenti, e conseguenti azioni di cura degli spazi pubblici, di creazione di attività di accoglienza e di servizio rivolto all'ospitalità. IG.07 Promuovere un turismo responsabile di qualità e una rete di servizi per il benessere Op.7.1. Qualificare ed articolare l'offerta della ricettività sia alberghiera che escursionistica, sia in ambito urbano che in ambito rurale. Op.7.2. Estendere e qualificare le dotazioni infrastrutturali per l'accesso ai luoghi meta delle diverse forme di turismo, organizzare e attrezzare al meglio questi luoghi, con particolare riferimento alla qualità degli spazi e delle attrezzature pubbliche. Op.7.3. Favorire nuove attività e funzioni compatibili per il tempo libero in città e nel territorio, ed estendere, specializzare e diversificare le attività commerciali e di ristoro; ciò contribuendo a consolidare e ad arricchire e ampliare l'offerta turistica marina. Op.7.4. Migliorare e rafforzare gli impianti del Capoluogo per lo sport agonistico, anche dilettantistico. Op.7.5. Promuovere un'accessibilità sostenibile e integrata, con riferimento a forme di mobilità lenta e alternativa;</p>	<p>AZIONI STRATEGICHE PER IL TERRITORIO Interventi per la tutela e la valorizzazione della Rete Ecologica Locale</p> <p>AZIONI STRATEGICHE PER IL CAPOLUOGO La Città attrezzata</p>
12.4 Sviluppare e implementare strumenti per monitorare gli impatti dello sviluppo sostenibile per il turismo sostenibile, che crei posti di lavoro e promuova la cultura e i prodotti locali	11.8 Promuovere la domanda e accrescere l'offerta di turismo sostenibile	<p>IG.03 Tutelare e valorizzare le risorse ambientali e paesaggistiche di Norcia - Il sistema insediativo di impianto storico Op.3.1. Salvaguardare e valorizzare la struttura insediativa storica del territorio, con particolare riferimento ai tessuti storici del capoluogo e delle frazioni, e al rapporto tra beni architettonici e storico-identitari e paesaggio. Op.3.2. Riquilibrare e consolidare e le forme insediative presenti nello spazio rurale, con particolare attenzione ai Beni culturali ed edilizia rurale tipica, tenendo conto delle diverse situazioni ambientali in cui ricadono. Op.3.3. Recuperare e riutilizzare il patrimonio edilizio rurale esistente, con riferimento alle opportunità in termini di ampliamento e cambio d'uso consentite dal T.U. Op.3.4. Promuovere la riqualificazione di aree ed edifici con particolari situazioni insediative nello spazio rurale che, per ubicazione, caratteri morfologici e ambientali e attività svolte, necessitano di attenzione dal punto di vista paesaggistico-ambientale. IG.06 Consolidare la struttura territoriale policentrica e favorire il presidio del territorio Op.6.8. Migliorare la viabilità e l'accessibilità in termini di stato di manutenzione delle strade e di ingresso ai vari centri e nuclei; Op.6.9. Riquilibrare dal punto di vista morfologico e ambientale le aree e gli edifici produttivi. Op.6.10. Riquilibrare e riorganizzazione le aree e i manufatti destinati ad attività turistiche. Op.6.11. Favorire la creazione, per sottostituti di frazioni, di condizioni favorevoli alla localizzazione di attività produttive compatibili ed attività di servizio privata. Op.6.12. Definizione di un sistema territoriale minimo che assicuri la tenuta dell'intero territorio e la gestione efficace dell'emergenza, nel quale ogni sottosistema insediativo abbia una polarità di riferimento e sia dotato di aree attivabili ai fini dell'emergenza. Op.6.13. Qualificazione dell'offerta turistica non solo nel Capoluogo ma anche nelle frazioni, secondo le vocazioni prevalenti, e conseguenti azioni di cura degli spazi pubblici, di creazione di attività di accoglienza e di servizio rivolto all'ospitalità. IG.07 Promuovere un turismo responsabile di qualità e una rete di servizi per il benessere Op.7.1. Qualificare ed articolare l'offerta della ricettività sia alberghiera che escursionistica, sia in ambito urbano che in ambito rurale. Op.7.2. Estendere e qualificare le dotazioni infrastrutturali per l'accesso ai luoghi meta delle diverse forme di turismo, organizzare e attrezzare al meglio questi luoghi, con particolare riferimento alla qualità degli spazi e delle attrezzature pubbliche. Op.7.3. Favorire nuove attività e funzioni compatibili per il tempo libero in città e nel territorio, ed estendere, specializzare e diversificare le attività commerciali e di ristoro; ciò contribuendo a consolidare e ad arricchire e ampliare l'offerta turistica marina. Op.7.4. Migliorare e rafforzare gli impianti del Capoluogo per lo sport agonistico, anche dilettantistico. Op.7.5. Promuovere un'accessibilità sostenibile e integrata, con riferimento a forme di mobilità lenta e alternativa;</p>	<p>AZIONI STRATEGICHE PER IL TERRITORIO Interventi per la tutela e la valorizzazione della Rete Ecologica Locale</p> <p>AZIONI STRATEGICHE PER IL CAPOLUOGO La Città attrezzata</p>					
15.9 Entro il 2030, integrare i principi di economia e biodiversità nei progetti nazionali e locali, nei processi di sviluppo e nelle strategie e nei rapporti per la riduzione della povertà	11.8 Promuovere la domanda e accrescere l'offerta di turismo sostenibile	<p>IG.03 Tutelare e valorizzare le risorse ambientali e paesaggistiche di Norcia - Il sistema insediativo di impianto storico Op.3.1. Salvaguardare e valorizzare la struttura insediativa storica del territorio, con particolare riferimento ai tessuti storici del capoluogo e delle frazioni, e al rapporto tra beni architettonici e storico-identitari e paesaggio. Op.3.2. Riquilibrare e consolidare e le forme insediative presenti nello spazio rurale, con particolare attenzione ai Beni culturali ed edilizia rurale tipica, tenendo conto delle diverse situazioni ambientali in cui ricadono. Op.3.3. Recuperare e riutilizzare il patrimonio edilizio rurale esistente, con riferimento alle opportunità in termini di ampliamento e cambio d'uso consentite dal T.U. Op.3.4. Promuovere la riqualificazione di aree ed edifici con particolari situazioni insediative nello spazio rurale che, per ubicazione, caratteri morfologici e ambientali e attività svolte, necessitano di attenzione dal punto di vista paesaggistico-ambientale. IG.06 Consolidare la struttura territoriale policentrica e favorire il presidio del territorio Op.6.8. Migliorare la viabilità e l'accessibilità in termini di stato di manutenzione delle strade e di ingresso ai vari centri e nuclei; Op.6.9. Riquilibrare dal punto di vista morfologico e ambientale le aree e gli edifici produttivi. Op.6.10. Riquilibrare e riorganizzazione le aree e i manufatti destinati ad attività turistiche. Op.6.11. Favorire la creazione, per sottostituti di frazioni, di condizioni favorevoli alla localizzazione di attività produttive compatibili ed attività di servizio privata. Op.6.12. Definizione di un sistema territoriale minimo che assicuri la tenuta dell'intero territorio e la gestione efficace dell'emergenza, nel quale ogni sottosistema insediativo abbia una polarità di riferimento e sia dotato di aree attivabili ai fini dell'emergenza. Op.6.13. Qualificazione dell'offerta turistica non solo nel Capoluogo ma anche nelle frazioni, secondo le vocazioni prevalenti, e conseguenti azioni di cura degli spazi pubblici, di creazione di attività di accoglienza e di servizio rivolto all'ospitalità. IG.07 Promuovere un turismo responsabile di qualità e una rete di servizi per il benessere Op.7.1. Qualificare ed articolare l'offerta della ricettività sia alberghiera che escursionistica, sia in ambito urbano che in ambito rurale. Op.7.2. Estendere e qualificare le dotazioni infrastrutturali per l'accesso ai luoghi meta delle diverse forme di turismo, organizzare e attrezzare al meglio questi luoghi, con particolare riferimento alla qualità degli spazi e delle attrezzature pubbliche. Op.7.3. Favorire nuove attività e funzioni compatibili per il tempo libero in città e nel territorio, ed estendere, specializzare e diversificare le attività commerciali e di ristoro; ciò contribuendo a consolidare e ad arricchire e ampliare l'offerta turistica marina. Op.7.4. Migliorare e rafforzare gli impianti del Capoluogo per lo sport agonistico, anche dilettantistico. Op.7.5. Promuovere un'accessibilità sostenibile e integrata, con riferimento a forme di mobilità lenta e alternativa;</p>	<p>AZIONI STRATEGICHE PER IL TERRITORIO Interventi per la tutela e la valorizzazione della Rete Ecologica Locale</p> <p>AZIONI STRATEGICHE PER IL CAPOLUOGO La Città attrezzata</p>					

