

PRIMO PIANO

IL CONSUMO DI SUOLO IN EMILIA ROMAGNA

INCREMENTO CONSUMO
SUOLO NETTO 2020-2021 (IN ETTARI)ITALIA
6.331,44EMILIA-ROMAGNA
661,16

PROVINCE	Incremento suolo netto 2020-2021 (in ettari)
Modena	134,83
Ravenna	113,95
Piacenza	102,96
Reggio Emilia	95,58
Bologna	63,18
Ferrara	56,07
Forlì-Cesena	50,69
Parma	41,02
Rimini	2,88
TOT.	661,16

Provincia	Comuni	PUG avviato	Fase studio preliminare	Consultazioni	Assunzione	Adozione	Approvazione
Bologna	55	6	27	19	2	/	1
Ferrara	21	5	5	4	/	4	3
Forlì-Cesena	30	2	16	9	/	2	1
Modena	47	1	30	7	5	3	1
Parma	44	20	14	5	1	1	3
Piacenza	46	10	28	3	1	2	2
Ravenna	18	/	6	9	2	/	1
Reggio Emilia	42	9	30	/	/	2	1
Rimini	27	4	21	1	/	1	/
Tot.	330	57	177	57	11	15	13

Elaborazioni di Legambiente su Report SNPA n. 32/2022

«Il Piano della Regione contro il consumo del suolo è fallito»

L'ultimo dossier di Legambiente ha bocciato i risultati della legge del 2017
«All'inizio del 2023 solo 13 Comuni su 330 hanno adottato il Piano Urbanistico»

di Giovanna Corrieri

Troppo alta la soglia del 3% di nuovo consumo di suolo concesso; troppe anche le deroghe e le proroghe date ai Comuni, che hanno così potuto realizzare i vecchi piani regolatori e che oggi sono in ritardo sull'adozione del nuovo piano urbanistico; troppi i progetti di grandi dimensioni ancora oggi approvati in diverse città dell'Emilia Romagna. In definitiva, è il risultato che emerge dal dossier di Legambiente che misura i risultati raggiunti dalla Regione in materia di difesa del suolo, la legge del 2017 ha fallito.

Troppe deroghe

«Questa norma – commenta Paola Fagioli, direttrice di Legambiente Emilia Romagna – ha ottimi principi e parte da ottimi obiettivi che però al momento non sono stati raggiunti. Dei 330 comuni della Regione Emilia-Romagna, a marzo 2023 erano solo 13 i Comuni dotati di Pug approvato: ad oggi siamo arrivati a 17, e ce ne sono alcuni che non sono nemmeno arrivati alla fase di studio preliminare. Nello specifico fino al momento della nostra rilevazione la maggior parte delle amministrazioni comunali dell'Emilia-Romagna (177) era ferma alla "Fase di studio preliminare" testimoniata dall'acquisizione della cartografia necessaria all'elaborazione del Piano; ben 57 Comuni non avevano nemmeno presentato questa richiesta; i rimanenti si distribuivano nelle altre fasi del percorso di approvazione, comunque non ancora completato. E il rischio è quello che ci siano altre proroghe come quelle che ci sono già state – è sempre Fagioli a parlare –. In questi anni si sono registrati slittamenti che erano comprensibili, lega-

ti alla pandemia e al fatto che gli uffici amministrativi avevano certamente più difficoltà nel mandare avanti pratiche complesse ma c'è anche una tendenza a non arrivare all'attuazione. Le amministrazioni non hanno accelerato questi processi: si preferisce attuare i piani già previsti prima del Pug e così si continua inevitabilmente a consumare suolo. C'è poi il problema delle nuove infrastrutture che si continua a prevedere come le due nuove autostrade, che sono impattanti per quanto riguarda il consumo di suolo. E anche nella legge si lascia ampia libertà ai Comuni di fare accordi di programma se si ravvede nei progetti l'utilità pubblica. Inoltre sì, è troppo alta la soglia del 3% di nuovo consumo di suolo concesso: se si vuole arrivare al consumo zero bisogna recuperare le aree già cementificate e recuperare quindi l'esistente». La data di sca-



La legge regionale si basa su ottimi principi e obiettivi che però non sono ancora stati raggiunti

denza dei vecchi piani urbanistici si è quindi sempre più allontanata, estendendosi, nell'ultima revisione della legge urbanistica, fino al 1° gennaio 2024. Unitamente a questi termini è stata anche prorogata appunto la data entro la quale i Comuni si sarebbero dovuti dotare del Pug (Piano Urbanistico Generale), il nuovo strumento di pianificazione previsto dalla legge.

