

Disegni di legge in materia di rigenerazione urbana – Audizione del 18 novembre 2020

A cura di Michele Munafò e Francesca Assennato

ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

SNPA – Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente

La rigenerazione urbana rappresenta una priorità per ripensare, in direzione di una sempre più necessaria transizione ecologica, l'assetto di un territorio diventato, nel corso del tempo, sempre più fragile e poco attrezzato ad affrontare le grandi sfide poste dai cambiamenti climatici, dal dissesto idrogeologico, dall'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo, dal diffuso degrado del territorio, del paesaggio e dell'ecosistema. Occorre comunque ricordare che tutto lo spazio aperto e il suolo naturale, anche in ambito urbano, non dovrebbero essere considerati come "vuoti urbani" da riempire, ma rappresentano un'essenziale, limitata e non rinnovabile risorsa naturale che genera flussi di benefici alla collettività, sul piano ecosistemico ma anche sul piano economico, ed è essenziale per regolare e supportare la qualità dell'ambiente, la bellezza del paesaggio e la nostra sicurezza.

È, quindi, sicuramente importante l'iniziativa del Parlamento in questa direzione e i testi presentati rappresentano un ottimo punto di partenza. In particolare, si ritiene che il ddl 1943 costituisca, tra tutti, quello più completo, che potrebbe essere utilmente integrato con il ddl 970 e con alcuni aspetti del ddl 1131. Rimangono comunque, a nostro parere, alcune criticità che dovrebbero essere riviste al fine di assicurare maggiore efficacia e coerenza con le politiche europee e con le iniziative, sul piano tecnico-scientifico e istituzionale, già avviate.

Questa nota intende, pertanto, contribuire alla discussione, fornendo alcuni spunti per possibili integrazioni ai testi in esame.

Rigenerazione e consumo di suolo

Il primo punto che si ritiene fondamentale segnalare riguarda la necessità di arrestare il consumo di suolo, altrimenti la rigenerazione urbana non potrebbe perseguire gli obiettivi di sostenibilità ambientale, che ne rappresentano uno dei principi fondanti. La rilevanza della rigenerazione urbana come strumento è nata proprio dal dibattito su come tutelare il suolo da ulteriore consumo, assicurando che le aree non ancora artificiali, beni preziosi per la comunità all'interno e all'esterno del tessuto urbano, mantengano o migliorino le loro funzioni naturali. La rigenerazione urbana, per essere sostenibile, è rigenerazione senza consumo di suolo.

I dati annuali del monitoraggio, a cura del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, evidenziano come i suoli urbani, che saranno maggiormente candidati alla rigenerazione, siano stati quelli dove il fenomeno del consumo di suolo si è maggiormente intensificato negli ultimi anni. Circa la metà del consumo di suolo dell'ultimo anno è avvenuta in ambito urbano (Rapporto ISPRA-SNPA, 2020), portando alla scomparsa di preziosissime aree permeabili, aggravando la frequenza e l'intensità di inondazioni e di onde di calore ed eliminando spazi di sopravvivenza della biodiversità altrimenti estranea al nostro modello di vita. Non hanno, probabilmente, aiutato anche molte leggi regionali che, pur perseguendo la finalità del

contenimento del consumo di suolo, non limitano in alcun modo quello effettuato all'interno di perimetri di aree già urbanizzate o di quelle destinate all'urbanizzazione.

Obiettivi e definizioni

Gli obiettivi riportati nei testi in discussione (art. 1) sono generalmente condivisibili e adeguatamente strutturati. Rimangono invece alcune perplessità sulle definizioni riportate all'art. 2. Le definizioni, infatti, dovrebbero essere maggiormente congruenti con le finalità, con il processo di gestione previsto e con le attuali capacità di monitoraggio.

Nello specifico, la definizione di "ambiti urbani" (art. 2, comma 1, lettera a dei ddl 1131 e 1943) fa riferimento alla presenza di "attività dismesse o da dismettere", mentre si dovrebbe fare riferimento a definizioni di ambito urbano più generali, distinguendo il concetto di "ambito urbano" da quello di "ambito urbano da rigenerare".

La definizione di "rigenerazione urbana" (art. 2, comma 1, lettera b dei ddl 1131 e 1943) dovrebbe richiamare le finalità da perseguire (ad es. sostenibilità e riduzione del degrado urbano, ambientale e sociale, con obiettivi misurabili e monitorabili) e non riguardare qualsiasi complesso di trasformazioni di ambiti degradati. Dovrebbe, inoltre, richiamare esplicitamente che la rigenerazione deve avvenire senza nuovo consumo di suolo.

