



LEGAMBIENTE

Alluvione in Emilia-Romagna di maggio 2023

Ricostruire meglio
Adattamento, sicurezza, innovazione, partecipazione

Il cambiamento necessario

A nove mesi dalle alluvioni di maggio 2023 registriamo un pesante ritardo sia nel far fronte ai disagi delle comunità colpite che nella capacità di indicare le linee di indirizzo per ripensare il governo del territorio nel processo di ricostruzione.

Il nostro paese sembra non voglia uscire dalla logica dell'emergenza né sembra avere consapevolezza o, comunque, non è ancora attrezzato per dare risposte chiare ed efficaci ai cittadini e ai territori. Risposte non solo necessarie ma che sarà sempre più urgente trovare alla luce della crisi climatica in atto e dei suoi effetti sul territorio. Nonostante il susseguirsi di diverse calamità naturali, per ogni evento si perde tempo per decidere il chi, il come e il quanto, purtroppo dettati più da convenienze politiche contingenti e non già dall'assillo di fare presto e bene.

Rende tutto più gravoso il fatto che a monte continua a mancare il costante lavoro di prevenzione e di mitigazione oltre che di investimenti e politiche coerenti, capaci di ridurre i molteplici rischi che insistono sul nostro Paese per affrontare con meno danni possibili l'impatto degli eventi disastrosi.

Il meritevole Rapporto sugli eventi meteorologici del mese di maggio 2023, prodotto dalla Commissione tecnico-scientifica istituita dalla Regione Emilia-Romagna prima della nomina del generale Figliuolo a Commissario per la ricostruzione, sgombra il campo dalle tante stupidaggini che abbiamo sentito nelle settimane successive ai due eventi sia per giustificare le cause che nell'indicare le soluzioni. Lo studio, oltre ad analizzare in modo puntuale ciò che è accaduto in termini di quantità eccezionali di precipitazioni e gli effetti che ne sono derivati, indica alcune raccomandazioni circa gli interventi strutturali e non strutturali che sarebbe necessario mettere in opera.

Sono raccomandazioni che condividiamo e in larga parte coincidenti anche con quanto sosteniamo da anni. Gli eventi alluvionali vengono definiti "spartiacque tra passato e futuro" e pertanto obbligano a intervenire con approcci innovativi e non già ripristinando "semplicemente" ciò che c'era.

Una cosa è chiara: tutte le ricostruzioni, dopo terremoti o eventi metereologici disastrosi, non possono più rifarsi alla vecchia filosofia del "dov'era com'era" ma a quella del "costruire meglio" e nei luoghi opportuni.

È bene essere consapevoli che la sicurezza totale, il rischio zero, non si potrà mai avere e che i miliardi di metri cubi d'acqua che si sono riversati in pochi giorni avrebbero provocato danni. Siamo però "obbligati" a fare tutto ciò che le nuove conoscenze scientifiche ci indicano per garantire la massima sicurezza possibile, a partire dalla salvaguardia della vita delle persone. Il territorio va considerato come un sistema, non si possono continuare a separare da una parte le norme e gli interventi di salvaguardia e dall'altra l'utilizzazione socio-economica-produttiva delle risorse acqua e suolo.

Si parta dal rispetto della normativa esistente che pone vincoli e restrizioni per le zone a rischio idrogeologico, a partire da quelle a rischio più elevato; misure che riguardano in particolare le edificazioni (nuove o esistenti) e gli interventi che riducono lo spazio destinato ai corsi d'acqua. Serve però anche altro. Bisogna avere il coraggio di mettere in atto misure preventive quali: la delocalizzazione per quanto possibile degli insediamenti residenziali e produttivi più a rischio, il ripristino delle aree di pertinenza fluviale, la rivisitazione secondo nuovi parametri delle opere esistenti (argini, attraversamenti, tombamenti, briglie, ...) per adeguarle al cambiamento climatico, lo stop al consumo di suolo, la deimpermeabilizzazione del suolo, la redazione e l'applicazione del Piano forestale di indirizzo territoriale, come previsto dal Testo Unico in materia di Foreste e Filiera Forestali.

