

**Strategia per lo Sviluppo Sostenibile della Regione Lazio:
il contributo dell'adattamento ai cambiamenti climatici**

**FOCUS GROUP Aree Urbane
Contributo dell'Istituto Nazionale di Urbanistica - sezione Lazio
maggio 2022**

L'Italia, per la sua collocazione al centro del Mediterraneo e per la sua conformazione fisica è tra i paesi europei più sottoposti al rischio climatico, tuttavia, nonostante i progressi fatti negli ultimi anni, non ha ancora raggiunto i risultati sperati nel processo di adattamento ai cambiamenti climatici.

Le misure di adattamento già intraprese, nel più ampio contesto delle esistenti politiche di tutela dell'ambiente, di prevenzione dei disastri naturali, di gestione sostenibile delle risorse naturali e di tutela della salute, non sono sufficienti per affrontare adeguatamente le conseguenze degli impatti dei cambiamenti climatici.

E' necessario un coerente e chiaro approccio strategico per l'attuazione di un piano di azione che garantisca che le misure di adattamento siano adottate tempestivamente, siano efficaci e coerenti tra i vari settori e livelli di governo interessati.

Elaborare una strategia significa, infatti, fornire una visione a lungo termine, riportare lo stato corrente delle conoscenze disponibili riguardo agli impatti, alla vulnerabilità del territorio, individuare i settori delineando le azioni principali e trasversali e infine definire gli attori principali.

Questo mirando ad un più equilibrato sviluppo del territorio così come richiede la *Carta di Lipsia* del 2007 poi "aggiornata" nel 2020. Scopo poi implicitamente presente – territorializzato – nel Goal 17 dell'*Agenda UN 2030* quando parla di "partnerships" tra i 16 precedenti obiettivi. Ovvero una pianificazione integrata tra aree rurali, urbane, piccole, medie, grandi e metropolitane affinché vi sia una minor pressione antropica sui principali centri urbani, prima di tutti la Capitale, e le varie e diverse componenti che partecipano alla sostenibilità – sia legata alle risorse naturali che quella di tipo sociale – possano essere meglio governate, rifacendosi al Gol 11 della citata Agenda UN 2030.

Fondamentale è l'aumento della resilienza dei territori attraverso opzioni di tipo strutturale ed operativo che abbiano come riferimento la riduzione dell'"impronta ecologica". Occorre puntare il più possibile al "km.0" ed alla "chiusura dei cicli". Valorizzando le opportunità delle risorse naturali, prima tra tutte il verde e l'acqua, nell'azione di mitigazione di situazioni tipo "isola di calore". Ricordando che per il verde, comunque, rimane aperta la questione della sua gestione anche laddove siano stati elaborati i previsti i "Piani del verde".

Riguardo l'obiettivo sopra detto, di scala territoriale, la formazione dell'Assessorato per la Transizione Ecologica e la Trasformazione Digitale – l'unico tra le Regioni italiane – evidenzia la grande opportunità offerta dalle modalità di attività "on line" per andare verso la Transizione Ecologica. Elementi chiave del New Green Deal e del PNRR che riserva oltre il 40% dei finanziamenti al "Green" ed alla "Digitalizzazione".

Oltre allo svolgimento di attività in modalità telematica – comprese quelle in campo rurale – vi sono enormi e vaste possibilità di lettura, controllo e vigilanza del e per il territorio sia riguardo gli aspetti legati ai rischi naturali che a quelli di sicurezza.

Un piano d'azione significa attuare almeno parte di questa strategia tramite la costruzione di un'efficace *governance*, l'allocazione di fondi e l'applicazione di un sistema di monitoraggio, telecontrollo e valutazione dinamica delle azioni intraprese.

A tal fine, l'analisi degli impatti del mutamento del clima sulle aree urbane rappresenta un passo importante e richiede analisi e valutazioni dettagliate.

A livello generale, nel Rapporto introduttivo presentato dalla regione Lazio, sono stati identificati tre principali tipologie di rischio per le aree urbane:

- Rischi connessi alle temperature e all'effetto di isola di calore urbano
- Rischi connessi con gli allagamenti
- Rischi connessi con altre interazioni dinamiche (ondate di gelo, frane, vento, fuoco e inquinamento dell'aria).