Si ritiene fondamentale inserire la definizione di "consumo di suolo" come previsto dal solo ddl 1943. Si propone di utilizzare quella già adottata a livello nazionale per il monitoraggio annuale, in modo da assicurare coerenza con quanto già previsto dalla L. 132/2016 e con le attività di monitoraggio e di reporting a livello nazionale ed europeo:

- "consumo di suolo": variazione da una copertura non artificiale (suolo non consumato) a una copertura artificiale del suolo (suolo consumato), con la distinzione fra consumo di suolo permanente (dovuto a una copertura artificiale permanente) e consumo di suolo reversibile (dovuto a una copertura artificiale reversibile), valutato sulla base della cartografia annuale pubblicata dal Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente;

- "copertura artificiale del suolo": la presenza di una copertura biofisica artificiale del terreno di tipo permanente (edifici, fabbricati; infrastrutture pavimentate o ferrate; altre aree pavimentate o dove sia avvenuta un'impermeabilizzazione permanente del suolo) o di tipo reversibile (aree non pavimentate con rimozione della vegetazione e asportazione o compattazione del terreno dovuta alla presenza di infrastrutture, cantieri, piazzali, parcheggi, cortili, campi sportivi o depositi permanenti di materiale; impianti fotovoltaici a terra; aree estrattive non rinaturalizzate; altre coperture artificiali non connesse alle attività agricole in cui la rimozione della copertura ripristini le condizioni naturali del suolo);

- "consumo di suolo netto": l'incremento della copertura artificiale del suolo al netto delle aree in cui è avvenuta una variazione da una copertura artificiale (suolo consumato) a una copertura non artificiale del suolo (suolo non consumato), valutato sulla base della cartografia annuale pubblicata dal Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente;

- "impermeabilizzazione": il cambiamento della natura del suolo mediante interventi di copertura artificiale permanente tali da eliminarne o ridurne la permeabilità;

Si suggerisce di tenere separato dal concetto di "consumo di suolo" il concetto di "contaminazione", da definire a parte.

Si ritiene utile mantenere le definizioni di “servizi ecosistemici del suolo” e di “pareggio di bilancio non economico dei servizi ecosistemici”, come correttamente riportate nel ddl 1943.

Obiettivi ambientali generali

La rigenerazione urbana dovrebbe essere strumentale ai processi di adattamento ai cambiamenti climatici e al perseguimento degli obiettivi di protezione e ripristino della biodiversità nelle aree urbane. A tal fine è utile definire indicatori e obiettivi di risultato specifici, quale parte di un quadro più ampio di pianificazione urbana e territoriale. I temi ambientali prioritari sono:

1. tutela del suolo, delle funzioni agricole e naturali, dei servizi ecosistemici, promozione della biodiversità;
2. favorire l'economia circolare, la chiusura e la regolazione dei cicli ambientali in ambito urbano (acqua, carbonio, microclima) e non solo l'efficientamento energetico;
3. adattamento ai cambiamenti climatici, mitigazione dei fenomeni di dissesto.

Oltre agli interventi sul costruito si ritiene fondamentale, pertanto, agire sulle reti verdi e blu sia in chiave ecologica, sia per migliorare il benessere e la salute dei cittadini; declinare gli interventi di rigenerazione anche alla scala territoriale; rivedere la mobilità privata e puntare sulla ciclopeditività.

Dimensione urbana e territoriale

La rigenerazione urbana potrebbe costituire un'opportunità di trasformazione sostenibile dei nostri territori e non dovrebbe limitarsi alla dimensione edilizia, anche al fine di rivedere profondamente il modello organizzativo e insediativo, portando una reale innovazione nel sistema di governo del territorio.

L'approccio alla rigenerazione, malgrado le disposizioni generali, rimane nei testi in discussione molto orientato alla dimensione edilizia. Nell'individuazione degli ambiti di rigenerazione urbana da parte dei comuni non dovrebbero essere inclusi singoli edifici ma l'ambito dovrebbe sempre riguardare anche l'assetto complessivo a scala urbana e territoriale. Anche le misure di incentivazione dovrebbero essere orientate al recupero degli spazi aperti, mentre l'impressione è che attualmente siano indirizzate prevalentemente all'edilizia.