Sono problemi complessi che richiedono soggetti adeguati a cui affidare la regia degli interventi in maniera sovraordinata rispetto a Regioni e Comuni. A tale scopo esistono le Autorità di distretto che, oltre a fornire scenari e piani di gestione aggiornati e puntuali, devono essere dotate di risorse tanto economiche quanto tecniche che permettano di indirizzare, controllare e coordinare i vari enti, a partire dai Consorzi di bonifica. Ruolo questo che è importante che le autorità competenti, a partire dal ministero dell'ambiente, attribuiscono sempre di più alle Autorità stesse.

A tal fine, sarebbe necessario chiarire il ruolo e gli strumenti affidati attualmente all'Autorità di distretto del Fiume Po sia nella valutazione dei progetti di ripristino che nella fase di pianificazione della ricostruzione e della gestione ordinaria.

Una pianificazione che, oltre a tenere conto dell'intero bacino e dei nuovi scenari climatici, deve fare i conti con i cambiamenti demografici, sociali e produttivi che si sono determinati negli ultimi decenni, a partire dallo spopolamento e l'invecchiamento della popolazione sull'Appennino. Un tale cambiamento non può e non deve essere gestito dall'alto né da una struttura commissariale, quest'ultima utile ad affrontare l'emergenza ma non a tener conto di tutti gli aspetti fisici, sociali, produttivi, economici e culturali implicati nella ricostruzione.

Auspichiamo che si passi il prima possibile da una gestione emergenziale ad una gestione ordinaria garantita da una normativa che faciliti e acceleri la ricostruzione.

Fondamentali saranno la disponibilità delle risorse, la massima trasparenza del processo, il coinvolgimento, non solo formale ed episodico, delle comunità locali.

Legambiente, in quanto associazione di cittadini, pone all'attenzione del dibattito pubblico alcune problematiche ed avanza alcune proposte:

- 1) Chi, come e con quali tempi terrà in considerazione il Rapporto della Commissione tecnico-scientifica istituita dalla Regione Emilia-Romagna che ha analizzato gli eventi meteorologici estremi del mese di maggio 2023?**

Auspichiamo che il necessario confronto sulle scelte e sui progetti che saranno predisposti si basi su evidenze scientifiche e sulle buone pratiche di manutenzione del territorio e non già su presupposti ideologici o su opinioni non suffragate dai fatti. Si pensi anche solo a quanto sia stato enfatizzato il ruolo delle nutrie o quella della vegetazione ripariale come fattori causali. Chiediamo che tale Rapporto non venga seppellito in un cassetto ma rappresenti un primo fondamentale passo per aggiornare il quadro conoscitivo del territorio e del nuovo scenario di cambiamento climatico, alla base del quale va definita una nuova pianificazione. Non solo: ci si deve attrezzare per diffondere in modo capillare le nuove conoscenze, farle diventare patrimonio diffuso per rafforzare la consapevolezza e la responsabilità di ognuno sui cambiamenti che si rendono necessari, sapendone cogliere il massimo delle opportunità.

2) Cosa intendono fare Regione Emilia-Romagna e Amministrazioni Comunali con i Piani Urbanistici Generali (PUG) approvati e da approvare?

Nel Rapporto della Commissione tecnico-scientifica si legge “Risulta anche di fondamentale importanza procedere ad attente verifiche sulla pianificazione del territorio, che vadano ad agire concretamente sulla riduzione del consumo di suolo e sul ripristino delle aree di pertinenza fluviale [...] Bisogna essere consapevoli che ogni nuova costruzione su terreni non precedentemente edificati conduce inevitabilmente all’aumento dell’esposizione al rischio, oltretutto all’impermeabilizzazione del suolo...”.

Sono considerazioni di buon senso che vanno prese molto sul serio bloccando le nuove urbanizzazioni “autorizzate” in attesa di una nuova pianificazione, a maggior ragione nelle aree alluvionate.

A tale problematica si affianca la questione più generale dei Piani Urbanistici Generali (PUG), strumento di pianificazione e governo del territorio comunale definito dalla legge urbanistica regionale (L.R. 24 del 21 dicembre 2017), la legge con cui la Regione Emilia-Romagna ha inteso contrastare il consumo di suolo, evidentemente non riuscendoci.

A fine novembre scorso l’82% dei 330 Comuni emiliano-romagnoli non aveva ancora approvato, adottato o assunto il Piano Urbanistico Generale (PUG).

