



Ai Componenti
IV Commissione permanente

Oggetto: OSSERVAZIONI SULLA PROPOSTA DI LEGGE N° 26 RECANTE "MISURE URGENTI PER IL RECUPERO DELLA COMPETITIVITA' REGIONALE E SULL'ABBINATO STRALCIO N° 5-01
Audizione alla IV Commissione del 23 gennaio 2019

Considerato che la proposta di legge in argomento comprende, tra tutte le altre disposizioni, importanti effetti in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica si ritiene di premettere alle specifiche osservazioni, che verranno più avanti riportate, le seguenti considerazioni generali.

Il consumo di suolo in Regione, come evidenzia il rapporto 2018 dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, si pone **al quinto posto** tra le regioni che presentano il **più elevato consumo di suolo**, raggiungendo un valore pari al 8,92%. In termini di incremento di consumo di suolo rispetto alla superficie artificiale dell'anno precedente (differenza 2016-2017), in regione, si è assistito ad una **perdita di suolo naturale pari a 292 ettari (+0,41%)**, valore che ci pone al **secondo posto a livello nazionale**, dopo il Veneto (+0,50%).

E' da porre in evidenza che tale incremento nel consumo di suolo si manifesta in presenza di un trend di **decrecita della popolazione residente regionale** (-1,12% negli ultimi 4 anni), mostrando come i processi di progressiva urbanizzazione siano in realtà sganciati da dinamiche reali.

Legambiente fa rilevare che si costruisce, infatti, per altre ragioni: per portare soldi nelle casse dei Comuni, per la mancanza di abitazioni in affitto, che crea una domanda di case a poco prezzo lontane dai centri abitati. Anche strade e autostrade, spesso, si realizzano soprattutto per rendere fabbricabili le aree attraversate. Una tendenza che ci allontana dalle migliori esperienze europee, dove l'attività immobiliare si concentra spesso nella riqualificazione dei cosiddetti "*brown fields*", le aree ex-industriali.

Ciò in evidente contrasto con gli obiettivi assunti a livello mondiale ed europeo di tutela della risorsa suolo di non aumentare il degrado del territorio entro il 2030 e di **azzerare il consumo di suolo netto entro il 2050**.

Il consumo di suolo si interconnette sempre più ai cambiamenti climatici in atto, che nei giorni scorsi sono stati oggetto di un grido di allarme da parte dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), organo dell'ONU che studia i cambiamenti climatici, che superando gli obiettivi dell'Accordo di Parigi del 2015, afferma che "limitare il riscaldamento globale a 1,5°C richiede **cambiamenti rapidi, lungimiranti e senza precedenti** in tutti gli aspetti della società".

Legambiente ritiene che è fondamentale definire norme e regole efficaci, azioni e strategie concrete non più rimandabili che mettano al centro le politiche climatiche, la lotta all'inquinamento, ma anche la rigenerazione urbana, la riqualificazione edilizia e la tutela del suolo. Ai fini del contenimento del consumo di suolo non è bastata l'emanazione della L.R. 21/2015



(*“Disposizioni in materia di varianti urbanistiche di livello comunale e contenimento del consumo di suolo”*) che intendeva promuovere il riuso del patrimonio edilizio esistente, favorendo il contenimento del consumo di suolo, in particolare con il controllo dell'espansione delle zone commerciali e produttive.

Anche in termini di consumo di suolo si rendono quindi necessari "cambiamenti rapidi e senza precedenti". Si tratta in sostanza di operare un **concreto adeguamento della capacità insediativa teorica** dei piani regolatori comunali alle **reali dinamiche dei fabbisogni insediativi residenziali** delle comunità locali e ciò non solo per le nuove varianti ma riformulando l'intero strumento urbanistico generale comunale, a partire dal piano struttura. Analogamente va ulteriormente rafforzato il contenimento dell'espansione delle zone commerciali e produttive utilizzando, nei prossimi anni, per i nuovi insediamenti esclusivamente **le aree e gli edifici esistenti dismessi**.