Nei testi (v. ad esempio art. 3, comma 5 del ddl 1943) si rileva che l'individuazione dei perimetri dei centri e dei nuclei urbani e il vincolo al consumo di suolo posto solo all'esterno di tali perimetri incentiverebbe, di fatto, gli interventi di rigenerazione (che avvengono normalmente all'interno dei centri e dei nuclei urbani) che riducono il suolo naturale rispetto a quelli che, invece, assicurano il mantenimento o l'aumento delle superfici permeabili. Si ricorda come già oggi, secondo gli ultimi dati di ISPRA e del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), circa la metà del consumo di suolo avvenga all'interno di questi perimetri, con una tendenza all'aumento che sarebbe incentivata ulteriormente da questo vincolo solo parziale, portando alla possibile perdita di migliaia di ettari l'anno di aree verdi e naturali all'interno delle nostre città, proprio dove la loro importanza per la qualità della vita di chi ci abita è maggiore. Andrebbe pertanto rivista la definizione dei perimetri, basandosi sul concetto di suolo consumato, secondo la definizione già indicata sopra, per

evitare che la rigenerazione abbia effetti sulla qualità dell'ambiente urbano opposti a quelli voluti!

In ambito agricolo, è positivo l'indirizzo alla demolizione degli edifici produttivi non congruenti e abbandonati nelle aree agricole, da ripristinare e mantenere a tali funzioni, purchè non rivestano un valore di testimonianza dell'antica civiltà contadina. È però necessario, secondo gli indirizzi internazionali, che le funzioni agricole così supportate siano vincolate a pratiche di gestione sostenibile dei suoli.

In alcuni passaggi dei testi in esame, si ravvede il rischio di una possibile deregolamentazione per incremento di volumetrie e una rivisitazione non organica degli standard, che, a nostro avviso, sono poco funzionali all'obiettivo trasformativo della legge. Ad esempio, la questione delle dotazioni in parcheggi, tra quelle maggiormente richiamate, andrebbe affrontata anche in termini di permeabilità delle superfici e di multifunzionalità.

In generale, si ritiene che, se si volesse intervenire sul tema degli standard, la questione andrebbe affrontata integrando alcuni elementi innovativi in campo ambientale e prevedendo criteri prestazionali efficaci e significativi (v. Monitoraggio degli effetti ambientali degli interventi).

Incentivi

Gli incentivi andrebbero considerati come una leva per sostenere, in modo selettivo, operazioni di rigenerazione urbana da realizzarsi soprattutto in contesti territoriali meno appetibili dal mercato, e quindi di per sé meno redditizi. Non convincono gli incentivi basati su un incremento volumetrico, spesso non più utili neanche per il mercato immobiliare.

Non andrebbe incentivata la densificazione con saturazione degli spazi liberi: per la perdita di mitigazione di rischio idrogeologico, isole di calore, inquinamento urbano nonché di vivibilità per i residenti.

Andrebbero valutati gli impatti della soppressione degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria che potrebbe essere un incentivo molto limitato ma che ridurrebbe la capacità dei comuni per finanziare gli interventi pubblici.

Centri storici

In tale contesto urbano andrebbe rafforzato l'obbligo di riuso prioritario rispetto alla sostituzione o alla trasformazione. Sul riuso si innesta anche il tema della tutela dell'identità dei centri, dei nuclei e dei complessi storici. Anziché basarsi sugli interventi di sostituzione in zone molto appetibili, è semmai necessario orientare la rigenerazione a ripristinare i tessuti urbanistici alterati da tanta edilizia del dopoguerra e da tutta quella di scarsa qualità. Sul riuso si innesta anche il tema della tutela dell'identità dei centri, dei nuclei e dei complessi storici come custodi della nostra storia e della promozione di una nuova vitalità sostenibile dei piccoli borghi, ormai possibile se adeguatamente infrastrutturati e sottratti alla marginalità.

Le previsioni di alcuni ddl in discussione, in particolare il 970 Montevicchi, dovrebbero essere integrate, è fondamentale salvaguardare la residenzialità nei centri storici e nelle aree urbane consolidate, il turismo si tutela non trasformando i centri storici in alberghi, ristoranti e catene commerciali, ma mantenendo l'identità di questi luoghi straordinari, anche con

interventi di destinazione a edilizia residenziale pubblica di edifici esistenti. Molto positiva la disciplina conservativa dei centri storici (art. 2 c. 2) e il divieto di nuova edificazione anche degli spazi rimasti liberi.

Nel disegnare i meccanismi attuativi dei programmi, attenzione andrebbe posta al bilanciamento dell'interesse pubblico per i piani di rigenerazione urbana, affinché la dichiarazione di interesse pubblico non si trasformi in un percorso esproprio-gentrificazione. Sarebbe necessario assicurare misure di tutela dei residenti attraverso idonee quote di permanenza e in generale la tutela della residenzialità attraverso quote di edilizia residenziale pubblica negli interventi di rigenerazione.