Il Rapporto identifica, inoltre, almeno tre categorie di azioni di adattamento a scala urbana:

- Azioni di tipo *soft* (adeguamento della pianificazione urbanistica, analisi, dati e ricerche, creazione/rafforzamento di competenze, politiche di sensibilizzazione pubblica, ecc). Adattamento attraverso l'infrastruttura sociale;
- Azioni di tipo *green* - Adattamento attraverso le soluzioni basate sulla natura (NBS – Nature-Based Solutions), con valutazione/previsione dell'evoluzione nel tempo;
- Azioni di tipo *grey* - Adattamento attraverso infrastrutture fisiche;
- Azioni legate alle reti "immateriali".

A fronte di ciò, la Sezione Lazio dell'Istituto Nazionale di Urbanistica¹ intende fornire spunti e contributi affinché i processi di cambiamento che la Regione intende attivare possano rispondere alle sfide poste dagli obiettivi dell'Agenda 2030, nonché, non da ultimo, anche alla sfida che l'emergenza Covid ha imposto su alcune aree di policy.

Considerazioni generali

In via preliminare l'INU ritiene necessario contrastare la tendenza alla marginalizzazione dei sistemi di pianificazione e di programmazione degli interventi pubblici. Oltre a porre al centro i diritti di cittadinanza, la dimensione ecologica, la vivibilità e la salute degli insediamenti umani e degli spazi di uso pubblico, si richiede che sia riportata all'attenzione **la pianificazione urbanistica come quadro di coerenza e condizione generale**, la cui insufficiente considerazione ha finora influito negativamente sulla fattibilità degli interventi finanziati dall'Europa (Cfr documento INU Lazio: <https://www.inu.it/wp-content/uploads/documento-inu-lazio-srsvs.pdf>).

Il contributo dell'urbanistica e della pianificazione, capaci di tenere insieme questioni spaziali con indirizzi sociali ed economici, si ritiene, ~~peraltro~~, **cruciale** soprattutto in questa fase sia per la Strategia che come riferimento per la nuova programmazione europea.

Occorre **integrare programmazione economica e pianificazione territoriale**. E' questo, si rammenta, l'elemento chiave della Agenda UN 2020 – 2030 esplicitato anche nel suo ultimo obiettivo.

Si sottolinea la necessità di una **coerenza fra politiche e piani**; gli strumenti di pianificazione territoriale e le loro politiche sono troppo spesso separati dalla politica di programmazione e da altre politiche di settore, entrando così spesso in conflitto.

¹ Hanno contribuito alla redazione del documento: Stefano Aragona, Francesco Giacobone, Carmen Giannino e Daniele Iacovone.

E' necessaria **un'azione più concertata** per utilizzare efficacemente la capacità dei sistemi di pianificazione di ottenere un valore aggiunto nella realizzazione dei progetti.

Si sottolinea, inoltre, il **valore dei sistemi territoriali e urbani in quanto le politiche si attuano sui territori**. I sistemi territoriali nel Lazio, sono caratterizzati dalla forte presenza della capitale e di pochi altri centri di rilievo per attività economiche; si ritiene che non possano essere definiti "Poli secondari" sulla base della componente "numero degli abitanti", non sufficiente a definire i comuni di Viterbo, Pomezia, Aprilia e Latina.

Sistemi certamente densi e ricchi di valori naturalistici e storici. Il **sistema metropolitano romano**, particolarmente vasto e diversificato, presenta variabili socio-economiche molto rilevanti con aree individuate secondo criteri di omogeneità e/o contiguità spaziale, sulle quali ricadono gli effetti delle diverse politiche settoriali. Allo stesso modo **le aree interne**, ovvero quei luoghi fragili che necessitano dei più elementari servizi e diritti di cittadinanza, rappresentano una parte importante del territorio regionale che richiede attenzioni e progettualità.

Sotto il profilo ambientale, alla base di molte azioni del PSR e del FESR, la **pianificazione delle reti ecologiche e, ancor più delle infrastrutture verdi** (fortemente incentivate dall'UE ma ancora scarsamente utilizzate nella pianificazione italiana) risulta elemento fondante per far fronte ai cambiamenti climatici, tutela della biodiversità, miglioramento della qualità della vita dei cittadini, miglioramento della qualità dell'aria, mitigazione dei rischi e creazione di economie green.