Figura 33. Allegato C del Rapporto Ambientale VAS Norcia Tabella C1.T2 - Verifica di Coerenza esterna: SNSVs e obiettivi/azioni del Documento Programmatico – Stralci

3.2 La valutazione di coerenza interna

La coerenza interna invece è stata valutata mettendo in relazione fra loro gli obiettivi e le Azioni Strategiche di Piano, al fine di comprendere come le diverse azioni e misure messe in campo dal Piano concorrano allo sviluppo di un quadro di pianificazione urbanistica sinergico tra i diversi sistemi che caratterizzano il contesto territoriale e ambientale di riferimento. La verifica di coerenza interna viene sviluppata mediante una matrice (Allegato C Rapporto Ambientale della VAS, Tabella C2.T3- Matrice di coerenza interna), di cui di seguito si riporta uno stralcio, restituisce il dato qualitativo per ciascun confronto a coppie, indicando i livelli di correlazione. Questa matrice consente di affinare il processo di “selezionare” le azioni rilevanti del Piano, da sottoporre a valutazione e monitoraggio nel corso della loro attuazione.

			SISTEMA PAESAGGISTICO-AMBIENTALE - Pura Ecologia locale, natura verde e spazio naturalistico	SISTEMA PAESAGGISTICO-AMBIENTALE - Aree sensibili e prevenzione del rischio	SISTEMA PAESAGGISTICO-AMBIENTALE - Uso compatibile delle risorse	SISTEMA PAESAGGISTICO-AMBIENTALE - Il Paesaggio, Tutela e valorizzazione delle emergenze paesaggistiche	SISTEMA PAESAGGISTICO-AMBIENTALE - Il Paesaggio, Qualificazione e valorizzazione dei Paesaggi Locali	SISTEMA PAESAGGISTICO-AMBIENTALE - Il Paesaggio, Valorizzazione e fruizione paesaggistica	SISTEMA PAESAGGISTICO-AMBIENTALE - Il Paesaggio, Investimento paesaggistico e controllo delle trasformazioni	SPAZIO RURALE - Aree e attività agricole, trasformazioni ammissibili nello Spazio Rurale	SISTEMA DELLA MOBILITA' - Azioni per il sistema delle connessioni e dell'accessibilità	SISTEMA DELLA MOBILITA' - Azioni per la mobilità sostenibile	SISTEMA DELLE DOTAZIONI - Azioni per la manutenzione, l'aggiornamento, l'adeguamento delle attrezzature, degli impianti e delle infrastrutture tecnologiche	SPAZIO URBANO - Azioni strategiche per la valorizzazione, la qualificazione e il completamento degli insediamenti	SPAZIO URBANO - Azioni strategiche di valore programmatico per il Capoluogo	SPAZIO URBANO - Azioni per la mitigazione dei rischi e la sicurezza del territorio e riduzione vulnerabilità sismica urbana	
			AR.1	AR.2	AR.3	AR.4	AR.5	AR.6	AR.7	AR.8	AR.9	AR.10	AR.11	AR.12	AR.13	AR.14	
AZIONI STRATEGICHE DEL DOCUMENTO PROGRAMMATICO			AZIONI DI PIANO PRG-PS E PRG-PO														
AZIONI STRATEGICHE PER IL TERRITORIO - AST	SISTEMI	Azioni per il Sistema Paesaggistico - Ambientale	3	2	1	1	1	1	3	1							
		Interventi per la tutela e la valorizzazione della Rete Ecologica Locale															
	SISTEMI	Azioni per il Sistema delle Connessioni e Accessibilità	2	2	2	3	3	3	3	2			1				
		Interventi per la salvaguardia del Paesaggio															
	SPAZI	Azioni per la manutenzione e qualificazione della rete viaria esistente				1	1	3	1			3	3		1	1	3
		Interventi per il potenziamento della mobilità - mobilità di progetto							1	1		3	3			1	3
TEMI	Azioni per lo Spazio Rurale	1	3	1	2	2	1	2	3	1	1	1	1				
	Azioni per lo Spazio urbano	2	1	3	1	1	1	2		2	2	3	3	3	3	2	
TEMI	Azioni per la mitigazione dei rischi e la sicurezza del territorio		3							1	2		2		1	3	
	Azioni per la fruizione del territorio e per il turismo	1			3	3	3		2	3	3	1			1		
AZIONI STRATEGICHE PER IL CAPOLUOGO - ASC	PROGETTI STRATEGICI URBANI	I Parchi di Norcia: le Marcite e le sorgenti del Salicone	3			3	3	3	1								
		La Città attrezzata						1	1		1	1	3	2	3	3	
		Il completamento a nord del Capoluogo							1					1	1	3	1
	TEMI STRATEGICI URBANI	Centro storico: mura, porte, connessioni				1	1	1	1			1	1	1	1	3	1
		Santa Scolastica: produrre qualità nella qualità	1			1	1	1	1					1	1	1	
		Azioni per la mobilità e l'accessibilità del capoluogo							1			3	3		1	3	1
Azioni per le aree per l'emergenza Sisma 2016			3		1	2		1					3	3	3	3	

Figura 34. C2.T1 Matrice di correlazione tra le Azioni del Documento Programmatico e le Azioni del PRG

La individuazione delle Azioni rilevanti ha seguito un processo riportato nell'Allegato C ed è legato alle matrici di coerenza interna, tra obiettivi del Documento Programmatico e Azioni di PRG. Essa è articolata per gli Spazi e sistemi individuati dal PRG (Sistema paesaggistico ambientale, Spazio Rurale, Sistema Mobilità, sistema Dotazioni, Spazio urbano) e per sotto gruppi.

La Tabella C2.T2 *Quadro di dettaglio delle Azioni di Piano*, dell'Allegato C del Rapporto Ambientale della VAS viene riportata qui di seguito, rielaborata per permetterne una migliore lettura, L'elenco e l'articolazione delle Azioni rilevanti, presente nella

Con la sigla **Ar.** si intendono le Azioni rilevanti selezionate tra le azioni del PRG, alle quali viene assegnato un codice identificativo che ne permette un agile uso all'interno delle matrici che saranno utilizzate per il monitoraggio dell'attuazione delle azioni, che sarà effettuato mediante la scelta di un set di indicatori.