Meccanismo e responsabilità

Sarebbe importante assicurare un appropriato livello di indirizzo e supporto tecnico da parte dei diversi livelli istituzionali al fine di governare al meglio un processo complesso come la rigenerazione, non essendo certo sufficiente la semplice deregolamentazione delle procedure di valutazione e l'incentivazione della sostituzione edilizia. Sarebbe, pertanto, importante assicurare appropriati supporto tecnico e coordinamento tra le Regioni e i Comuni nella predisposizione di programmi e progetti.

Si ritiene importante che i diversi programmi abbiano una coerenza sugli obiettivi a più scale, dall'area vasta al singolo intervento e sui diversi temi prioritari di rilevanza ambientale, che obbligano lo Stato non solo alla definizione dei principi e degli indirizzi ma anche al monitoraggio. È, per questo, necessario assicurare un'armonica attuazione delle nuove previsioni su tutto il territorio nazionale, con monitoraggi, banche dati, mappature e perimetrazioni univocamente definiti per tutto il Paese.

Resta indispensabile la programmazione regionale e il supporto alle amministrazioni locali. La maggior parte dei Comuni non ha né le risorse tecniche né quelle informative sufficienti per attivare programmi di rigenerazione realmente efficaci sugli obiettivi nazionali.

Una Cabina di regia nazionale per la rigenerazione urbana, quale quella prevista dal ddl 1131 (art. 3) ha sicuramente un ruolo importante in questa direzione, e ha, per come delineata, un ruolo tecnico significativo, presupponendo, quindi, un apparato tecnico attualmente non previsto. In questo senso potrebbe essere valutato come punto di riferimento istituzionale già istituito, il Tavolo nazionale sull'uso sostenibile del suolo (Decreto del Ministro dell'Ambiente n. 39 del 13/2/2020) e il compito istituzionale del SNPA che già assicura il monitoraggio ai sensi della L.132/2016.

Si ritiene preferibile, inoltre, non prevedere altri piani comunali ma creare le condizioni affinché la programmazione della rigenerazione urbana costituisca un'occasione di revisione del PRG, che elimini anche le previsioni di nuove edificazioni e di ulteriore consumo di suolo.

Pubblicità e condivisione dei dati

La norma dovrebbe assicurare meccanismi più efficaci per garantire la pubblicità e la condivisione dei dati ambientali e territoriali, coerentemente con l'art. 6 del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111 (convertito, con modificazioni, dalla legge 12 dicembre 2019, n.141) c.d. Decreto Clima, con l'art. 7, comma 5, del D.lgs. 32/2010 e con l'art. 23, comma 12-quaterdecies della legge 7 agosto 2012, n. 135.

Monitoraggio degli effetti ambientali degli interventi

La norma dovrebbe prevedere criteri prestazionali da monitorare nel corso del tempo per valutare il raggiungimento degli obiettivi, in particolare in campo ambientale. Ad oggi è possibile identificare alcuni elementi principali da inserire come indicatori di prestazione:

Coperture a verde naturale, seminaturale o agricolo

La dotazione di coperture a verde naturale, seminaturale o agricolo in ambito urbano rappresenta un elemento centrale per mantenere la qualità ambientale e la fornitura di servizi ecosistemici. Le aree a verde naturale, seminaturale o agricolo dovrebbero, pertanto, essere considerate oltre che per la loro fruizione e proprietà, anche, e soprattutto, per la loro funzione ecosistemica, da calcolare al netto della presenza di coperture artificiali al loro interno (aree pavimentate, edifici, etc.). Si potrebbe introdurre un criterio idoneo ad assicurare una corretta dotazione territoriale di verde con funzione ecosistemica e andrebbe valutato l'*indice di copertura arborea*, considerando il rapporto tra la superficie coperta da alberi e la superficie territoriale al netto della copertura artificiale (si vedano, ad esempio, i dati elaborati per l'intero territorio nazionale da ISPRA) ed ulteriori parametri di valutazione della qualità e funzionalità. Si propongono quindi i seguenti parametri possibili con le fonti attualmente già disponibili:

- indice di copertura arborea sull'area di riferimento (fonte: ISPRA);
- indice di forma (indicatore Edge Density), cioè il valore medio calcolato per le aree verdi sull'area di riferimento (fonte: ISPRA);
- indice di frammentazione medio sull'area di riferimento (fonte ISPRA).

Bilancio nullo del consumo di suolo

L'obiettivo europeo di azzeramento del consumo di suolo netto, ovvero la necessità di evitare nuove coperture artificiali e impermeabilizzazioni e, solo per i pochi casi inevitabili, prevederne la compensazione attraverso la rinaturalizzazione di un'area di estensione uguale o superiore che possa essere in grado di tornare a fornire i servizi ecosistemici forniti da suoli naturali all'interno dello stesso ambito territoriale, dovrebbe guidare ed essere attuato attraverso tutte le trasformazioni urbane e territoriali, tanto più per quelle che hanno l'obiettivo della rigenerazione e della riduzione del degrado ambientale e territoriale.