In Romagna la provincia più virtuosa è Forlì-Cesena dove i numeri sono, comunque, poco incoraggianti: appena 6 Comuni su 30 hanno approvato, adottato o assunto il PUG. Tra le città principali c’è Cesena ma manca Forlì.

Va peggio in provincia di Ravenna dove solo 3 comuni su 18 hanno recepito il nuovo piano urbanistico e l’unico comune ad averlo approvato totalmente è Cervia.

Il regime transitorio, in attesa dell’approvazione dei PUG, è stato prorogato più volte per permettere ai comuni di adeguarsi, continuando ad attuare parti di espansione della precedente pianificazione. Il termine è scaduto il 31 dicembre scorso ma per i territori dei comuni alluvionati (D.L. 61/2023) è prorogato al 3 maggio 2024.

Sono quindi possibili nuove urbanizzazioni che derivano da vecchi piani o da nuovi Accordi Operativi (AO) che nel frattempo possono essere approvati.

In alcuni territori, infatti, si continua esattamente come prima con gli iter di approvazione di Accordi Operativi per nuove costruzioni anche in zone che sono state alluvionate.

Riportiamo in allegato alcuni esempi significativi.

La sicurezza delle persone e dei luoghi è prioritaria rispetto alle norme che garantirebbero i “diritti acquisiti”. Non possiamo permetterci una discussione burocratica sulla modifica dei

progetti, su compensazioni, etc., dobbiamo concentrarci sul disegno generale delle aree urbanizzate che tenga conto dei cambiamenti necessari per far fronte ad altre future emergenze, privilegiando la riqualificazione e la rigenerazione del patrimonio costruito.

Alla luce di ciò, Legambiente chiede che:

- a) in attesa del Piano di adattamento e dell'approvazione dei PUG si applichi una moratoria per tutte le autorizzazioni rilasciate e per gli iter di approvazione per nuove costruzioni nelle aree alluvionate;
- b) per i Comuni interessati dall'alluvione, anche qualora il PUG fosse stato approvato, sarebbe comunque necessario una sua revisione per tenere conto delle criticità che si sono evidenziate negli eventi del maggio scorso, evitando nuove concessioni in aree che sono state in tutto o in parte allagate o comunque a rischio, anche valutando la necessità o l'opportunità di delocalizzazione di immobili che si ritengono non sicuri;
- c) questi accorgimenti devono valere per tutti gli altri comuni alluvionati che non hanno ancora il PUG, approfondendo nella documentazione preliminare la caratterizzazione della pericolosità idraulica del proprio territorio;
- d) per ogni nuovo intervento che si potrà autorizzare al di fuori delle aree alluvionate sia rispettato il principio dell'invarianza idraulica, tramite la realizzazione di vasche per il recupero e riutilizzo delle acque piovane. Questo accorgimento sia adottato anche per gli insediamenti esistenti, in un nuovo patto tra pubblico e privato per la corretta gestione delle acque meteoriche.

È comprensibile che le proprietà interessate si dolgano delle perdite economiche (o dei mancati introiti) che ne deriverebbero. Questi danni potrebbero essere considerati tra i danni che hanno diritto al ristoro, il Commissario affronti l'argomento. Così come è bene prevedere agevolazioni fiscali per le proprietà che dovessero rinunciare a vecchi progetti di nuove costruzioni.

3) È prevista la realizzazione di un piano di adattamento che definisca dove, cosa e come ricostruire e stabilisca le risorse necessarie?

Ad oggi, per quanto ci è dato sapere, sono stati approvati da parte del Commissario straordinario alla ricostruzione il Piano di difesa idraulica (ordinanze n. 6, n. 8 e n.15 del 2023 e n. 19 del 2024) per un importo complessivo di oltre 700 milioni; il Piano delle Infrastrutture stradali (ordinanza n. 13 del 2023) per un importo pari a € 699.272.412; il Piano del patrimonio edilizio residenziale pubblico (ordinanza n. 16 del 2023) per un importo pari a € 34.200.915. Si tratta per lo più di interventi di ripristino di "somma urgenza" segnalati dalla Regione Emilia-Romagna. Nelle suddette ordinanze viene precisato che tali interventi devono: a) presentare il nesso di causalità con gli eventi alluvionali b) rispondere al previsto carattere di urgenza. Ci chiediamo se è stato, o sarà, verificata la coerenza delle opere strutturali, tra cui la riparazione delle frane o il ripristino degli argini, con le raccomandazioni proposte dalla Commissione tecnico-scientifica.