Sistemi/Spazi PRG	Azioni strategiche PRG	Azioni di dettaglio del PRG	Ar.n
Sistema paesaggistico ambientale	Rete Ecologica locale, armatura verde e spazio naturalistico	- Attuazione "Progetto Strategico della Rete Ecologica Locale"	1.01
		- Armatura verde del Piano	1.02
		- Reticolo idrografico	1.03
		- Tutela Habitat	1.04
		- Nuovi Parchi per Norcia	1.05
		- Neo-ecosistemi (fasce di mitigazione, corridoi ecologici, presidi di micro-connettività, ecc)	1.06
	Aree sensibili e prevenzione del rischio	- Usi compatibili e prevenzione	2.01
		- Possibili delocalizzazioni	2.02
		- Controllo processi	2.03
		- Buone pratiche agricole	2.04
	Uso compatibile delle risorse	- Efficienza energetica	3.01
		- Prestazioni ambientali degli insediamenti	3.02
		- Programmazione trasformazioni con limitazione consumo di suolo	3.03
	Il paesaggio. Tutela e valorizzazione delle emergenze paesaggistiche	- Valorizzazione assetti connotativi	4.01
		- Valorizzazione assetti panoramici	4.02
	Qualificazione e valorizzazione dei Paesaggi Locali	- Promozione della qualità paesaggistica	5.01
		- Restauro del Paesaggio	5.02
		- Riquilibratura del Paesaggio	5.03
	Valorizzazione e fruizione paesaggistica	- Itinerari nel Paesaggio	6.01
		- Luoghi della valorizzazione	6.02
- Luoghi della fruizione		6.03	
- Presidio del Paesaggio		6.04	
Inserimento paesaggistico e controllo delle trasformazioni	- Misure di inserimento paesaggistico	7.01	
Spazio Rurale	Attività agricole, trasformazioni ammissibili nello spazio rurale	- Attuazione "Progetto Strategico Norcia policentrica"	8.01
		- Formazione di agro-ecosistemi	8.02
		- Promozione delle filiere di qualità	8.03
		- Agricoltura dei luoghi eccellenti	8.04
		- Qualificazione delle forme insediative diffuse	8.05
Sistema della mobilità	Azioni per il sistema delle connessioni e dell'accessibilità	- Attuazione "Progetto Strategico per una rete della mobilità sicura, efficiente e sostenibile"	9.01
		- Potenziamento connessioni territoriali principali e secondarie	9.02
		- Adeguamento delle connessioni territoriali principali e secondarie	9.03
		- Miglioramento nodi e criticità	9.04

		- Adeguamento infrastrutture a supporto della mobilità	9.05
	Azioni per la mobilità sostenibile	- Accesso sostenibile a Castelluccio	10.01
		- Promozione della mobilità dolce	10.02
Sistema delle Dotazioni	Azioni per la qualificazione e il potenziamento del sistema delle attrezzature, degli impianti e delle infrastrutture tecnologiche	- Sviluppo del sistema delle dotazioni	11.01
		- Sviluppo del sistema delle infrastrutture a rete	11.02
Spazio urbano	Azioni strategiche per la ricostruzione, la qualificazione e il completamento degli insediamenti	- Riabilitazione Città Storica	12.01
		- Riabilitazione tessuti recenti	12.02
		- Completamento dei margini urbani	12.03
		- Reinserimento urbanistico Aree per l'Emergenza	12.04
		- Qualificazione e completamento aree produttive	12.05
		- Qualificazione dotazioni private	12.06
	Azioni strategiche di valore programmatico per il Capoluogo	- Attuazione Progetti Strategici Urbani	13.01
	Azioni per la mitigazione dei rischi e la sicurezza del territorio e riduzione della vulnerabilità sismica urbana	- Attuazione "Progetto Strategico per un territorio sicuro e resiliente"	14.01
		- Programmazione e attuazione della SUM	14.02
- Coordinamento strumenti di pianificazione per la Protezione Civile		14.03	

Figura 35. C2.T2 Quadro di dettaglio delle Azioni di Piano – Rielaborazione Tabella

Infine un'ulteriore verifica di coerenza interna che è stata effettuata dalla VAS ha messo in relazione gli obiettivi di Piano con le Azioni rilevanti selezionate ed elencate nelle Tabelle precedenti (Cf. Matrice C2.T1 e C2.T2 Allegato C del Rapporto Ambientale della VAS del PRG di Norcia). La matrice C2 T3 Matrice di Coerenza interna tra Obiettivi e Azioni di Piano, riporta questa verifica. In verde le correlazioni potenzialmente positive, in rosso quelle potenzialmente negative, senza simbolo quelle prive di correlazione.

A.R.			1.01	1.02	1.03	1.04	1.05	1.06	2.01	2.02	2.03	2.04	
			Progetto REL	Armatura verde del Piano	Reticolo idrografico	Tutela Habitat	Nuovi Parchi per Nordia	Neo-ecosistemi	Usi compatibili e prevenzione	Possibili delocalizzazioni	Controllo processi	Buone pratiche agricole	
IG.nn	Op.n.n	Obiettivi di Piano											
<p>Correlazione potenzialmente positiva <input checked="" type="checkbox"/></p> <p>Correlazione potenzialmente negativa <input checked="" type="checkbox"/></p> <p>Senza correlazione <input type="checkbox"/></p>													
IG.02	Op.2.1.	Tutelare, salvaguardare e valorizzare le risorse del territorio che presentano più alti livelli di naturalità ai fini della prioritaria conservazione della biodiversità.	<input checked="" type="checkbox"/>										
	Op.2.2.	Assicurare lo svolgimento dei cicli biologici ed ecologici nel territorio e negli insediamenti.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>					
	Op.2.3.	Realizzare e mantenere la Rete Ecologica Locale.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>					
	Op.2.4.	Garantire il regolare deflusso delle acque superficiali e la caratterizzazione paesaggistica del reticolo idrografico.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					
	Op.2.5.	Definire azioni per la riduzione degli inquinanti sulle aree interessate da vulnerabilità degli acquiferi.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Op.2.6.	Governare le aree boscate.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Op.2.7.	Favorire la manutenzione e la cura delle aree a pascolo.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Op.2.8.	Tutelare e salvaguardare gli ambienti di particolare valore geo-botanico al fine di mantenere le attività agricole che vi si svolgono e di promuoverne la conoscenza anche attraverso la definizione di modalità di gestione	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Figura 37. Azioni C2.T3 Matrice di coerenza interna Obiettivi di Piano/Azioni rilevanti – Stralcio Allegato C

3.3 La valutazione di sostenibilità ambientale delle azioni

La valutazione di sostenibilità è stata effettuata valutando l'impatto prodotto dalle azioni del PRG sulle componenti ambientali. Sulla base di tale valutazione, vengono individuate le principali tematiche ambientali interferite dal piano.

Il processo di valutazione di sostenibilità è stato effettuato mediante questi passaggi:

- 1) stima delle ricadute di ciascuna azione strategica sulle diverse tematiche ambientali, così come individuate da ARPA UMBRIA;
- 2) individuazione delle azioni strategiche del PRG maggiormente rilevanti in termini di ricadute ambientali e individuazione delle componenti ambientali maggiormente interferite dalle stesse azioni;
- 3) analisi comparativa sulle componenti ambientali selezionate, tra lo scenario "0" (lo scenario attuale ed atteso in assenza del piano) e lo scenario "di progetto" (scenario atteso in seguito all'approvazione ed attuazione delle azioni strategiche delineate dal nuovo piano).
- 4) individuazione di un primo set di indicatori da utilizzare per il monitoraggio degli effetti dell'attuazione del piano negli anni futuri.

La valutazione degli effetti potenzialmente indotti dalle azioni di piano è stata fatta a partire dalla individuazione delle componenti ambientali, effettuata in coerenza con le tematiche ambientali, così come individuate da ARPA Umbria.

Queste componenti ambientali individuate sono le seguenti: clima ed energia, acqua, Atmosfera e agenti fisici; Biodiversità, flora e fauna; Suolo; Rifiuti; Ambiente urbano; Patrimonio culturale-architettonico-paesaggio; Trasporti.

Successivamente sono state selezionate le Trasformazioni rilevanti (Allegati A e B) e le Azioni Rilevanti di piano (Allegato C, Tabella C2.T2 *Quadro di dettaglio delle Azioni di Piano*). La rilevanza rappresenta il potenziale impatto sull'ambiente, che le rende oggetto specifico di valutazione, sia di coerenza (interna ed esterna) che di valutazione ambientale, oggetto specifico di monitoraggio dell'attuazione del piano.

Il monitoraggio si effettua mediante degli indicatori, di contesto e di Piano (Allegato D), la cui individuazione viene spiegata e riportata nell'Allegato D del Rapporto Ambientale della VAS.