Il monitoraggio annuale del consumo di suolo a cura di ISPRA e del SNPA permette già oggi di rappresentare e valutare sull'intero territorio nazionale tutte le trasformazioni e di valutare indicatori specifici dalla scala nazionale a quella del singolo intervento, quali, ad esempio:

- consumo di suolo annuale (fonte ISPRA/SNPA);
- consumo di suolo netto (fonte ISPRA/SNPA);
- suolo consumato (fonte ISPRA/SNPA);
- suolo consumato su suolo utile (fonte ISPRA/SNPA);
- area di ripristino (fonte ISPRA/SNPA).

Invarianza di permeabilità

L'impermeabilizzazione del suolo costituisce la forma più evidente e più diffusa di copertura artificiale e rappresenta una componente significativa del consumo di suolo, tra tutte, quella più impattante e con la minore reversibilità degli impatti. Rappresenta la principale causa di

degrado del suolo in Europa, comporta un rischio accresciuto di inondazioni, contribuisce ai cambiamenti climatici, minaccia la biodiversità, provoca la perdita di terreni agricoli fertili e aree naturali e seminaturali, contribuisce insieme alla diffusione urbana alla progressiva e sistematica distruzione del paesaggio, soprattutto rurale. La copertura con materiali impermeabili è probabilmente l'uso più impattante che si può fare della risorsa suolo poiché ne determina la perdita totale o una compromissione permanente della sua funzionalità tale da limitare/inibire il suo insostituibile ruolo nel ciclo degli elementi nutritivi. Le funzioni produttive dei suoli sono, pertanto, inevitabilmente perse, così come la loro possibilità di assorbire CO₂, di fornire supporto e sostentamento per la componente biotica dell'ecosistema, di garantire la biodiversità e, spesso, la fruizione sociale. In un documento del 2016 della Commissione europea (Future Brief: No net land take by 2050?) si chiarisce che l'obiettivo europeo di azzeramento del consumo di suolo netto, significa prioritariamente evitare l'impermeabilizzazione di aree agricole e di aree aperte, anche in ambito urbano. Tale criterio dovrebbe, pertanto, essere garantito in tutti i processi di trasformazione del territorio e delle aree urbane e il SNPA ha inserito tale parametro tra quelli monitorati annualmente sull'intero territorio nazionale, assicurando la disponibilità di dati e cartografie di dettaglio:

- impermeabilizzazione del suolo (fonte ISPRA/SNPA).

Invarianza idraulica

L'invarianza di permeabilità assicura già le principali condizioni per assicurare un corretto equilibrio idrologico, tuttavia non è sufficiente per la sicurezza dei beni dagli effetti di alluvioni e allagamenti. Rispetto agli eventi di piena sarebbe dunque necessario adottare il criterio della invarianza idraulica/idrologica.

Il Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni (PGRA), predisposto in attuazione del D.lgs. 49/2010 di recepimento della Direttiva 2007/60/CE (cosiddetta "Direttiva Alluvioni"), è stato approvato con DPCM 27 ottobre 2016 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 30 del 6 febbraio 2017) e prevede tra le misure di prevenzione quella di associare alle aree che risultano allagabili un'adeguata normativa d'uso del territorio.

Molte Regioni italiane hanno emanato atti di tipo normativo e/o tecnico-amministrativo (a titolo esemplificativo Regione Lombardia, Regolamento regionale 23 novembre 2017, n. 7 (Regolamento recante criteri e metodi per il rispetto del principio dell'invarianza idraulica ed idrologica, di recente aggiornamento Regolamento regionale 19 aprile 2019 - n. 8). Anche rispetto a questo tema è dunque necessaria la considerazione delle diverse previsioni regionali.

Servizi ecosistemici del suolo di regolazione e supporto

Un suolo di buona qualità è in grado di assicurare moltissime funzioni ecologiche, economiche, sociali garantendo la fornitura di diversi servizi ecosistemici, che si suddividono in:

- servizi di approvvigionamento (prodotti alimentari e biomassa, materie prime, etc.);
- servizi di regolazione e supporto (regolazione del clima, cattura e stoccaggio del carbonio, controllo dell'erosione e dei nutrienti, regolazione della qualità dell'acqua, protezione e mitigazione dei fenomeni idrologici estremi, riserva genetica, conservazione della biodiversità, etc.);

- servizi culturali (servizi ricreativi e culturali, funzioni etiche e spirituali, paesaggio, patrimonio naturale, etc.).