I Pug

In Regione, nella provincia di Bologna dei 55 Comuni 6 non hanno avviato il Pug, 27 sono in fase di studio preliminare, 19 in consultazione, 2 sono in fase di assunzione, 1 in approvazione; dei 21 Comuni della provincia di Ferrara, sempre secondo il dossier Legambiente, a marzo 5 non avevano avviato il Pug, 5 erano in fase di studio preliminare, 4 in consultazione, 4 in adozione e 3 in approvazione; dei 47 Co-



Troppe proroghe ai Comuni per l'attuazione dei Pug

muni della provincia di Modena invece 1 non aveva avviato il Pug, 30 erano in fase di studio preliminare, 7 in consultazione, 5 in assunzione, 3 in adozione e 1 in approvazione; e per esempio dei 42 Comuni della provincia di Reggio Emilia 9 non avevano avviato il Pug, 30 erano in fase di studio preliminare, 2 in adozione, 1 in approvazione; e dei 46 Comuni della provincia di Piacenza, 10 non avevano avviato il Pug, 28 erano in fase di studio preliminare, 3 in consultazione, 1 in assunzione, 2 in adozione, e 2 erano in fase di approvazione.

In definitiva secondo dati e informazioni raccolti da Legambiente Emilia-Romagna nel dossier, gli ambiziosi obiettivi della legge urbanistica regionale, i promotori della quale puntavano ad abbattere del 60% le previsioni di crescita del suolo urbanizzato rispetto alla tendenza calcolata al

L'INTERVENTO

di Stefano Alvisi*

Come prevenire altre alluvioni

Pianificare, un obbligo

Stefano Alvisi
Docente Unife

L'evento alluvionale che ha colpito la Romagna a metà maggio ha causato vittime, migliaia di sfollati e miliardi di danni, nonché una situazione complessa.

Per guardare fattivamente al futuro è necessario comprenderne le cause e, come spesso succede, anche in questo caso è possibile identificare un concorso di fattori che hanno portato alla drammatica situazione.

In primo luogo, devono ovviamente essere considerate le caratteristiche eccezionali degli eventi meteorologici. Due in rapida successione temporale.

La saturazione degli strati superficiali del terreno riduce la capacità del terreno stesso di assorbire acqua durante i successivi eventi. Accanto alla eccezionalità di tali eventi bisogna però mettere in conto anche la peculiarità del territorio su cui sono occorsi. Come evidenziato infatti da ISPRA, se a livello nazionale il 14% del territorio ricade – dal punto di vista del rischio idraulico – in aree considerate a pericolosità bassa, il 10% è in aree a pericolosità media e poco più del 5% in aree a rischio elevato (mentre la porzione restante di territorio non è

considerata a rischio), è importante osservare più in dettaglio che tra le regioni con il rischio maggiore c'è proprio l'Emilia-Romagna, dove quasi tutti i comuni si trovano in aree a pericolosità idraulica media o elevata. In termini di popolazione, in Emilia-Romagna più di 400 mila persone vivono in aree a pericolosità elevata e più di 2 milioni di persone in aree a pericolosità media. Preciso che per pericolosità "media" si intende che un'alluvione possa ripetersi mediamente ogni 20-50 anni; per pericolosità "elevata" ogni 100-200 anni. Questo è determi-

nato dalle caratteristiche topografiche del territorio considerato, nel quale una complessa rete di corsi d'acqua si sviluppa su ampie aree depresse comportando spesso situazioni in cui i canali sono pensili, cioè il letto è sopraelevato rispetto al piano di campagna. Se da un lato i cambiamenti climatici possono influire sulla frequenza con cui un evento di una certa intensità si verifica, dall'altro la pianificazione dell'uso del suolo e l'urbanizzazione ne influenzano la vulnerabilità, ovvero la propensione a subire danneggiamenti a fronte di



L'urbanizzazione influenza la vulnerabilità del suolo



2017, sono stati tutt'altro che raggiunti: ne sono prova, sottolinea il dossier, i numerosi casi documentati di nuove urbanizzazioni di ampie porzioni di territorio che sono state previste, attuate o in alcuni casi "sventate".