Rischiamo di dover demolire successivamente alcune opere?

Ma quel che ci preoccupa maggiormente è che non è dato ancora sapere con quali strumenti di pianificazione sarà possibile apportare quel necessario cambiamento nel governo del territorio per garantire la massima sicurezza possibile ai luoghi e alle persone, tenendo conto dei nuovi scenari climatici.

Così come non è ancora dato sapere chi è l'autorità preposta a elaborare tale pianificazione. L'Autorità "naturale" sarebbe quella distrettuale del Fiume Po. Sappiamo che il Commissario ha stipulato ad agosto scorso un accordo con l'Autorità di bacino distrettuale del Fiume Po "in materia di collaborazione istituzionale di ricerca, di consulenza tecnico-scientifica e di supporto". Chiediamo che sia meglio chiarito in cosa consiste tale ruolo e quali sono i margini di decisione della suddetta Autorità.

A questo scopo sarebbe necessario rivedere la governance di bacino, perché l'Autorità di distretto del Po, così come risultata dall'accorpamento dei bacini del Reno, dei fiumi romagnoli e del Marecchia-Conca – in adeguamento alla "direttiva acque" - deve governare un'area troppo vasta (dalle Alpi marittime alla Romagna) e si trova necessariamente troppo "lontana" dai territori di sua competenza; è necessario quindi individuare strutture tecniche decentrate dell'Autorità in grado di rapportarsi efficacemente con Regione e Comuni.

Questione non secondaria sono le risorse che metterà il Governo per la fase di ricostruzione.

4) Come si intendono sostenere i Comuni, a partire da quelli più piccoli?

Con la recente ordinanza commissariale n.18 del 9 gennaio 2024 è stata autorizzata per la Regione Emilia-Romagna l'assunzione, a tempo determinato, per un periodo non superiore a ventiquattro mesi, di 216 unità di personale. I Comuni interessati dalle alluvioni in Emilia-Romagna riportati nell'elenco del D.L. 61 del 1° giugno 2023 sono 80, con numerose frazioni. È noto a tutti che negli anni si è acuita nei Comuni la mancanza di personale tecnico, specialmente in quelli più piccoli, tanto da avere difficoltà persino nella gestione ordinaria. Vanno garantite il massimo delle competenze tecniche per far fronte all'immane compito che li aspetta nei confronti dei loro cittadini e territori e il massimo sostegno possibile per realizzare un cambio di passo sia nella ricostruzione che nella rigenerazione sociale ed economica, in particolare delle aree interne.

5) Quali strumenti si prevedono per garantire trasparenza, partecipazione e controllo sociale?

La normativa per far fronte all'emergenza e alla ricostruzione prevede poteri speciali per il Commissario e deroghe agli appalti e agli strumenti urbanistici. L'esperienza insegna che di per sé né le deroghe né i poteri speciali garantiscono la buona realizzazione delle opere. Ci auguriamo che le istituzioni preposte ne sappiano fare buon uso.

La quantità e la qualità dei controlli, oltre a un serio monitoraggio, saranno fondamentali per evitare sprechi, per contrastare infiltrazioni della criminalità ed anche lavoro nero e irregolare. Aggiungiamo che una buona prevenzione la si fa garantendo la qualità della progettazione delle opere e della pianificazione urbanistica.

Altrettanto fondamentale è un costante e informato controllo sociale.

La fruibilità delle informazioni, e di conseguenza la trasparenza, non può esaurirsi nella sola pubblicazione delle ordinanze commissariali, da dichiarazioni a mezzo stampa o da sporadici report, a maggior ragione quando inizierà, finalmente, il processo di messa in sicurezza e ricostruzione di un così vasto territorio alluvionato. Ciò renderebbe faticoso il monitoraggio civico, necessario per una partecipazione attiva e consapevole. Chiediamo che ci si attrezzi da subito per garantire un serio monitoraggio, l'organizzazione e la fruibilità da parte della società civile delle informazioni secondo i principi dell'open data e dell'open government. Se è vero che gli eventi alluvionali di maggio costituiscono "uno spartiacque tra passato e futuro nel settore della difesa idraulica e idrogeologica del territorio" e che è necessario

ripensare il governo del territorio non solo da un punto di vista fisico ma anche sociale e produttivo, allora il coinvolgimento delle comunità locali sarà fondamentale. E non potrà essere sporadico né coinvolgere solo le amministrazioni pubbliche ma deve vedere il coinvolgimento del mondo produttivo, del lavoro, dell'associazionismo, dei comitati di cittadini.