Tali servizi ecosistemici possono essere considerati come un contributo indiretto del capitale naturale, ovvero l'insieme delle risorse naturali (oltre al suolo, le materie prime, l'acqua, l'aria, la flora e la fauna) che forniscono beni e servizi all'umanità.

L'obiettivo di tutela ambientale impone di rivolgere principalmente lo sforzo ai servizi di regolazione e supporto, che assicurano la funzionalità complessiva degli ecosistemi garantendo nel tempo la possibilità di mantenere il flusso di benefici per le società umane presenti e future. Oltre agli aspetti di regolazione delle acque già affrontati, è possibile introdurre ulteriori parametri considerati come proxy della qualità ecologico/ambientale e della capacità del suolo di fornire servizi ecosistemici, rispetto ai quali dovrebbe essere assicurata l'invarianza. In base alla disponibilità attuale di fonti informative adeguate, assicurabili per l'intero territorio nazionale e caratterizzate da una sufficiente robustezza scientifica e oggettività si possono considerare i seguenti due parametri di invarianza:

- indice NDVI calcolato su base multitemporale (fonte ISPRA);
- assorbimento di carbonio (fonte ISPRA).

Commenti specifici ai singoli disegni di legge

ddl 1131

art.2 c.1

lett. A) ambiti urbani- riformulare "come ambiti urbani da rigenerare "per includere tutte le tipologie di ambiti che possono essere soggetti a rigenerazione perché soggetti a qualche forma di degrado. Nella formulazione attuale si limita l'applicazione alle aree con attività dismesse o da dismettere, escludendo aree anche prive di attività o non interessate dal sistema infrastrutturale

lett e) riformulare inserendo degrado ambientale a causa di fenomeni di degrado del suolo (impermeabilizzazione, compattazione, asportazione, perdita di sostanza organica, perdita di funzioni ecosistemiche), di fenomeni di contaminazione di acque, suoli e aria, di alterazione degli ecosistemi e perdita eccessiva di biodiversità, o soggette a condizioni di rischio naturale non compatibili con la destinazione d'uso

Le definizioni di "rigenerazione urbana" e di "consumo di suolo" dovrebbero essere allineate a quelle già riportate sopra (v. Obiettivi e definizioni)

art.3

c.1 ampliare la partecipazione alla cabina di regia ad enti tecnici e di ricerca o identificare una struttura con compiti tecnici, di monitoraggio e di ricerca, anche in coerenza con il DM 39/2020 che istituisce il Tavolo nazionale sull'uso sostenibile del suolo

c.2 integrare con g) favorisce il raggiungimento degli obiettivi ambientali in materia di cambiamenti climatici, tutela della biodiversità e delle funzioni ecosistemiche, tutela del suolo,

art.4 c.1

lett b) modificare in “l’azzeramento del consumo di suolo netto” introdurre una diversa lettera con “la chiusura dei cicli con riduzione degli sprechi energetici ed idrici”

dopo la lettera g) inserire “lettera h) l’obiettivo di sostenibilità ecologica e incremento di biodiversità in ambito urbano” (di cui all’art.1 c.2 lett b)

art. 8 c.1 lett b) e c) eliminare

art.10 c.1 prevedere una mappatura nazionale delle aree da rigenerare, come identificate dai comuni con propria ricognizione sulla base di criteri nazionali e con riferimento alle basi catastali e per le quali sia specificata la tipologia di degrado cui sono soggette sulla base della mappatura del degrado nazionale; al fine di consentire il monitoraggio della efficacia degli interventi e del buon utilizzo delle risorse la mappatura delle aree di degrado è realizzata da ISPRA in collaborazione con l’Agenzia delle Entrate anche per le finalità di monitoraggio del consumo di suolo; per la identificazione delle aree da rigenerare può intervenire in via sostitutiva la Regione o in subordine la cabina di Regia;

art.14 c.6 riduzione della quota di parcheggi solo a fronte di piani o programmi che comprendano opere per la mobilità sostenibile e realizzazione di spazi verdi di pari ampiezza e con l’obbligo della restante quota realizzata con pavimentazioni ad elevata permeabilità.