In particolare nella Tabella D1.T1 - *Azioni rilevanti sotto il profilo ambientale, temi di Piano e componenti ambientali* si individua dove si ritiene che si possa verificare un potenziale impatto delle azioni rilevanti (e il riferimento ai temi sia della Parte Strutturale del PRG che della Parte Operativa) sulle 9 componenti ambientali già individuate precedentemente all'interno del Rapporto Ambientale (*Clima ed energia; Acqua; Atmosfera e agenti fisici, Rifiuti, Biodiversità, flora e fauna; Suolo; Ambiente Urbano, Patrimonio culturale e paesaggistico; Trasporti*). Laddove si verifica un potenziale impatto si definiscono degli indicatori (di Piano e/o di Contesto) opportuni da utilizzare in fase di monitoraggio. In sostanza dalla matrice infatti emerge in quali casi (per quali azioni e su quali componenti) si possono verificare impatti di rilevanza ambientale ed è quindi necessario individuare degli indicatori per valutare l'impatto di un'azione nel tempo ed individuare eventuali alternative o forme di mitigazione.

A titolo esemplificativo si riporta di seguito uno stralcio della tabella D1.T1 relativa alle **azioni rilevanti** nello Spazio urbano (12. *Azioni strategiche per la ricostruzione, la qualificazione e il completamento degli insediamenti*). Si individuano gli indicatori di Piano relativi alle componenti ambientali di Suolo, Ambiente Urbano, Patrimonio e Trasporti, e gli indicatori di Contesto relativi ai Rifiuti.

A.B.	Temi PRG -PS	Temi PRG -PO_1	COMPONENTI AMBIENTALI										INDICATORI DI PIANO Tabella D2.T1	
			Clima ed energia	Acqua	Atmosfera e agenti fisici	Rifiuti	Biodiversità, Flora e Fauna	Suolo	Ambiente Urbano	Patrimonio culturale e architettonico - Paesaggio	Trasporti			
12.02	Riabilitazione tessuti recenti	- Insediamento consolidato e da consolidare: prevalentemente residenziale				X		X	X					
12.03	Completamento dei margini urbani	- Zone agricole utilizzabili per nuovi insediamenti ZN				X		X	X	X	X	X		
12.04	Reinserimento urbanistico Aree per l'Emergenza	- Aree per la gestione dell'emergenza sisma AE				X		X	X	X	X	X		
12.05	Qualificazione e completamento aree produttive	- Insediamento consolidato e da consolidare: prevalentemente per attività				X		X	X	X				
12.06	Qualificazione dotazioni private	- Principali dotazioni private Pr				X		X	X	X				
14.02	Programmazione e attuazione della SUM	- Interventi per la riduzione delle criticità				X		X	X	X	X	X		
(I.C.=indicatori di contesto, I.P.=indicatori di piano)			I.C.	I.C.	I.C.	I.C.	I.P.	I.P.	I.P.	I.P.	I.P.	I.P.		

INDICATORI DI CONTESTO
Tabella D2.T2

Figura 38. Tabella Allegato D RA VAS Norcia: D1.T1 - Azioni rilevanti sotto il profilo ambientale, temi di Piano e componenti ambientali - Stralcio

3.3.1 La definizione degli indicatori per il monitoraggio

La matrice di seguito riporta una prima valutazione funzionale a definire una proposta di indicatori necessari per il monitoraggio dell'attuazione di Piano. Vengono individuate due categorie di indicatori: **gli indicatori di contesto (I.C)**, e **gli indicatori di Piano (I.P)**.

Gli indicatori di Piano individuati sono:

- **P1 Indice di sprawl**, che misura la dispersione insediativa, fattore negativo in termini di consumo di suolo e di impermeabilizzazione. Viene individuato considerando la differenza tra la superficie di un'area tipo di 50 m per gli edifici e di 30 m di strade, e la superficie effettivamente edificata. Più è grande la differenza, maggiore è l'indice di dispersione. L'indicatore ha l'obiettivo di verificare le misure urbanistiche definite dal PRG-PS e PRG-PO, per limitare la dispersione insediativa e il conseguente consumo di suolo.
- **P2 Consumo di suolo**, che fornisce un quadro del consumo di suolo causato dalle previsioni del PRG. Viene determinato dal confronto tra il consumo di suolo attuale (T0), e il consumo di suolo con l'attuazione del PRG-PS. Ha l'obiettivo di monitorare il consumo di suolo, e dare priorità all'attuazione di interventi di trasformazione e rigenerazione ad esempio delle Aree di Emergenza, rispetto all'uso di nuove aree.
- **P3 Grado di realizzazione della Rete ecologica locale**, che indica il rapporto tra superficie edificata (ed edificabile) e superficie occupata dalle componenti di Piano relative alla Rete ecologica locale e al potenziamento dell'armatura verde. Ha come obiettivo di monitorare la progressiva realizzazione degli elementi fondamentali del piano per il rafforzamento del sistema naturalistico del territorio e per mitigare e compensare gli effetti del carico antropico previsto dal Piano stesso.
- **P4 Frastagliatura**, che misura in termini geometrici l'estensione del margine di contatto tra i tessuti insediativi e le aree agricole non urbanizzate circostanti. Ha l'obiettivo di controllare l'efficacia del disegno di suolo del PRG. Un aumento elevato dell'indice di frastagliatura corrisponde a un incremento degli effetti negativi del carico antropico sui suoli agricoli e semi-naturali.
- **P5 Reversibilità**, è un coefficiente che esprime la possibilità (in termini di difficoltà tecnologica, finanziaria, politica e sociale) di ricondurre un ambito urbanizzato a una condizione teorica di naturalità.
- **P6 Grado di realizzazione della SUM**, che misura il grado di realizzazione di misure e interventi della SUM, e verificarne la progressione
- **P7 Grado di realizzazione del sistema di dotazioni**, in relazione alle aree esistenti e alle aree di nuovo impianto; ha l'obiettivo di verificare la progressiva realizzazione del sistema delle dotazioni previste dal piano.

- **P8 Grado di realizzazione del sistema della mobilità sostenibile**, che misura e verifica la progressione della realizzazione effettiva degli interventi e azioni promosse dal piano per la mobilità sostenibile (percorsi ciclo-pedonali, corridoio multimodale, attrezzamento percorsi itinerari ciclabili esistenti, ecc).

- **P9 Patrimonio culturale e paesaggio**, per il quale non sono stati definiti indicatori quantitativi in quanto la disciplina stessa del piano definisce criteri di inserimento paesaggistico degli interventi.

Per ogni indicatore si fissano dei target riferiti a un arco di tempo di circa 15-20, orizzonte temporale definito dalla VAS per la fase di monitoraggio dell'attuazione delle azioni del PRG-PS e PRG-PO.