Ciò si porrebbe in logica continuità con gli obiettivi del Piano Paesaggistico Regionale, approvato nel maggio 2018, ed in particolare con il "**consumo zero di suolo**". Il Piano Paesaggistico Regionale infatti riconosce come obiettivo strategico tale indirizzo orientando le azioni al riuso del patrimonio edilizio e alla conservazione delle aree agricole e naturali.

"Se correttamente gestito, (afferma l'Agenzia europea per l'ambiente) il suolo può aiutare a ridurre i gas serra e favorire l'adattamento alle conseguenze peggiori del cambiamento climatico; al contrario, se non salvaguardiamo il suolo i problemi correlati al cambiamento climatico potrebbero rapidamente degenerare".

Il contenimento del consumo di suolo va di conseguenza ricompreso nell'ambito del **Piano di adattamento dei cambiamenti climatici**, in quanto i servizi ecosistemici offerti dal suolo possono contribuire significativamente ai fini dell'adattamento ai cambiamenti climatici.

Se vogliamo correttamente affrontare le future scelte di pianificazione urbanistica e territoriale dobbiamo necessariamente inquadrarle nell'ambito di più generali **politiche e strategie di adattamento dei cambiamenti climatici**.

Privilegiare la realizzazione di nuove costruzioni, peraltro in aree poco o nulla urbanizzate, produce l'inevitabile abbandono degli interventi sugli edifici esistenti, largamente caratterizzati da classi energetiche medio-alte (E o superiori). Privilegiare il riuso del patrimonio edilizio esistente significa invece incidere in modo significativo sul contenimento dei consumi energetici. Riscaldare per un anno, ad esempio, una abitazione di 100 metriquadrati può variare da 800 Kwh di una classe A+ a 20.000 Kwh di una classe G, con emissioni di CO2 (principale gas climalterante) da 152 a 3.800 chilogrammi. Considerato che il settore edilizio rappresenta il 40% circa dell'intero consumo energetico nazionale e che mediamente in Europa il 75% circa degli edifici non sono efficienti dal punto di vista energetico appare molto evidente il contributo delle emissioni delle abitazioni, che secondo un recente studio inquinano 6 volte in più delle emissioni da traffico.

Ciò senza considerare che la recente revisione della [direttiva 2010/31/UE](#) sul rendimento energetico degli edifici ci impone tempi rapidi per la **decarbonizzazione del patrimonio edilizio** esistente e la promozione di interventi di ristrutturazione economicamente convenienti.

Uno studio Censis-Ance afferma che il patrimonio edilizio esistente è *“una grande risorsa oggi mal utilizzata che richiede un recupero di qualità e di funzionalità con particolare attenzione al risparmio energetico, al contenimento del consumo di suolo e alla necessità di dare risposta alla*



nuova domanda abitativa”.

Gli incentivi per intervenire sul riuso e riqualificazione energetica degli edifici esistenti (sgravi fiscali, ecobonus, ecc.) ci sono già, ma evidentemente **non sono stati sufficienti per invertire la rotta**. E' quindi necessario prevedere soluzioni drastiche e senza precedenti per incidere in modo significativo sul settore edilizio, andando oltre la normativa in vigore e incentivando il riuso e rafforzando piani e metodi di riqualificazione del costruito.

