

Ridurre il consumo di suolo

La ricostruzione e i nuovi Piani Urbanistici Generali

Nel mese di dicembre dell'anno scorso, a seguito di un incarico affidato dalla Regione, le Università di Bologna, Firenze, Padova, Torino ed il Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici, i cui rappresentanti costituiscono la Commissione Tecnico Scientifica dedicata ad analizzare cause ed effetti degli eventi accaduti, hanno consegnato un Report dal titolo "**Rapporto sugli eventi metereologici estremi del mese di maggio 2023**", che la Regione ha reso pubblico.

Il ricorso ad una valutazione scientifica di ciò che è accaduto ed alla definizione della direzione di marcia che è indispensabile intraprendere ha così messo fine ad una straordinaria serie di sciocchezze che ha accompagnato i primi commenti sul disastro, sciocchezze talvolta accarezzate anche da imprudenti responsabili delle istituzioni.

Il referto, che purtroppo non è stato divulgato quanto avrebbe meritato, è in ogni caso chiarissimo. Nel capitolo "**Conclusioni e raccomandazioni**" leggiamo: "*...l'evento che ha colpito la regione emiliano/romagnola nel maggio 2023 ha avuto caratteristiche di intensità e vastità territoriale tali da poter essere considerato uno spartiacque tra passato e futuro nel settore della difesa idraulica e idrogeologica del territorio, L'evento ha chiaramente mostrato come non sia oggi proponibile una ricostruzione che preveda la semplice riproposizione di modelli di intervento per la difesa idraulica e idrogeologica tipici del passato. L'urgenza di intervenire nella ricostruzione non deve quindi pregiudicare lo sviluppo di percorsi di approfondimento tecnico/scientifico necessari all'implementazione di modelli di intervento adeguati all'altezza delle sfide che debbono essere affrontate*" (pag.144).

Ed aggiunge: "*risulta di fondamentale importanza procedere ad attente verifiche della pianificazione del territorio, che vadano ad agire concretamente sulla riduzione del consumo di suolo e sulle aree di pertinenza fluviale*" (pag.141) e "*bisogna essere ben consapevoli che ogni nuova costruzione su terreni non precedentemente edificati conduce inevitabilmente all'aumento dell'esposizione a rischio, oltretutto alla impermeabilizzazione del suolo*" (pag.141).

Difficile sfuggire al significato implicito dell'avverbio "concretamente" (si allude per caso al rischio che si possa agire non "concretamente" e dunque solo a parole?).

E ancora: "*Per quanto riguarda i fenomeni alluvionali, sulla scorta dell'onda emotiva suscitata dall'evento, è stato da più parti detto che, a valle di questo evento, non è possibile pensare di ricostruire e costruire come prima; non si può non concordare con questa affermazione pur nella consapevolezza della estrema difficoltà di attuazione di questo principio. Quello che è certo, tenuto conto sia dell'eccezionalità dell'evento che delle peculiarità del territorio, è che appare necessaria una profonda revisione dell'approccio tradizionale alla difesa idraulica e idrogeologica del territorio*" (pag.142).

E dunque: "*...andranno attentamente considerati interventi strutturali indirizzati a restituire maggior spazio ai fiumi, che prevedano, ove possibile, modifiche alla sagoma degli alvei e*

arretramenti verso campagna dell'attuale posizione dei rilevati arginali". E infine: *"Per quanto riguarda la manutenzione degli alvei fluviali, alla luce della caratterizzazione statistica dell'evento alluvionale che ne ha chiaramente evidenziato l'eccezionalità, il ruolo della vegetazione ripariale quale fattore casuale degli effetti al suolo dell'evento sembra essere stato eccessivamente enfatizzato nel dibattito pubblico che ha fatto seguito all'evento"* (pag.143).

Parallelamente, per effetto del D.L 61, del 1° giugno 2023, è stata affidata al Commissario Straordinario la predisposizione di un **"piano speciale"** di interventi sulle situazioni di dissesto idrogeologico provocate dall'evento così puntualmente descritto dal Report appena citato.

Conseguentemente, l'ordinanza n.22/2024 del Commissario Straordinario ha definito i contenuti e le modalità di predisposizione di questo Piano, di cui stabilisce dover prevedere una versione "Preliminare", da redigere entro il 31 marzo 2024, ed una "Definitiva" da ultimare entro il 30 giugno 2024.