cod.	Indicatori di Piano	Definizione	Obiettivi di riferimento	Valore di riferimento	Target (15-20 anni)
P.1	Indice di sprawl	Lo sprawl misura la dispersione insediativa, intesa quale fattore negativo in termini di consumo di suolo e di impermeabilizzazione dello stesso. Lo sprawl viene individuato considerando la differenza tra la superficie dell'area entro un buffer di 50m per gli edifici e di 30m per le strade e la superficie effettivamente edificata all'interno dello stesso buffer; maggiore è tale differenza maggiore è il consumo di suolo effettivo e l'impermeabilizzazione dello stesso causato dallo sprawl.	L'indicatore ha l'obiettivo di verificare l'efficacia delle misure urbanistiche messe in atto dal PRG-PS e dal PRG-PO1 al fine di limitare l'effettivo consumo di suolo, con particolare riferimento alla dispersione insediativa, e il grado di impermeabilizzazione dello stesso, perseguendo modelli di sviluppo sostenibile, razionale ed efficiente delle aree edificate. Ai fini del contenimento della dispersione insediativa si dovrà pertanto verificare che le aree utilizzate per nuovi insediamenti ricadano quanto più possibile nel buffer attuale.	Ai fini della valutazione si considera lo sprawl generato dall'insediato riconosciuto dal PRG-PS con l'esclusione delle AE che non si sovrappongono con il Pdf prevalente e della viabilità esistente. Nel calcolo non si considerano le previsioni puntuali, per le quali si prevede una quota di superficie insediabile notevolmente inferiore alle perimetrazioni indicate nelle cartografie di Piano.	Minimizzare l'aumento di sprawl dovuto a nuovi insediamenti. A tal fine si dovrà verificare che almeno il 50% della superficie utilizzata per nuovi insediamenti sia localizzata all'interno della zona di sovrapposizione tra area di sprawl attuale e aree individuate dal PRG-PS per nuovi insediamenti.
P.2	Consumo di suolo	L'indicatore fornisce un quadro del consumo di suolo o impermeabilizzazione, causato dalla presenza e dall'evoluzione temporale delle aree artificiali (impermeabilizzate) nel territorio comunale. E' determinato dal confronto tra il consumo di suolo attuale e il consumo di suolo con il PRG-PS.	L'indicatore ha l'obiettivo di monitorare il consumo di suolo verificando l'efficacia del PRG-PS nel dare priorità ad interventi di trasformazione/rigenerazione delle AE rispetto all'utilizzo di nuove aree, da limitarsi alle eventuali delocalizzazioni indicate nel PRG-PO n.1	La superficie utilizzabile per nuovi insediamenti, prevista è pari a xxx ha. La superficie delle aree da delocalizzare è pari a xxx ha.	Minimizzare il consumo di suolo dovuto a nuovi insediamenti. A tal fine si dovrà verificare che il rapporto tra la superficie degli interventi urbanistici attuati su aree di nuovo insediamento e la superficie degli interventi urbanistici attuati sulle AE da trasformare/rigenerare sia < 0,5.
P.3	Grado di realizzazione della rete ecologica locale	L'indicatore misura il rapporto tra la superficie edificata ed edificabile e la superficie di componenti qualificate a rete ecologica locale (REL) e delle aree che concorrono al potenziamento dell'armatura verde del Piano.	L'indicatore ha l'obiettivo di controllare la progressiva realizzazione degli elementi delle REL e dell'armatura verde previsti dal PRG, in accordo a quanto definito nell'apparato normativo e gestionale dello stesso, quali elementi fondamentali per il rafforzamento del sistema naturalistico ambientale del territorio e per la mitigazione/compensazione degli effetti dovuti all'aumento di carico antropico.	Ai fini della valutazione l'indicatore è articolato su due livelli. Il primo mette in relazione il valore della SUC (inteso come riferimento sintetico in termini di aumento del carico antropico) previsto nelle aree di nuovo insediamento in attuazione e la quantità realizzata delle componenti della REL (considerata come fattore di mitigazione/compensazione). Il secondo mette in relazione il rapporto tra la superficie insediata e la superficie dedicata alle aree verdi esistenti che risulta pari a 6.	Il rapporto tra la SUC massima e la superficie totale delle aree individuate per la rete ecologica dovrà essere 0,10 < Rapporto < 0,20 Il rapporto tra la superficie edificata ed edificabile del PRG-PS e la superficie di aree qualificate a REL dovrà essere inferiore al valore 4.
P.4	Fragstagliatura	La fragstagliatura misura in termini geometrici l'estensione del margine di contatto tra i tessuti insediativi e le aree non urbanizzate, in prevalenza di tipo agricolo, circostanti.	L'indicatore ha l'obiettivo di controllare l'efficacia del disegno di suolo del PRG. L'aumento dell'indice può essere pertanto, considerato come un elemento negativo in quanto a tale aumento corrisponde un incremento di interferenza dei potenziali effetti del carico antropico e dei tessuti urbanizzati, rispetto al territorio non urbanizzato. L'obiettivo generale è quindi evitare aumenti del valore medio territoriale dell'indice.	Ai fini della valutazione il valore della fragstagliatura è stato calcolato per lo scenario riferito all'insediato esistente (scenario di fatto) e per lo scenario riferito al nuovo PRG-PS (scenario di progetto).	Evitare che l'indice medio di progetto superi il dato medio riferito allo scenario di fatto. Pertanto il valore dovrà essere < 23,06 che corrisponde al dato aggregato per lo stato di fatto.
P.6	Grado di realizzazione della SUM	L'indicatore misura il grado di realizzazione di misure dirette e indirette riferite alla SUM.	L'indicatore ha l'obiettivo di verificare la progressione nella realizzazione delle misure legate alla SUM, sulla base degli indirizzi forniti dal Piano.	Ai fini della valutazione è stato definito il repertorio di tutte le misure dirette e indirette esistenti e previste.	L'indicatore dovrà misurare la quota parte di misure per il potenziamento della SUM attuata nel periodo di riferimento.
P.7	Grado di realizzazione del sistema delle dotazioni	L'indicatore misura il grado di realizzazione di dotazioni in relazione alle aree esistenti e di nuovo impianto.	L'indicatore ha l'obiettivo di verificare la progressione nella realizzazione del sistema delle dotazioni, sulla base degli indirizzi forniti dal Piano.	Ai fini della valutazione è stato definito il repertorio di tutte le dotazioni esistenti e previste.	L'indicatore dovrà misurare la quota parte di dotazioni attuata nel periodo di riferimento.
P.8	Grado di realizzazione del sistema della Mobilità sostenibile	L'indicatore misura lo sviluppo del sistema della mobilità sostenibile.	L'indicatore ha l'obiettivo di verificare l'effettiva realizzazione nonché l'efficacia degli interventi a favore di forme di mobilità sostenibile, promossi dal Piano.	Ai fini della valutazione l'indicatore è stato calcolato come sommatoria di dati esistenti e dati di progetto.	L'indicatore dovrà misurare la quota parte di rete attuata nel periodo di riferimento.
P.9	Patrimonio culturale e paesaggio	Per gli interventi sulle componenti del paesaggio non sono stati proposti indicatori quantitativi in quanto la disciplina del Piano definisce nel proprio apparato normativo specifici criteri di valutazione e classificazione di tutti gli interventi che interessano tali componenti, in relazione alla loro rilevanza e significatività paesaggistica, finalizzate a favorire una corrispondente qualificazione paesaggistica degli stessi, nonché a stabilire l'applicazione progressiva di procedure e modalità di definizione progettuale dei contenuti paesaggistici dei medesimi interventi, ai fini del loro inserimento nel paesaggio locale di appartenenza.			

Figura 39. Allegato D - Rapporto Ambientale VAS Tabella D2.T1 – Quadro degli indicatori di Piano e target

Gli indicatori di Contesto (I.C.) definiscono il valore di partenza (T0) e hanno lo stesso orizzonte temporale di 15-20 anni degli indicatori di Progetto:

C1 Inquinanti in atmosfera: consistono nella concentrazione in atmosfera delle sostanze inquinanti di CO, NO2 e PM10, e hanno come obiettivo di controllare lo stato della qualità dell'aria come risultato diretto e indiretto delle politiche di sviluppo messe in campo dal Piano.

C2 Qualità e gestione della risorsa idrica, definito da prelievi di acque di falda, e da indice di qualità dei corsi idrici dell'ARPA. Questo indicatore verifica lo stato di qualità dei corsi d'acqua nel territorio comunale, come risultato delle azioni del piano

C3 Gestione dei rifiuti, definito dalla produzione totale dei rifiuti urbani e dalla percentuale di raccolta differenziata. Verifica il livello di produzione dei rifiuti all'interno del territorio comunale e di raccolta differenziata, come esito dell'attuazione delle previsioni del piano.