Art.17 c. 9 eliminare – (gli interventi di efficientamento già sono oggetto di finanziamenti specifici e sono inclusi negli sgravi previsti per gli interventi di rigenerazione)

ddl 1943

Art.1 aggiungere una lettera relativa all’obbligo del riuso prioritario

Art.2

c.1 lett a) definizione di ambiti urbani riformulare “come ambiti urbani da rigenerare “per includere tutte le tipologie di ambiti che possono essere soggetti a rigenerazione perché soggetti a qualche forma di degrado. Nella formulazione attuale si limita l’applicazione alle aree con attività dismesse o da dismettere, escludendo aree anche prive di attività o non interessate dal sistema infrastrutturale

lett c) riformulare specificando per il degrado ambientale: le aree degradate a causa di fenomeni di degrado del suolo (impermeabilizzazione, compattazione, asportazione, perdita di sostanza organica, perdita di funzioni ecosistemiche), di fenomeni di contaminazione di acque, suoli e aria, di alterazione degli ecosistemi e perdita di biodiversità, o soggette a condizioni di rischio naturale non compatibili con la destinazione d’uso;

Le definizioni di “rigenerazione urbana” e di “consumo di suolo” dovrebbero essere allineate a quelle già riportate sopra (v. Obiettivi e definizioni)

inserire una nuova lettera con: “degrado del suolo”: oltre al consumo di suolo, costituisce forma di degrado del suolo l’alterazione biofisica della superficie agricola, naturale o seminaturale a seguito di contaminazione, perdita di produttività o depauperamento della sostanza organica

lett g) inserire dopo “il ripristino delle funzioni ecologiche della stessa o di un’altra porzione di suolo” inserire “di caratteristiche qualitative equivalenti, dando priorità al ripristino delle specifiche funzioni ecosistemiche perdute e considerando nel bilancio il grado e i tempi di

effettiva restituzione della funzionalità”. Alla fine del paragrafo sostituire idrogeologica con idrologica.

Art.3

c.4

lett a) modificare in “all’esecuzione di un censimento edilizio comunale secondo linee guida definite dal Tavolo nazionale sull’uso sostenibile del suolo di cui al Decreto del Ministro dell’Ambiente e del della tutela del Territorio e del Mare n. 39 del 13/2/2020 che, a tale scopo, è integrato con un rappresentante dell’Agenzia delle Entrate e con un rappresentante dell’Agenzia del Demanio. Tale censimento individua gli edifici e le unità immobiliari di qualsiasi destinazione, sia pubblici che privati, sfitti, non utilizzati o abbandonati, specificando le caratteristiche e le dimensioni di tali immobili. Il censimento supporta l’aggiornamento della cartografia nazionale del consumo di suolo a cura del Sistema Nazionale per la Protezione dell’Ambiente che rende disponibile la quantificazione e la qualificazione delle aree urbanizzate e infrastrutturate esistenti. Il censimento rileva altresì le aree residue non ancora attuate previste dagli strumenti urbanistici vigenti al fine di creare una banca dati del patrimonio edilizio pubblico e privato inutilizzato disponibile per il recupero o il riuso, denominata “banca dati del riuso”, che viene trasmessa a ISPRA al fine di tenere aggiornato lo stato del consumo di suolo. Tali informazioni sono aggiornate ogni due anni e pubblicate nei siti internet istituzionali dei Comuni interessati, assicurando la pubblicità e la condivisione dei dati secondo le modalità indicate all’art. 6 del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111 (convertito, con modificazioni, dalla legge 12 dicembre 2019, n.141), all’art. 7, comma 5, del D.lgs. 32/2010 e all’art. 23, comma 12-quaterdecies della legge 7 agosto 2012, n. 135;

c.5 modificare il primo capoverso in “Sulla base della cartografia nazionale del consumo di suolo, integrata con le informazioni trasmesse dai comuni, l’ISPRA rende disponibili, per ogni comune, la cartografia delle aree a copertura artificiale”. Inserire le prescrizioni per la identificazione dei centri storici (integrare qui i contenuti degli artt.1 e 2 della proposta Montevocchi); dopo “funzioni previste all’interno della cintura verde” inserire “o per la realizzazione di infrastrutture di riconosciuto interesse pubblico nazionale.”

Spostare l’intero passaggio “Per cintura verde [...] raccolta di acque piovane” come definizione di cintura verde all’art.2

Art.4

c.2 lett c) aggiungere alla fine “incluso il verde urbano e le aree non impermeabilizzate”.

Art.5

c.2 lett c) modificare con “[...] alla data di approvazione della presente legge”

art.9 c.4

inserire lett e) al fine di tutelare la funzione residenziale e l’accesso alla casa una quota di almeno il 20 % di tali beni è destinata alla residenza pubblica e, se rigenerati, una pari quota deve essere destinata ad edilizia residenziale pubblica.

Art.12 c.4

Alla fine aggiungere “e che adottano pratiche di gestione sostenibile dei suoli”.