Occorre quindi introdurre nuovi elementi di qualità in una **nuova generazione di strumenti di pianificazione** urbanistica e territoriale introducendo nelle scelte di Piano indicatori di qualità, ampiamente disponibili nelle esperienze di buone pratiche a livello nazionale ed europeo, quali:

- lotta ai **cambiamenti climatici**, con l'introduzione delle misure di adattamento necessarie per limitarne gli effetti;
- riduzione del **consumo di suolo**, ricercando il saldo zero, incentivando il recupero e la riqualificazione urbanistica ed ecologica delle aree dismesse e del patrimonio edilizio degradato esistente;
- favorire i processi di **rigenerazione urbana e territoriale** e la cultura della rigenerazione come processo di rinnovamento sociale, ponendo in stretta relazione politiche urbanistiche, ambientali e sociali, anche con nuove forme di utilizzo degli edifici (cohousing, coworking, usi temporanei);
- valorizzare il **territorio rurale e l'agricoltura**, anche in ambito urbano;
- creare una trama continua di **infrastrutture verdi e reti ecologiche** estese a scala territoriale (azione già contenuta nel Piano Paesaggistico Regionale);
- educare alla **bellezza del paesaggio** e promuovere il paesaggio come valore storico, culturale, ambientale e sociale non solo nei luoghi di qualità ma sull'intero territorio regionale, mediante una vera assonanza tra piano paesaggistico e piano urbanistico;
- promuovere la **mobilità sostenibile** attraverso il potenziamento delle reti di trasporto pubblico e la sua integrazione con la mobilità lenta, lo sviluppo dei sistemi informativi per l'utenza, la promozione del car-sharing e l'utilizzo dei mezzi elettrici e ogni altro provvedimento finalizzato a ridurre l'uso dell'auto privata;
- promuovere il potenziamento delle **reti tecnologiche** e telematiche al servizio di cittadini e imprese (smart city);
- perseguire il risparmio energetico e l'utilizzo delle energie rinnovabili, la gestione integrata del ciclo dell'acqua, il corretto ciclo dei rifiuti verso l'economia circolare, nel quadro di una concreta **sostenibilità ambientale**;
- attuare approcci progettuali che favoriscano la **comunicazione e la partecipazione ai processi decisionali** per dare forza e affidabilità alle scelte da attuare e alla gestione democratica della cosa pubblica.

Non da ultima la necessità di **coordinare strettamente** la pianificazione urbanistica e territoriale con tutti i piani regionali di settore al fine di dare vera efficacia agli obiettivi e azioni assunte.

La **strategia regionale per lo sviluppo sostenibile** prevista dall'art. 34 del D. Lgs. 152/06 che concorre alla realizzazione della strategia nazionale e degli accordi internazionali (Agenda 2030,



accordo di Parigi, strategia europea per lo sviluppo sostenibile) potrebbe risultare un importante strumento sovraordinato di indirizzo e coordinamento. Dovrebbe integrare gli esiti del piano per la prevenzione e adattamento ai cambiamenti climatici e la strategia per la promozione dell'economia circolare. La Regione ha tempo 18 mesi per la sua redazione che deve prevedere "*adequati processi informativi e partecipativi*".

Nel merito della **proposta di legge n° 26** recante "Misure urgenti per il recupero della competitività regionale" e sull'abbinato stralcio n° 5-01 si descrivono, di seguito, le disposizioni normative che presentano le maggiori evidenze di criticità:

1. relativamente alle disposizioni normative tendenti ad introdurre la necessaria flessibilità auspicabile per le **varianti di livello comunale agli strumenti urbanistici** non può comunque, a nostro avviso, prescindere dal fatto che gran parte dei vigenti Piani Regolatori Comunali sono oggi ampiamente sovradimensionati rispetto alle previsioni insediative che realisticamente ci attendiamo per i prossimi anni, unitamente anche al fatto, che per le specifiche destinazioni commerciali e produttive, va considerato l'effettivo grado di utilizzo in quanto è elevato il numero dei contenitori edilizi inutilizzati e/o sottoutilizzati. Ciò impone la consapevolezza, come già più sopra ricordato, che è necessaria una reale politica di contenimento del consumo di suolo fino ad azzerarne l'incremento entro il 2050;
2. la previsione (all'art. 5, comma 7) della **ristrutturazione e/o ampliamento delle strutture ricettive alberghiere** esistenti, anche in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici e regolamenti edilizi comunali, nei limiti massimi del 60 per cento del volume utile o della superficie utile produrrà effetti ampiamente diversificati a seconda delle aree e dei contesti coinvolti, fino a divenire palesemente insostenibile in realtà territoriali caratterizzate da elevati valori paesaggistici e/o ambientali (sempre punti di forza dell'attrattività turistica) e caratterizzati da una forte densità di strutture con tale destinazione. In alcuni casi la norma potrebbe infatti prevedibilmente produrre un decadimento della appetibilità alla fruizione turistica con un effetto addirittura opposto all'obiettivo generale enunciato dell'incremento della competitività. Così come definita la norma appare incongruente per alcune realtà turistiche, in contrasto con il mantenimento/riqualificazione dei peculiari caratteri architettonico-ambientali dei luoghi turistici storici e con effetti difficilmente controllabili ai fini della riqualificazione dei poli turistici regionali, motivi per i quali riteniamo opportuno un suo radicale ripensamento;
3. la definizione di "**strutture ricettive ecocompatibili in aree naturali**" di cui all'art. 9, comma 6, risulta palesemente inadeguata. Infatti i requisiti dell'utilizzo di materiali naturali o l'impiego di tecniche di bioedilizia non appaiono sufficienti a definirle automaticamente "ecocompatibili" in quanto l'impatto ambientale che possono provocare deriva soprattutto dalla sensibilità ambientale del sito piuttosto che da tali parametri. La localizzazione di tali strutture in presenza d'acqua, ad esempio, richiede di per se stessa una verifica del loro impatto rispetto a specifiche sensibilità degli ecosistemi acquatici interessati. Sarebbe preliminarmente indispensabile definire meglio il concetto di "aree naturali" che risulta, per nostra conoscenza, non presente nell'ordinamento normativo regionale. La norma individua



delle limitazioni alla localizzazione di tali strutture (alberi monumentali, prati stabili naturali, specifiche disposizioni in aree naturali protette) che fanno intendere l'orientamento di privilegiare le zone agricole e forestali. La previsione di un "*indice massimo di fabbricabilità fondiaria di 0,2 metri cubi/metri quadrati, salva più estensiva previsione degli strumenti urbanistici*" appare però evidentemente eccessiva se confrontata ai limiti fissati dal Piano Urbanistico Regionale Generale per tali zone di 0,03 metri cubi/metri quadrati. Inoltre manca la previsione del parametro del rapporto di copertura massimo che garantirebbe una eccessiva concentrazione di tali strutture in aree molto limitate, considerato anche il carattere di "particolarità" che tali strutture ricettive rappresentano. Un ulteriore elemento di criticità deriva infine dalla necessaria dotazione di opere di urbanizzazione a servizio di tali strutture e dall'impatto ambientale che possono comportare. Tutto ciò premesso si ritiene che in presenza di aree naturali protette di cui alla LR 42/1996 tali strutture siano ammissibili solo se espressamente previste dagli strumenti regolamentari, sia ridotto l'indice massimo di fabbricabilità fondiaria perlomeno a quello relativo alle zone agricole e forestali (0,03 mc/mq), introdotto un rapporto di copertura massimo del 10% e non sia esplicitamente ammesso il trasporto volumetrico tra diverse aree di proprietà non contermini. Appare infine necessaria la previsione di uno specifico regolamento di attuazione per tali interventi e la definizione del regime autorizzativo a cui assoggettarli. Per concludere la preoccupazione della scrivente è che tale norma siano utilizzate come grimaldello (la storia del territorio insegna) per ridurre ancora una volta quei ridotti "spazi di naturalità" che preservano la biodiversità e garantiscono quel turismo emozionale ed esperienziale a cui il decreto formalmente mira.

Il Presidente di Legambiente FVG onlus
Sandro Cargnelutti