cod.	Indicatori di Contesto	Definizione	Obiettivi di riferimento	Valore T0	Target (15-20 anni)
C1	Inquinanti in atmosfera	Verifica della concentrazione in atmosfera di CO (Fonte dati: ARPA Umbria)	L'indicatore ha l'obiettivo di controllare lo stato della qualità dell'aria come risultato diretto ed indiretto delle politiche di sviluppo del territorio messe in atto.	Massima media mobile di 8 ore: xx µg/mc	- 20% (Alborg)
		Verifica della concentrazione in atmosfera di NO2 (Fonte dati: ARPA Umbria)		Media annuale: xxx µg/mc Massima media di 1 ora: xx µg/MC	- 20% (Alborg)
		Verifica della concentrazione in atmosfera di PM10 (Fonte dati: ARPA Umbria)		Media annuale: xxx µg/mc Massima media di 24 ore: xxx µg/mc	- 20% (Alborg)
C2	Qualità e gestione della risorsa idrica	Valore SECA (o altro indice di qualità dei corsi idrici popolabile - ARPA)	L'indicatore ha l'obiettivo di verificare lo stato di qualità dei corsi d'acqua principali ricadenti nel territorio comunale, come risultato diretto ed indiretto delle politiche di sviluppo del territorio messe in atto.	Attuale valore SECA (o altro indice di qualità) da reperire (ARPA)	L'obiettivo atteso è un miglioramento o, quantomeno, un non peggioramento negli anni del valore SECA.
		Prelievo di acque di falda	L'indicatore ha l'obiettivo di verificare l'entità dei prelievi delle acque di falda al fine di tutelare l'integrità della risorsa idrica.	Attuale entità dei prelievi di acque di falda dai pozzi attivi da reperire (PROVINCIA o ARPA)	L'obiettivo atteso è una riduzione negli anni dell'entità dei prelievi di acque di falda dai pozzi installati nel territorio comunale.
C3	Gestione dei rifiuti	Produzione totale di rifiuti urbani ed assimilati	L'indicatore ha l'obiettivo di verificare il livello di produzione di rifiuti all'interno del territorio comunale ed il livello raggiunto della raccolta differenziata all'interno dello stesso, come risultato diretto ed indiretto delle politiche di sviluppo del territorio messe in atto.	Produzione di rifiuti urbani e assimilati nel 2019: produzione totale xxxxt; produzione procapite xxx kg/ab	L'obiettivo atteso è una riduzione negli anni della produzione totale di rifiuti.
		Percentuale raccolta differenziata		La percentuale raggiunta di raccolta differenziata nel 2019 è pari al xx %	L'obiettivo atteso è di raggiungere una percentuale di raccolta differenziata maggiore del 65 %.

Figura 40. Allegato D - Rapporto Ambientale VAS Tabella D2.T1 – Quadro degli indicatori di Contesto e target

3.3.2 L'attività di monitoraggio dell'attuazione del PRG di Norcia

Il monitoraggio si attiva successivamente all'approvazione del PRG, sia della Parte Strutturale che Operativa, secondo un protocollo di raccolta dei dati, da parte degli uffici comunali competenti, relativi alle azioni rilevanti di attuazione delle previsioni del Piano, capaci di popolare gli indicatori selezionati e definiti in fase di valutazione strategica, attraverso i quali "misurare" e valutare gli impatti effettivi delle trasformazioni del PRG sulle componenti ambientali individuate. Come illustrato, il monitoraggio del Piano di Norcia è strutturato in modo da verificare nel tempo anche la capacità di perseguire gli obiettivi di sostenibilità selezionati.

Lo schema di seguito illustra il processo di monitoraggio dell'attuazione del PRG, sviluppato nel corso di uno scenario di medio-lungo termine, definito intorno ai 15-20 anni.

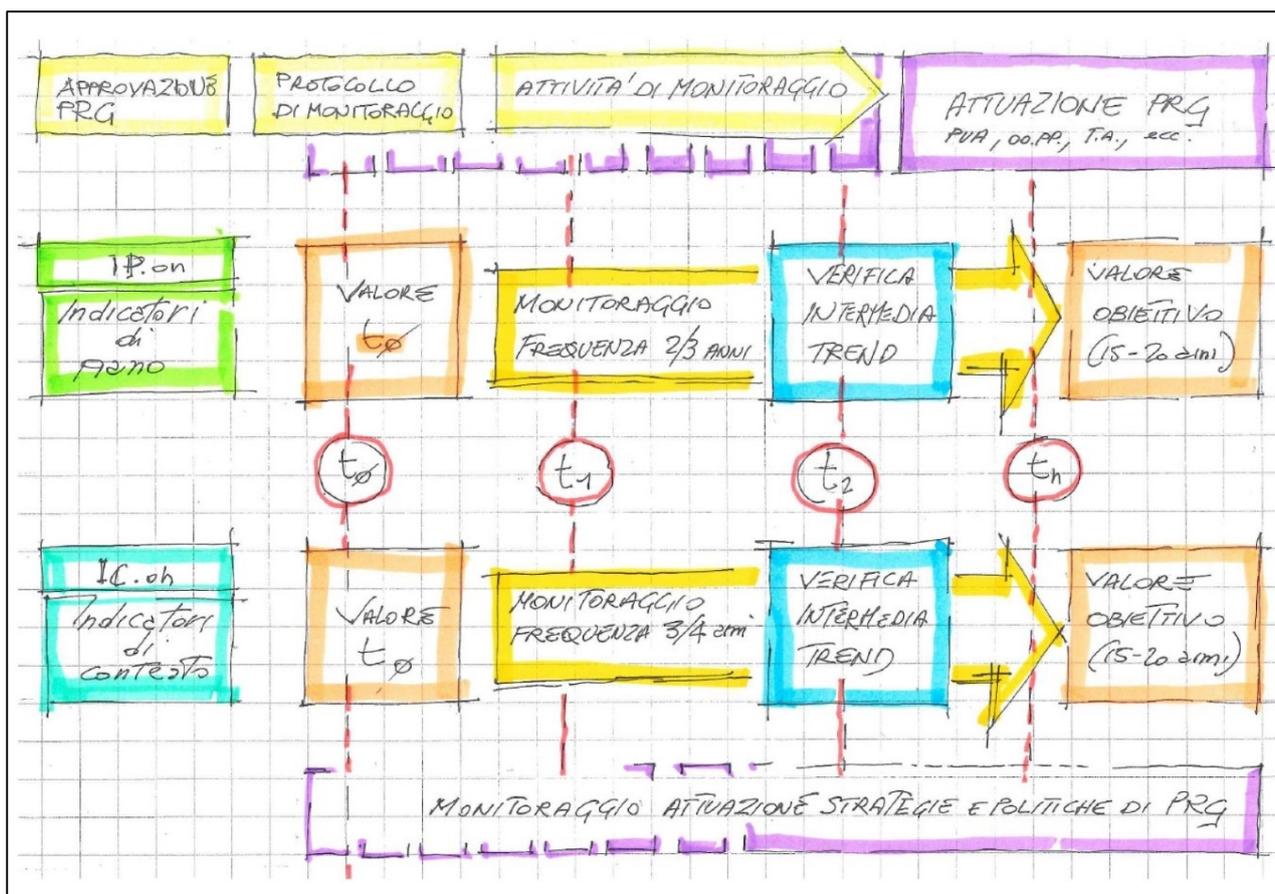


Figura 41. schema illustrativo del processo di monitoraggio dell'attuazione del PRG di Norcia (presentazione del Rapporto Ambientale VAS – Arch. P. Ghirelli Cooproggetti)

- T0: momento in cui approvato il PRG, definiti gli indicatori di Piano e di Contesto all'interno del Rapporto Ambientale della VAS e definito un protocollo di monitoraggio da parte del Comune, responsabile e soggetto attuatore dell'attività di monitoraggio.
- T1: parte l'attività di monitoraggio da parte del Comune che popola i dati con riferimento agli indicatori definiti.
- T2: il Comune effettua per ogni fase (con una frequenza di circa 2/4 anni) mediante gli indicatori, una verifica intermedia sull'andamento dell'attuazione e sugli effetti sulle componenti ambientali.
- Tn: il monitoraggio prosegue effettuando verifiche intermedie sulla base della frequenza di 2/4 anni definita nel protocollo, fino a un obiettivo definito sul lungo termine, intorno ai 15-20 anni.

Gli indicatori di contesto hanno un monitoraggio di frequenza più lento rispetto a quelli di piano, in quanto si presuppone che gli effetti sulle componenti ambientali sui quali si definiscono gli indicatori di contesto (clima ed energia, acqua, atmosfera e agenti fisici) siano più lenti degli effetti sulle altre componenti ambientali, controllate dagli indicatori di piano (suolo, biodiversità, rifiuti, ambiente urbano, patrimonio culturale-paesaggistico e trasporti).