Art.18

c.2 andrebbe inserita in modo esplicito la decadenza di tutte le altre previsioni.

c.11 si suggerisce di evitare la decadenza dell'intero piano ma solo di "tutte le previsioni degli strumenti urbanistici e dei piani attuativi comunque denominati che prevedono nuovo consumo di suolo". Aggiungere alla fine.

ddl 1981

Art. 1

Le finalità vanno integrate con una più esplicita definizione di obiettivi ambientali.

c.1 Il solo richiamo al "principio di limitazione del consumo di suolo" non è sufficiente a garantire la sostenibilità ambientale della norma.

c.2, andrebbe meglio specificato che l'obbligo della priorità al riuso e della rigenerazione riguarda tutte le trasformazioni e che queste devono avvenire senza consumo di suolo. La "identificazione delle alternative di localizzazione che garantiscono un bilancio ecologico positivo" è utile, tuttavia non rappresenta un parametro di sostenibilità sufficiente, soprattutto se esclude alcune tipologie di opere quali quelle del settore infrastrutture.

Art.2 c.1 lett a)

La definizione andrebbe migliorata, specificando che la rigenerazione è senza consumo di suolo.

Letto b) la definizione di superficie naturale e seminaturale deve fare riferimento allo stato di fatto non alla destinazione dunque va eliminata tutta l'eccezione, in particolare per quanto riguarda l'ultimo capoverso sui lotti interclusi (una definizione di questo tipo consegna alla artificializzazione ogni suolo libero nelle aree urbane). Un regime specifico per le aree già destinate può essere previsto, in determinati casi prioritari e in coerenza con la strategia di rigenerazione, nelle modalità di gestione del piano regolatore vigente.

Letto c.) va distinta nella definizione e di conseguenza nella mappatura e monitoraggio l'area urbanizzata (stato di fatto) da quella urbanizzabile (aree libere destinate). In particolare i parchi urbani non sono aree urbanizzate, bensì come ha chiarito l'EEA nell'ambito degli indicatori europei, vanno contabilizzati nelle aree naturali e seminaturali. Diverso è per i campi sportivi e per tutte le aree ricreative pavimentate.

Letto d) ampliare la definizione di degrado aggiungendo alla fine del paragrafo: aree caratterizzate da degrado ambientale a causa di fenomeni di degrado del suolo (impermeabilizzazione, compattazione, asportazione, perdita di sostanza organica, perdita di funzioni ecosistemiche), di fenomeni di contaminazione di acque, suoli e aria, di alterazione degli ecosistemi e perdita eccessiva di biodiversità, o soggette a condizioni di rischio naturale non compatibili con la destinazione d'uso;

letto e) la compensazione ecologica deve essere specifica sulla funzione ambientale persa: eliminare il riferimento agli "interventi finalizzati all'attenuazione dell'impatto socio-ambientale"

letto f) inserire alla fine del paragrafo: purchè con bilancio nullo di consumo di suolo netto;

art.3

c.1 lett a) eliminare “e riconoscimento di superfici e volumi aggiuntivi rispetto a quelli preesistenti”

lett g) eliminare (eventualmente prevedere una riformulazione e abrogazione del DM1444/68);

lett h) si suggerisce di indicare parametri di prestazione per la rinaturalizzazione (tipologia di intervento, tempo di effettivo recupero delle funzioni ambientali, servizi ecosistemici;

c.2 Eliminare

c.6 si ritiene debole dal punto di vista della tutela ambientale e della coerenza con le finalità generali il meccanismo di rigenerazione basato sulla definizione degli interventi da parte del comune e successiva approvazione in conferenza di servizi in assenza di criteri, riferimenti e monitoraggio sovraordinati;

c.7 particolare attenzione va posta alla tutela della residenzialità attraverso quote di edilizia residenziale pubblica per evitare fenomeni di gentrificazione nel caso di accordi stipulati di proposta di soggetti privati;

art.5

c.1 finalizzare la riconversione agricola ad attività che assicurino l'adozione di pratiche di gestione sostenibile dei suoli;

art. 8

sarebbe utile specificare il regime di rigenerazione nelle aree a rischio sismico da ricostruire

ddl 970

Da integrare la previsione dei nuclei e complessi storici come beni culturali d'insieme come ambiti speciali di RU, e il divieto di edificazione negli spazi rimasti liberi

ddl 1302

Da integrare la previsione di misure specifiche per piccoli borghi (<3.000) e l'acquisizione al patrimonio pubblico non solo di edifici ma anche di terreni abbandonati

ddl 985

Molto specifico su mura e cinte, da ricomprendere nelle tutele dei nuclei e complessi storici