Più spazio ai fiumi

«A maggior ragione dopo i fenomeni meteorologici estremi e le alluvioni del mese scorso, che hanno dimostrato la necessità di ripensare la pianificazione del territorio allo scopo di ridurre l'artificializzazione e garantire più spazio per i fiumi, è fondamentale che si assuma una norma che preveda il saldo netto pari a zero per il consumo di suolo, per evitare - è la posizione di Legambiente - la necessità di risarcire i danni che la cementificazione e la gestione passata del territorio hanno contribuito a determinare. Allo stesso tempo occorre favorire il recupero e il riutilizzo di edifici e aree impermeabilizzate abbandonate, operazione necessaria ed indispensabile per ridurre la pressione sui suoli agricoli e su quelli naturali, consentendo interventi di rinaturalizzazione dei corsi fluviali per garantire un livello adeguato di sicurezza idrogeologica dell'intero territorio regionale, che gli eventi estremi delle ultime settimane hanno dimostrato essere particolarmente fragile ed esposto agli effetti del cambiamento climatico».

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Il caso

Ecco il progetto comacchiese che toglie suolo

I principali progetti urbanistici a elevato consumo di suolo previsti nella provincia di Ferrara riguardano prevalentemente la fascia costiera. In particolare, nel territorio di Comacchio è stato approvato il maxi-progetto "Umpa", all'interno del quale sono racchiusi diversi progetti di rigenerazione turistica nella zona costiera, attraverso una partnership pubblico-privata. Come accade anche nelle altre province, anche in questo caso non è stata presa in considerazione la possibilità di riqualificare aree già urbanizzate, fa presente Legambiente. Il primo progetto da menzionare è quello denominato "Agricola Collinara", per il quale saranno investiti oltre 46 milioni di euro. Il programma proposto comprende la realizzazione di attività produttive-agricole e agrituristiche, attività turistico-ricettive e attività residenziali su una superficie complessiva di oltre 31.000 metri quadrati. C'è poi il progetto "Camping Village" per infrastrutture di tipo turistico e di parcheggi auto e autobus. E poi l'ampliamento del Camping Tahiti, con consumo di superficie agricola pari a 139.500 metri quadrati.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

«Solo cementificazione? In Emilia Romagna è falso»

La replica dell'assessora Lori: «La nostra direzione è chiara»

171

Sono i Comuni che hanno dichiarato di avere eliminato previsioni di nuovi insediamenti urbanistici per 11.329 ettari

In Emilia Romagna solo cementificazione? «Falso. La Regione è stata la prima ad aver aggredito il problema approvando nel 2017 la legge regionale per il consumo di suolo a saldo zero con già oltre 20mila ettari "salvati" dalla programmazione urbanistica precedente». All'indomani dell'alluvione che ha colpito l'Emilia Romagna la Regione ha pensato di sgombrare il campo dalle tante fake news che a quell'evento sono seguite, proponendo una sezione sul sito dedicata a domande e risposte, e distinguendo le notizie false dai fatti. C'è anche il tema della difesa del suolo con l'Emilia Romagna che difende i pilastri della legge del 2017.

«La Regione ha già preso una direzione chiara e irreversibile, che parte proprio dal taglio del consumo di suolo, dalla rigenerazione urbana e dal recupero dell'esistente, obiettivo condiviso coi Comuni. Da qui ai prossimi anni non ci sono alternative a questa decisione - interviene l'assessora alla programmazione territoriale, Barbara Lori -: il tetto imposto al consumo di suolo che ha già tagliato del 70% gli ettari di territorio potenzialmente edificabili. Basta leggere i numeri: 171 Comuni hanno dichiarato di avere eliminato previsioni di nuovi insediamenti urbanistici per 11.329 ettari. Se questo valore sarà confermato dai restanti Comuni, l'approvazione della legge avrà determinato la fine della possibilità di prevedere nuove aree di espansione per 21.863 ettari: l'85% dei 25.755 ettari di territorio consumabile avuti in "eredità" dalla preesistente pianificazione urbanistica. A oggi, inoltre, sono 126 i progetti di rigenerazione urbana dei Comuni approvati, per un contributo regionale complessivo di oltre 90 milioni di euro e un investimento generato di 180 milioni di euro. Un impegno forte da parte della Regione, insieme a Comuni e Province, per contrastare l'espansione urbanistica incontrollata, ridurre i nuovi insediamenti e promuovere la rigenerazione urbana. E un radicale



cambiamento di prospettiva, per una legge grazie alla quale si è introdotta una robusta tagliola all'utilizzo del suolo non ancora urbanizzato».