La Regione Lazio sconta sia la **mancanza di una Rete Ecologica Regionale** che la **non uniformità di trattamento spaziale delle reti ecologiche provinciali** (ove previste dagli strumenti di pianificazione). Tuttavia il PTPR (con alcune ricalibrature – probabilmente necessarie considerando la datazione del Piano) potrebbe rappresentare uno strumento per garantire equità di trattamento dei suoli a livello regionale (i paesaggi naturali di continuità coincidono quasi sempre con le connessioni primarie delle RE).

Nel dettaglio si formulano le seguenti **proposte di merito**:

Azioni di tipo soft:

1. Ai fini del corretto svolgimento della Strategia regionale di sviluppo del territorio occorre produrre un *upgrade* a partire dal PTPR per integrare le diverse dimensioni della pianificazione regionale, oggi non coordinate (Piano di Bacino, Piano di Assetto Idrogeologico, Piano Regionale della Mobilità dei Trasporti e della Logistica, Agenda Regionale Digitale, Piano di riorganizzazione riqualificazione e sviluppo del Servizio Sanitario Regionale 2019-2021, Piano Sociale Regionale, Programma di Sviluppo Rurale/FEASR, Piano Energetico Regionale/zonizzazione energetica, piano cave, piano rifiuti, ecc.) entro un **unico documento di coordinamento degli aspetti urbanistico-territoriali ed ambientali** (potrebbe essere il PTRG previsto dalla LR 38/1999, ma non necessariamente) che svolga anche la funzione di supporto conoscitivo (sia dei fenomeni che delle politiche in atto) per la VAS e la valutazione di coerenza dei piani urbanistici e dei progetti di sviluppo territoriale (PON Metro, PUMS, PSM della Città metropolitana, Aree interne, piani strategici locali, intercomunalità).

In particolare si potrebbe individuare un preciso e commensurabile ambito di applicazione ~~dei~~ dell'azione della SRSS che copra l'intero ambito regionale suddiviso in due distinti macro spazi nei quali i fenomeni del cambiamento climatico si manifestano in forme diverse e dunque in forme diverse devono essere affrontati e contenuti.

Uno riguarda il territorio cd “urbanizzato” all’interno del quale è riconducibile e riconoscibile il livello dello “spazio metropolitano regionale” in cui si polarizzano l’insieme e la maggior parte dei luoghi dell’abitare, della produzione e dei servizi superiori pubblici e privati; identificabile quale ambito prevalentemente portato alla competizione esterna (nazionale, europea, globale) pertanto non solo identificabile con Roma e provincia.

L’altro riguarda il territorio regionale meno impegnato dalla cd “urbanizzazione” in cui i prevalenti spazi agricoli e naturali richiedono un’azione prevalente di coesione interna ed incrementale dei servizi.

La diversità e le tipologie in cui si manifestano i fenomeni del cambiamento climatico possono indurre attività finalizzate, oltre all’individuazione delle azioni e conseguentemente degli interventi ma anche per sostenere e promuovere il rinnovo dei piani urbanistici dei comuni che trainano le attività produttive e contengono abitanti e servizi; dei venti Comuni del Lazio con oltre 40.000 abitanti il 75% sono dotati di piani regolatori degli anni 70/80 confezionati per rispondere ad esigenze di espansione e dotazione abitativa.