4 Questioni emerse dal caso studio

Il Piano di Norcia, in riferimento all'idea di sviluppo sostenibile e resiliente, assume una visione di medio-lungo periodo che vede la sua comunità impegnata nella ricostruzione e nell'adeguamento del suo assetto alle necessità di riduzione del rischio e, contemporaneamente, a rafforzare il proprio posizionamento, all'interno di un contesto di scala regionale e sovra regionale, che grazie alle sue valenze ambientali, paesaggistiche ed ecologiche presenta elevate potenzialità turistiche e di diversificazione delle offerte (spiritualità, al benessere, alla cultura, alla natura, allo sport, al cibo). Alcuni temi e aspetti affrontati nell'esperienza di pianificazione del territorio di Norcia, che di seguito si richiamano sinteticamente, consentono di evidenziare alcune questioni significative ai fini della qualificazione e finalizzazione delle iniziative di pianificazione dei territori interni in contesti sismici, nella prospettiva del perseguimento di obiettivi di resilienza e sostenibilità.

Come illustrato nella presente Appendice, il nuovo PRG, nelle sue parti strutturale e operativa, definisce i contenuti principali in ordine alla visione di sviluppo del Documento Programmatico mediante dispositivi normativi e gestionali per il progetto dello Spazio naturalistico, Spazio Rurale e lo Spazio urbano, nonché per il Sistema paesaggistico ambientale, il Sistema della mobilità e delle infrastrutture e il Sistema delle dotazioni per il territorio. Inoltre definisce direttive e regole per la **promozione della qualità del paesaggio**, della **sostenibilità ambientale degli edifici e degli insediamenti** e per gli **interventi di mitigazione della vulnerabilità sismica urbana**.

Per quanto riguarda il Sistema paesaggistico ambientale, le componenti di Piano riguardano la Rete ecologica locale, le limitazioni e interventi per le Aree instabili, il Paesaggio, le Aree di interesse naturalistico. Per quanto riguarda il Sistema della mobilità e delle infrastrutture, le componenti progettuali riguardano i nuovi tratti stradali necessari per garantire la ridondanza ai fini della sicurezza e dell'emergenza, l'adeguamento della viabilità esistente e gli interventi per la riduzione delle criticità e migliorare l'efficienza del sistema, i percorsi ciclopedonali e il corridoio multimodale di connessione con i Piani di Castelluccio.

Per quanto riguarda il Sistema delle dotazioni per il territorio, i contenuti progettuali del Piano riguardano l'individuazione delle dotazioni pubbliche, private, e nello specifico, delle dotazioni per la sicurezza, tra cui le Aree per l'emergenza del Sisma 2016 e le Dotazioni e infrastrutture di protezione civile.

Il Piano di Norcia, riscontrando all'interno del quadro conoscitivo (studi geologico-sismici e studi di microzonazione) aree urbane caratterizzate da elevati livelli di pericolosità locale e fattori di instabilità, definisce inoltre un programma specifico per le Zone instabili¹⁶, in modo da poter valutare diverse possibili soluzioni per ridurre i fattori di rischio nelle aree interessate, e del complessivo sistema insediativo, legate a necessari ulteriori approfondimenti conoscitivi. Tra le possibili soluzioni il programma zone instabili (PZI) individua anche la delocalizzazione di edifici e funzioni ricadenti nelle zone di attenzione delle faglie, così come in altre aree caratterizzate da instabilità o pericolosità idrogeologica (come nel caso di aree in frana o caratterizzate da fenomeni di *debris flow*).

Ciò ha portato il Piano a individuare alcune aree, in ambito agricolo ma ai margini dell'insediamento urbano, in cui poter accogliere eventuali delocalizzazioni che potrebbero rendersi necessarie una volta verificati i fattori di rischio e valutate le opportunità di altre diverse soluzioni (soluzioni costruttive e tecnologiche adeguati capaci di intervenire con miglioramento sismico sugli edifici anche in zone instabili, o consolidamento e bonifica delle instabilità idro-geologiche).

L'individuazione di Zone agricole da destinare a possibili eventuali delocalizzazioni da aree instabili, così come altre scelte effettuate dal Piano per rispondere agli obiettivi di riduzione del rischio, in particolare gli interventi sulla rete infrastrutturale, potrebbe comportare un impatto negativo sul sistema ambientale, ecologico e sul paesaggio; pertanto assume un ruolo importante e dirimente la valutazione ambientale e il monitoraggio dell'attuazione in particolare di tali previsioni del Piano.

Sebbene infatti gli obiettivi strategici di riduzione della vulnerabilità sismica urbana e territoriale e di tutela degli assetti ecologico-ambientali facciano parte della stessa di visione di sviluppo sostenibile e resiliente per Norcia, le azioni per il perseguimento dei due obiettivi possono essere confliggenti e creare situazioni di criticità.

¹⁶ Microzonazione sismica. Linee guida per la gestione del territorio in aree interessate da faglie attive e capaci (FAC) – 2015 Conferenza delle Regioni e delle Province autonome - Dipartimento della Protezione Civile

In particolare, le azioni per la riduzione del rischio, in termini di miglioramento dell'accessibilità viaria e creazione di ridondanza della rete stradale, quale la definizione di un nuovo tracciato stradale esterno al centro urbano, nel caso di Norcia ha presentato una criticità per l'interferenza con il paesaggio e le aree di valenza ecologica delle Marcite, che ha portato alla ridefinizione di un tracciato stradale differente e ridimensionato.

Similmente, l'individuazione delle aree per le funzioni emergenziali di protezione civile, finalizzata a creare un sistema di emergenza efficiente in caso di evento catastrofico, ha un impatto sul sistema ambientale, sugli equilibri ecosistemici e sull'assetto paesaggistico e insediativo, come avvenuta a Norcia nel 2016-2017. Compito della pianificazione è quindi definire e individuare ex ante le aree di possibile utilizzazione in risposta all'evento catastrofico. In tal senso, la definizione di opportuni criteri di inserimento paesaggistico e ambientale può mitigarne gli effetti.

Sebbene ogni evento sismico sia un caso a sé, la rilettura del PRG di Norcia offre la possibilità di valutare ex post alcune previsioni definite nella versione del PRG pre-sisma, e permette di capire alcune questioni. Ad esempio: quali sono state le criticità principali nella fase di emergenza e post emergenza (consumo di suolo per le aree che hanno accolto le Soluzioni Abitative per l'Emergenza), quali le scelte che hanno funzionato (localizzazione aree per l'emergenza), quali dovrebbero essere perfezionate, come prevenire alcuni errori di valutazione e come migliorare la partecipazione della comunità per rafforzare la consapevolezza dei rischi e delle opportunità di investire sulla resilienza e sulla sostenibilità.

Ad esempio l'urbanizzazione di una quota consistente di aree in zona agricola a destinazione (seppur temporanea) residenziale per le abitazioni di emergenza (SAE), come anche la previsione di apertura di nuove strade, finalizzate a migliorare l'accessibilità e a definire condizioni di ridondanza per risolvere criticità del funzionamento urbano in caso di eventi sismici, sono state nel caso di Norcia oggetto di discussione.

In estrema sintesi, alcune tematiche e questioni rilevanti emerse dal caso studio di Norcia contribuiscono a definire alcuni temi di carattere generale che diventano 'tematiche strutturali' delle Linee Guida, di seguito richiamate a mo' di conclusioni aperte.

La necessità di affrontare il tema dei rischi da un punto di vista multirischio:

Le politiche di riduzione dei rischi naturali, sempre di più devono considerare la molteplicità dei rischi che interessano i territori e le comunità; sia i rischi naturali, sismico, idrogeologico, climatico che i rischi antropici, tra i quali purtroppo è necessario integrare anche il rischio sanitario, in quanto scenari di compresenza di diversi eventi sono sempre più realistici, tenendo conto che il rischio sismico e idrogeologico assume di fatto carattere strutturale nei territori interni, e i cambiamenti climatici, ed eventuali pandemie la scala globale.