Redatto dall'autorità di Bacino, di concerto con la struttura commissariale e gli uffici regionali, le finalità del Piano e le strategie messe in campo dal Preliminare, presentato nelle settimane scorse, in estrema sintesi richiamano la necessità di dare più spazio ai fiumi, potenziando la laminazione delle piene a monte, arretrando le attuali arginature e rendendole resistenti a fenomeni di tracimazione controllata.

Insomma, gli indirizzi del piano commissariale sembrano del tutto collimare con quanto precedentemente consigliato dal Report

Ciò comporta la prospettiva **di aggiornare, sulla base di queste strategie, i sei Piani PAI dei bacini riferibili agli eventi verificatisi**, aggiornamento avviato all'inizio del 2024 con la prospettiva di completamento nel 2025.

E nelle more dell'attesa di questa data?

Il Piano Speciale (quando sarà cogente quando sarà Definitivo, ora è Preliminare) affronta il tema nel capitolo 7.1.4, pag.51 *"anticipa gli indirizzi normativi per la pianificazione urbanistica..... che saranno riferimento per le misure di salvaguardia.... che saranno adottate dall'Autorità di Bacino..... e immediatamente vincolanti per un periodo non superiore a tre anni nelle more di aggiornamento dei PAI".*

L'ambito di applicazione di questi indirizzi è **costituito dal perimetro delle aree allagate**, perimetro che *"può essere ridefinito, con adeguata documentazione"*, e si applicano anche nei *"territori delimitati dalle fasce fluviali dei PAI vigenti, ad integrazione della disciplina già vigente, con prevalenza, caso per caso, della norma più restrittiva"*.

In queste aree, al di fuori del territorio urbanizzato (TU) *"sono da escludere i rilasci di titoli abilitativi riguardanti le nuove costruzioni, interventi di demolizione e ricostruzione, ristrutturazione urbanistica, ampliamenti fuori sagoma e ogni altro intervento, anche temporaneo, che comporti aumento del carico urbanistico, inclusi i cambi di destinazione d'uso anche senza opere edilizie"*.

Sul patrimonio edilizio esistente, non soggetto ad interventi di delocalizzazione, sono consentiti esclusivamente: *"la demolizione senza ricostruzione, la manutenzione ordinaria e straordinari,*

nonché la ristrutturazione senza demolizione e ricostruzione, il restauro e il risanamento conservativo, gli interventi volti a mitigare la vulnerabilità degli edifici esistenti e a migliorare la tutela della pubblica e privata incolumità, tra cui gli interventi di adeguamento sismico”

Sono peraltro ammissibili anche *“interventi di nuova costruzione, obbligatoriamente subordinati alla presentazione di PRA.... Unicamente per la realizzazione di immobili strettamente funzionali alla conduzione del fondo agricolo, comunque non destinati o destinabili ad uso abitativo”*.

Per la delocalizzazione di edifici in aree a rischio, il Preliminare lascia che siano i Comuni a *“procedere ad una valutazione alla scala locale in relazione agli usi in atto e alle effettive condizioni di rischio, dei manufatti e degli edifici da delocalizzare”*, a partire dai *“manufatti ed edifici oggetto delle Ordinanze di evacuazione e di inagibilità”* .

La prima lettura del Preliminare è in una certa misura confortante: per quanto prodotto sotto una regia *“militare”* (certe rigidità lessicali, inconsuete in ambito di pianificazione regionale, sono avvertibili ma comprensibili e del tutto perdonabili) non c'è dubbio che il Piano sia complessivamente un buon punto di partenza e che prometta una certa efficacia.

Si affacciano tuttavia esigenze e preoccupazioni non irrilevanti.

Innanzitutto preoccupa l'incrocio tra le scadenze previste (trasformazione del Preliminare in Definitivo, aggiornamento dei PAI coinvolti, relazione tra *“pianificazione speciale”* e *“pianificazione ordinaria”*) e quelle stabilite per le elezioni europee, che peraltro coinvolgono l'assetto delle compagini di governo regionale, incrocio che, nonostante la previsione di precise date di riferimento, oggettivamente colloca il perfezionamento del Piano in un periodo di grande instabilità politico/amministrativa, che può avere ricadute dannose sul processo programmato.

La prospettiva di produrre il Piano Definitivo entro giugno, peraltro, per quanto giustificata dalla necessità di rispondere con tempestività alle richieste del territorio, può sembrare anche **in contrasto con l'assoluta necessità di approfondita partecipazione e di piena condivisione popolare della visione strategica posta a presidio di un atto così innovativo e complesso**.

Nel contempo, la prospettiva del concomitante rinnovo della compagine del governo regionale esige grande autorevolezza nel ricambio e forte capacità di tenuta nelle difficili scelte da operare.