2. **Dotare l’erigendo Piano Regionale della Mobilità dei Trasporti e della Logistica di una VAS** che consideri in tutte le sue implicazioni l’esigenza di un radicale riequilibrio modale fra trasporto su gomma e modalità di trasporto sostenibile (ferrovie metropolitane e tram, ciclabilità, cabotaggio), anche attraverso azioni che intervengono sulle filiere (logistica urbana, gestione dei flussi turistici, coordinamento dei Mobility Manager aziendali), e di misure che consentano l’integrazione sistematica fra pianificazione urbanistico-territoriale dei carichi insediativi e delle funzioni e programmazione della mobilità, anche elaborando scenari a 10, 30, 50 anni attraverso la modellazione virtuale degli elementi sopra detti. Valutare e redigere, inoltre, “l’impronta ecologica” per km delle diverse modalità di trasporto.
3. Utilizzare la individuazione degli **ambiti prioritari di intervento per i progetti del paesaggio contenute nelle Linee guida per la valorizzazione del paesaggio del PTPR approvato nel 2020**, quali riferimento per la ripartenza turistica coordinata di cluster di Comuni (riferibile anche alle aree interne). In particolare le linee guida si riferiscono al paesaggio agrario e delle architetture rurali, ai parchi archeologici e culturali, ai percorsi e punti di vista panoramici, alla integrazione e promozione dei presidi culturali esistenti, nonché per le strategie per la tutela e valorizzazione del paesaggio urbano storico.
4. **Coordinare la programmazione del Fondo Sociale Europeo per il settennio 2021-2027 a sostegno della capacitazione degli enti territoriali** per una più avanzata capacità amministrativa nella gestione di ambiente e territorio e per la definizione e l’attuazione delle strategie e delle azioni regionali di sviluppo sostenibile; a tal fine prevedere:
 - a) una politica assunzionale per potenziare gli uffici tecnici dei comuni;
 - b) la creazione di uffici tecnici intercomunali;
 - c) un ampliamento delle competenze e delle funzioni di CLARICE, il centro regionale di certificazione delle competenze
 - d) una campagna sistematica di formazione e empowerment con il supporto del terzo livello universitario, del sistema ordinistico e del sistema camerale.

Sezione Lazio

5. Rivedere la legge regionale n. 7/2017 sulla rigenerazione urbana introducendo nei programmi di rigenerazione ex art. 2 **gli obiettivi di sviluppo sostenibile** ed i relativi metodi di misurazione, valutazione e rendicontazione.
6. Prevedere risorse dedicate (nel FESR) o forme di premialità (in applicazione delle misure PSR) per quelle azioni che, in riferimento alla pianificazione di bacino vigente, sviluppino progettualità per le infrastrutture verdi e blu all'interno di percorsi partecipati come i **Contratti di fiume, lago e costa**. Rafforzare con il FSE **azioni innovative di formazione e partecipazione** (anche in partenariato con Scuole, Università ed enti di ricerca) nei Contratti di fiume.
7. Partecipare alla creazione del data base per la costruzione del **Profilo regionale SDGs** ISTAT – Ministero dell'Ambiente con evidenziazione degli aspetti territoriali

Azione di tipo green:

Dotare il PSR di misure specifiche a favore dell'agricoltura periurbana e di tutti i territori ove vi siano aree agricole anche in disuso (per vari motivi), coordinate nella visione generale del PTPR, per orientarle a svolgere un'azione di tutela della biodiversità, di recupero e risanamento del suolo (in particolare dei suoli abbandonati), di incremento della resilienza climatica e di potenziamento delle funzioni di erogazione di servizi ecosistemici attraverso le infrastrutture verdi e blu, con una particolare attenzione alle aree agricole di pregio e alle aree complementari dei parchi, e a sostegno di interventi di forestazione urbana, di colture a km zero, e di creazione o ripristino di zone umide. Rafforzare le misure agro climatico ambientali individuando degli ambiti prioritari per cui garantire la connettività e funzionalità ecologica (sulla base dei perimetri del PTPR) incentivando tutti gli agricoltori delle aree prioritarie/sensibili a partecipare a tali misure

Valorizzare i servizi ecosistemici – sia a scala territoriale che urbana – attraverso azioni premiali considerando, oltre a quanto sopra detto, la loro funzione similmente a quella di “usi civici” della contemporaneità

Azioni di tipo grey:

Individuazione di fattori chiave sui quali fondare la possibilità di predisporre e realizzare interventi mirati, anche ad alto contenuto tecnologico, con specifiche misure di mitigazione e protezione che, attraverso buone pratiche di progettazione e gestione in chiave ambientale, siano utili ad avviare in aree territoriali e/o insediamenti abitati concrete misure di contrapposizione agli effetti ed ai rischi dei mutamenti climatici.

Una equilibrata distribuzione di tali misure, sia a livello territoriale che a livello urbano, dovrà favorire specifici “sistemi di difesa e protezione” necessariamente concorrenti ad un “sovrasisistema” comune, attraverso il quale possa svilupparsi in maniera sicura ed efficace l'interfaccia con l'ambiente e, di conseguenza, un migliore approccio strategico ai processi di adattamento ai cambiamenti climatici.