Inoltre, il processo di costruzione di un nuovo piano urbanistico locale e la procedura di VAS, che come si è visto devono essere accompagnati da incontri pubblici, da attività di partecipazione, di informazione, pubblicizzazione, coinvolgimento della popolazione e dei portatori di interesse, possono essere inoltre una **opportunità** per trasmettere e divulgare alla scala locale gli obiettivi e le azioni della Strategia nazionale e regionale per lo sviluppo sostenibile collegati all'Agenda 2030, così come **rafforzare la percezione e la consapevolezza** delle comunità locali circa le risorse del proprio territorio ma anche **sui rischi cui è sottoposto**. Quest'ultima è purtroppo ben presente tra la popolazione colpita dall'ultimo sisma del 2016, ma il Piano può essere un ulteriore momento per **tradurre la percezione del rischio** vissuto in un **ripensamento** sia complessivo del **modello di sviluppo** e dello **stile di vita**, sia più specifico sull'importanza di intervenire in maniera adeguata sulla ricostruzione e sulla **manutenzione** degli edifici, quanto **sull'ambiente urbano**, in cui le dotazioni pubbliche svolgono un ruolo fondamentale per la riduzione della vulnerabilità sismica urbana e le componenti naturali per gli equilibri del nostro ambiente di vita. E quindi un ripensamento delle politiche locali e sovralocali per il territorio, nelle quali la **prevenzione** dei rischi assuma un ruolo centrale e **prioritario**.

Coordinare pianificazione urbanistica e pianificazione dell'emergenza:

Il coordinamento continuo tra strumenti di pianificazione urbanistica e pianificazione dell'emergenza (piani di protezione civile) deve essere fatto e monitorato in tempo di pace, in quanto, sebbene ogni emergenza e ogni evento catastrofico possono avere caratteristiche e necessità diverse, la possibilità di una città o un territorio di avere a disposizione un

sistema di aree libere, sicure, accessibili e collegate con le varie parti del centro abitato e con l'esterno, attrezzate (con opere di urbanizzazione primaria), in modo da poter essere utilizzate nell'immediatezza per affrontare le diverse esigenze delle emergenze (inserimento funzioni strategiche, aree di accoglienza, aree per mezzi e soccorritori, ecc.), evita di dover intervenire in emergenza nella individuazione e urbanizzazione di nuove aree, nella realizzazione di nuove strade e nella localizzazione di nuove funzioni. Decisioni che successivamente all'evento e alla fase emergenziale determinano di fatto un nuovo assetto della città e del territorio, che, senza tale coordinamento di strumenti, risulterebbe non pianificato, con tutti gli effetti negativi che si possono facilmente immaginare.

Coordinare e valutare in maniera integrata le azioni per la sostenibilità e per la prevenzione dei rischi

Gli obiettivi di riduzione dei rischi si traducono talvolta in azioni o interventi che possono confliggere con gli obiettivi di sostenibilità ambientale. L'esempio più chiaro che è stato illustrato riguarda interventi di realizzazione di nuove infrastrutture per incrementare l'efficienza della SUM e creare condizioni di ridondanza della viabilità, che definiscono un impatto spesso importante sul sistema naturalistico e ambientale, in particolare se attraversano componenti della rete ecologica, o aree interessate da habitat di interesse naturalistico. Similmente, la individuazione e realizzazione di un sistema di aree per l'emergenza predisposte con opere di urbanizzazione primaria (sottoservizi), in ambiti agricoli, comporta un consumo/artificializzazione del suolo permanente (sebbene la legge regionale umbra non lo consideri tra 'consumo di suolo'). Nell'ottica di perseguire gli obiettivi di sostenibilità, è necessario quindi integrare nella pianificazione criteri adeguati a definire soluzioni meno impattanti anche per gli interventi funzionali alla prevenzione e riduzione del rischio sismico. In questo senso anche una visione intercomunale per l'organizzazione del sistema di sicurezza e risposta di emergenza, come richiamato nell'Introduzione del presente documento, e una azione di prevenzione coordinata tra Comuni, da definire attraverso il coordinamento e l'integrazione nella pianificazione tra istanze della sostenibilità e mitigazione dei rischi, possono costituire modalità efficaci per affrontare sfide apparentemente confliggenti.

Valutare la possibilità di riorganizzazione dell'assetto insediativo per obiettivi di riduzione dei rischi in presenza di instabilità sismica e idro-geologica

La presenza di aree di instabilità quali zone di attenzione per la presenza di faglie, piuttosto che aree in frana o altre forme di instabilità idrogeologiche e sismiche, in aree urbane già edificate, sono state riscontrate a Norcia ma anche in tanti altri piccoli comuni devastati dal sisma del 2016. Gli studi di Microzonazione, così come gli studi di approfondimento collegati ai Piani di Assetto Idrogeologico ci permettono di conoscere meglio le instabilità del sottosuolo e il livello di pericolosità cui sono sottoposte alcune zone edificate o infrastrutture, e forniscono indicazioni per la pianificazione. Indicazioni che devono essere valutate nelle diverse soluzioni alternative possibili, circa l'opportunità di ricostruire con criteri costruttivi specifici, piuttosto che delocalizzare edifici o porzioni di tessuti edificati, modificando seppur parzialmente l'assetto insediativo delle città colpite dal sisma.

In estrema sintesi, quello che emerge dal caso studio delle presenti Linee Guida è che la pianificazione sostanzialmente è chiamata a:

- perseguire gli obiettivi di prevenzione dei rischi e preparazione agli eventi sismici:
 - prendere in considerazione tutte le situazioni di pericolosità (approccio multirischio)
 - attrezzare il territorio per la risposta agli eventi catastrofici (aree e attrezzature, SUM, ridondanza e efficienza infrastrutture, ecc.);
- perseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile:
 - non rinunciare, contestualmente, a guardare al futuro: fare della fragilità/debolezza una opportunità, dotando ad esempio il territorio e le città di servizi, spazi e funzioni che possono accogliere attività e servizi per il turismo in tempo di pace e dotazioni per la Protezione Civile o per la ripresa in emergenza, e utilizzare la fase di ricostruzione per offrire al territorio servizi, strutture e spazi per le attività economiche e per il turismo in condizioni di massima sicurezza.

- considerare la consapevolezza del rischio e la resilienza una condizione propedeutica per qualsiasi politica o iniziativa di sviluppo, promuovendo e definendo le condizioni per attuare azioni di riqualificazione/rigenerazione urbana e territoriale per la sicurezza, la riduzione del consumo del suolo, la valorizzazione delle risorse locali e lo sviluppo sostenibile.

Pertanto, le scelte e le azioni di Piano che nelle aree interne del Paese devono guardare a più aspetti tenendo conto delle fragilità diffuse (o del danneggiamento diffuso come nel caso del Cratere sisma 2016) si devono concentrare su alcuni **obiettivi strategici** comuni:

- Costruire, adeguare e rendere efficiente la rete stradale secondaria, di collegamento tra centri e frazioni;
- Organizzare il sistema di dotazioni, servizi e funzioni per offrire sia ad abitanti che a visitatori attività e opportunità di vita e visita, esperienze, nuove economie;
- Recuperare porzioni di territorio urbanizzato (centri storici sottoutilizzati, aree produttive non performanti dal punto di vista ambientale) per evitare ulteriore consumo di suolo;
- Guardare ad una intelligente multifunzionalità delle aree per l'emergenza, in modo da moltiplicarne gli usi, ridurre il consumo di suolo e valorizzare gli investimenti pubblici.

L'opera di ricostruzione e di ricerca di nuovi percorsi di sviluppo, coerenti con la SNSvS, le SRSvS e con le altre politiche nazionali e regionali (Strategie Aree interne, PNRR, politiche regionali legate ai fondi strutturali comunitari, ecc), deve partire o ripartire dalla struttura insediativa e territoriale esistente e su questa lavorare in termini di rifunzionalizzazione, rigenerazione, riqualificazione, rafforzamento, razionalizzazione, e messa in sicurezza.