Infine, la straordinarietà dello strumento e della struttura operativa in atto (naturalmente dotata di una prospettiva temporale limitata), che pur fino ad ora garantisce collaborazione interistituzionale e celerità operativa, dovrà naturalmente porsi il compito di lasciare luogo, prima o poi, al tradizionale quadro della strumentazione urbanistica e della pianificazione territoriale definito dalla Regione con la nuova legge 24/17.

Di conseguenza va riconosciuto, se si vuole essere oggettivi, che quest'ultima, dovendo a sua volta sussumere con rigore le nuove strategie e le soluzioni proposte in regime di pianificazione straordinaria, deve ancora fare i conti espliciti con gli effetti delle sue rinnovate prescrizioni.

In un quadro tormentato di scarsa stabilità è' il caso dunque di assumere, oltre che da parte della Regione, da parte amministrazioni locali e dalle associazioni ambientaliste, impegni adeguati al "cambio di passo" imposto dai mutamenti climatici e dalle loro conseguenze.

Innanzitutto sul tema, più volte richiamato, del consumo di suolo.

Non è il caso di ripetere, in questa occasione, la puntuale dimostrazione della sostanziale inefficacia dei provvedimenti regionali messi in atto per il suo contenimento. I dati forniti nel recente convegno regionale del novembre dello scorso anno (la cui documentazione è possibile oggi perfezionare alla luce della scadenza, all'inizio di questo mese, della proroga concessa ai Comuni alluvionati) sono eloquenti e non sono passibili di diversa interpretazione.

Si tratta di prenderne atto e di trovare adeguate soluzioni, coerenti con quanto anche oggi si è dimostrato necessario.

In attesa degli indirizzi che scaturiranno dalla versione definitiva del Piano Speciale e dal previsto aggiornamento dei PAI, sembra utile per ora suggerire:

1. all'amministrazione regionale

- **di offrire una definitiva documentazione** degli effetti delle prescrizioni della legge in riferimento al consumo di suolo e di prospettare le modifiche necessarie per una più concreta efficacia. In particolare sembrano necessarie, oltre ad una più corretta definizione del suolo e del suo consumo, norme più efficaci nei confronti delle limitazioni in zona agricola e nei confronti delle deroghe concesse al calcolo da parte dell'art.6, nonché del generalizzato utilizzo dell'art.53, disciplinante il cosiddetto "procedimento unico"
- sempre sul terreno della documentazione, **di promuovere i necessari incontri con ISPRA** per raggiungere un accordo sui parametri di calcolo
- **di promuovere un accordo con la Città Metropolitana di Bologna e con le Province** per una definizione, anche in assenza della maggioranza dei PUG, dei TU comunali, in grado di determinare con precisione l'entità del 3% di TU che potrà essere utilizzato da oggi al 2050. Di conseguenza, programmare, di concerto con gli enti di area vasta, il ragionevole utilizzo di tale entità nella prospettiva di un programma di progressiva diminuzione della quota, concessa in ragione del riscontro del suo mancato utilizzo

2. alle amministrazioni locali, in particolare quelle maggiormente coinvolte negli eventi del maggio 2023, anche a seguito delle generali dichiarazioni di intento a non produrre, a seguito delle deprecabili conseguenze degli eventi calamitosi, alcun ritardo nei procedimenti di pianificazione urbanistica di adeguamento alla legge

- di procedere alla **puntuale verifica delle richieste di autorizzazione a costruire pervenute dopo il maggio 2023** e delle determinazioni assunte o in animo di assumere, affinché

possa essere da subito istituito un puntuale confronto con la pianificazione di bacino in corso d'opera e con le strutture regionali e commissariali attualmente impegnate nel Preliminare Speciale

- di promuovere **iniziative di approfondimento** delle problematiche di pianificazione in corso specificamente rivolte alla conoscenza del Report di analisi e del Piano Speciale Preliminare

3. alle associazioni ambientaliste

- di promuovere **un'iniziativa di approfondimento e dibattito** sul Report di analisi sull'evento e sul Preliminare del Piano Speciale, per giungere preparati al necessario periodo di consultazione e partecipazione sul Piano Definitivo e per iniziare un proficuo confronto sulle iniziative da porre in atto per richiedere una sensata modifica delle prescrizioni di legge in materia di consumo del suolo
- di promuovere **una parallela iniziativa di partecipazione al dibattito in corso nella Commissione Ambiente della Regione**, finalizzato alla valutazione del progetto di legge di iniziativa popolare sul consumo di suolo