Per la Regione la legge quindi sta funzionando, come è ribadito nella sezione domande-risposte, anche a partire dall'introduzione, per esempio, del tetto del 3% di suolo consumabile da qui ai prossimi anni. Dal primo gennaio 2018, anno di entrata in vigore della legge, al 31 dicembre 2022, i Comuni hanno dato attuazione a 235 previsioni insediative per un consumo del suolo di circa 1.060 ettari, che sono solo il 4% dei 25.755 ettari di suolo potenzialmente consumabili. Recupero dell'esistente si vede, ribadisce la Regione: già a fine 2019, prima del Covid, erano stati finanziati dalla Regione 35 progetti di riqualificazione di aree urbane dei Comuni con 41 milioni

Dal 2020

In Regione sono stati previsti 4.557 interventi di difesa del suolo e protezione civile

di euro. A oggi sono 126 appunto per un contributo regionale complessivo di oltre 90 milioni di euro e un investimento generato di 180 milioni di euro. Due le scadenze fissate per il periodo transitorio: al 31 dicembre 2021 è scaduta la possibilità per i Comuni di predisporre e avviare l'iter di approvazione degli insediamenti previsti al momento dell'entrata in vigore della legge. Al 31 dicembre di quest'anno scadrà il termine per la conclusione delle convenzioni e la successiva attuazione. Dal 2020, inizio della legislatura regionale, in Emilia-Romagna sono poi stati previsti 4.557 interventi di difesa del suolo e protezione civile, per un valore di oltre 1 miliardo di euro, sottolinea la Regione. Il 72% è stato concluso. I rimanenti sono in esecuzione o progettazione.

G.C.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Fra le soluzioni ci sono le casse di espansione per raccogliere l'acqua durante la piena

eventi avversi. Nel concreto, le soluzioni possono essere di diverso tipo, sia legate ad infrastrutture ed opere (le cosiddette "soluzioni strutturali"), sia di carattere più operativo e gestionale ("soluzioni non strutturali"). Si è molto parlato di casse di espansione, ovvero di aree arginate che consentono di raccogliere temporaneamente l'acqua durante il colmo di una piena, per rilasciarla poi successivamente terminato l'evento o utilizzarla per scopi diversi, ad esempio la ricarica della falda. Questo tipo di opere sono presenti sul territorio emiliano-romagnolo, ma per ragioni storiche, maggiormente nella zona emiliana e meno in quella romagnola. Ulteriori opere di questo tipo dovrebbero comunque essere oggi progettate e realizzate tenendo in conto degli effetti

dei cambiamenti climatici, e quindi di possibili variazioni nelle forzanti idrologiche. Di non trascurabile rilievo restano le problematiche legate agli espropri, che costituiscono l'onere finanziario più rilevante. Anche la rinaturalizzazione dei corsi d'acqua, il rispetto delle fasce di pertinenza e la salvaguardia di tutte le opere accessorie che favoriscono la laminazione delle piene possono essere utili a ridurre la vulnerabilità. Ma in territori così fortemente antropizzati è altrettanto importante predisporre preventivamente gli opportuni strumenti operativi e gestionali deputati ad affrontare le emergenze. Aspetto, quest'ultimo, su cui Protezione Civile ed enti preposti al governo del territorio sono da tempo attivi, anche attraverso analisi e studi condotti in collaborazio-



Esiste una tendenza decrescente nel numero di iscrizioni ai corsi di laurea in ingegneria civile e ambientale

ne con l'Università. Mi preme a tal proposito ricordare ad esempio la convenzione tuttora in corso tra l'Agenzia Regionale per la Sicurezza Territoriale e la Protezione Civile e l'Università degli Studi di Ferrara, di cui è responsabile scientifico il Prof. Valiani, per il supporto specialistico nelle attività tecnico-scientifiche finalizzate alla prevenzione, alla pianificazione e alla gestione delle emergenze relative al rischio idraulico sul territorio ferrarese. Convenzione nella quale, tra le altre attività, stiamo preventivamente valutando gli effetti di eventuali rotte o sormonti arginali lungo il reticolo idraulico ferrarese e l'adozione di efficaci scenari gestionali. Infine, è importante anche ricordare come, data la natura estremamente complessa del problema, siano ope-

rativamente necessari ingegneri e professionisti con qualificate competenze tecniche e scientifiche, che i nostri corsi di studio forniscono sia aggiornando i contenuti per stare al passo del progresso tecnologico da un lato e della crescente sensibilità ambientale dall'altro, sia facendo tesoro di collaborazioni con aziende ed enti che operano effettivamente sul territorio. Tengo a sottolineare questo aspetto perché per contro a livello nazionale esiste una tendenza decrescente nel numero di iscrizioni ai corsi di laurea in ingegneria civile e ambientale, nonostante da parte da aziende, studi professionali, enti, vi sia una forte richiesta di tali giovani laureati.

*Docente di Costruzioni Idrauliche Università di Ferrara