Ad una prima sintesi, le citate misure potrebbero contemplare alcune delle seguenti applicazioni:

Ambiente urbano:

- diminuzione del surriscaldamento in ambito urbano causato dalle isole di calore, ricalibrando il rapporto tra aree verdi, aree pavimentate e costruzioni, con indicatori in grado di riequilibrarne i valori;
- utilizzazione per pavimentazioni, spazi pubblici e parcheggi, di materiali ad alto coefficiente di riflessione solare in grado di ridurre le temperature superficiali e i carichi solari, migliorando il comfort interno ed esterno;
- configurazione delle aree verdi interne come spazi progettati, non semplici superfici libere sopra le quali impiantare alberi e arbusti, ma spazi capaci di interpretare e comunicare, attraverso i materiali prevalentemente vegetali, le esigenze ecologiche e di vivibilità dell'area, i caratteri del contesto di appartenenza (passato e presente) e le molteplici attività che possono svolgersi al loro interno;
- avvio per le aree verdi di servizi di manutenzione e protezione, attraverso veri e propri programmi di gestione di impianti vegetazionali ad alta redditività ecologica;
- creazione di spazi ad elevato comfort ambientale per sosta al sole ed all'ombra (con impianti arborei ad alto reddito stagionale) lungo viali pedonali centrali, percorsi protetti di collegamento tra spazi pedonali, aree attrezzate per la pratica sportiva, parcheggi, etc.;
- utilizzazione di colori chiari nelle costruzioni, soprattutto per le zone esposte al sole;
- disposizione di piantumazioni a caducifoglie, utili a schermare le pavimentazioni dalle radiazioni solari durante le ore più calde del periodo estivo, permettendo invece l'apporto termico durante l'inverno;
- predisposizione di strumenti di captazione, filtro ed accumulo delle acque meteoriche, provenienti dalla copertura degli edifici e da spazi chiusi ed aperti in modo da consentire l'irrigazione delle aree verdi;

Territori e Infrastrutture:

- realizzazione di grandi fasce di compensazione ambientale, intese come filtri e protezioni di aree ed ambienti sensibili e vulnerabili, attraverso l'utilizzo di impianti arbustivi alti e medi,
- accentuare la continuità ambientale di corridoi ecologici e le microconnessioni delle aree agricole, attraverso l'equilibrio idraulico ed ecologico delle linee d'acqua e la tutela della stabilità idrogeomorfologica;
- potenziamento della vegetazione ripariale in aree in particolare criticità a causa di fenomeni di inquinamento, attraverso una articolata compensazione ambientale;
- messa in sicurezza di tratti di assi stradali e ferroviari, soggetti a possibili esondazioni di corsi d'acqua, con interventi di protezione di alta qualità ambientale, attenta ai caratteri morfologici e insediativi dei luoghi (scelta dei materiali, dei colori, delle modalità costruttive dei manufatti, etc.);
- implementazione a livello territoriale di un razionale sistema di raccolta delle acque piovane, anche in prossimità di corsi d'acqua, in vasche e/o cisterne di idonee dimensioni, per un supporto all'irrigazione delle coltivazioni nel periodo estivo;
- implementazione ed impiego di sistemi di isole ecologiche in grado di accogliere in maniera più efficace i rifiuti urbani e di concorrere, "in rete", all'avvio delle fasi successive di trasformazione e valorizzazione degli stessi, contribuendo all'abbattimento dei livelli d'inquinamento ed alla produzione di energia;

Strategie e governance:

- puntualizzazione ed adeguamento di specifiche misure legislative e prestazionali, ordinatorie di aspetti formali degli strumenti urbanistici e di quelli legati all'immagine e alle caratteristiche delle aree d'intervento di mitigazione;
- favorire investimenti economici con un grande Piano Regionale di interventi, finalizzato ad affrontare nell'immediato ed in maniera coordinata, le criticità di alcuni territori, già colpiti da fenomeni conseguenti ai peggioramenti climatici;

In conclusione, prevenire l'emergenza significa promuovere da subito un'articolata strategia regionale basata su condivise modalità d'intervento in grado di saper interpretare i rischi emergenti e di saper promuovere adeguate risposte.