Auspichiamo che vengano date risposte alle legittime questioni che poniamo e che ci sia la disponibilità al confronto nel merito delle scelte che si stanno compiendo e che si compiranno. Da parte nostra, come Legambiente siamo impegnati a dare il nostro contributo in termini di competenze nel merito delle scelte di governo del territorio e di coinvolgimento delle comunità territoriali, per operare quel cambiamento necessario.

La ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi eccezionali di maggio scorso ha un valore di carattere nazionale. Ci auguriamo che le scelte che saranno compiute in Emilia-Romagna costituiscano un esempio innovativo di messa in sicurezza e di rigenerazione del patrimonio fisico, produttivo e sociale.

12 febbraio 2024

Allegato 1. Casi di urbanizzazioni previste

Nei piani urbanistici comunali risultano tuttora presenti aree sottoposte a schede di progetto e/o ambiti interessati dai Piani Operativi Comunali (POC), di fatto si tratta di aree potenzialmente edificabili.

Riportiamo alcuni esempi che a nostro parere giustificano la richiesta di moratoria delle autorizzazioni rilasciate e la rivisitazione dei PUG.

Esempio 1 – Faenza – Zona Villa Ghilana

Questa area è oggetto di un Accordo Operativo e quindi edificabile a breve, fatti salvi ripensamenti. La seguente immagine, scaricata da Google Earth, risale al 28 aprile 2023, poche settimane prima dell'alluvione. Sembra tutto predisposto per un facilitato afflusso di acque.

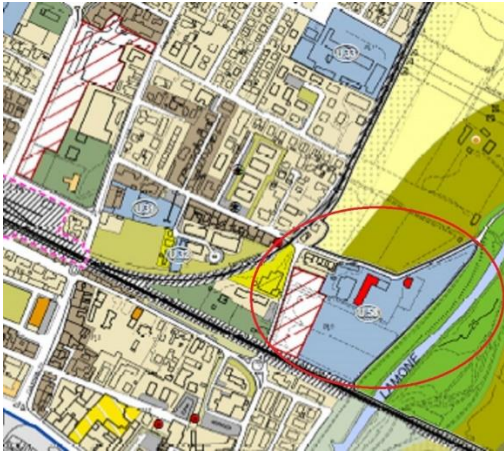


L'area è stata allagata nei giorni di Maggio



Esempio 2 – Faenza – Zona Via Chiarini

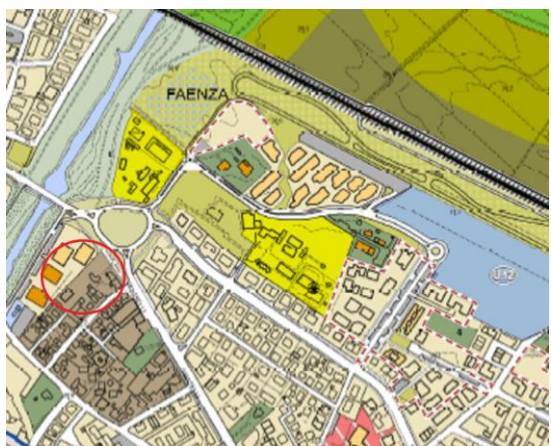
Come nei casi precedenti, la foto risale a qualche settimana prima dell'alluvione. È una vasta area confinante con l'argine sinistro del Lamone dislocata un paio di metri sotto il piano stradale.



Esempio 3 – Faenza – Zona Rotonda XXV Aprile

Anche questa foto risale a poche settimane prima dell'alluvione. Adiacente alla cosiddetta "Casa sul Fiume", il cui tragico destino a Faenza tutti conoscono.

Eppure, proprio lì, si potrebbero costruire villette a schiera, un intervento evidentemente autorizzato dalle normative vigenti.



Qualcuno la propone



Esempio 4 – Comune di Castel Bolognese – Area di via Biancanigo

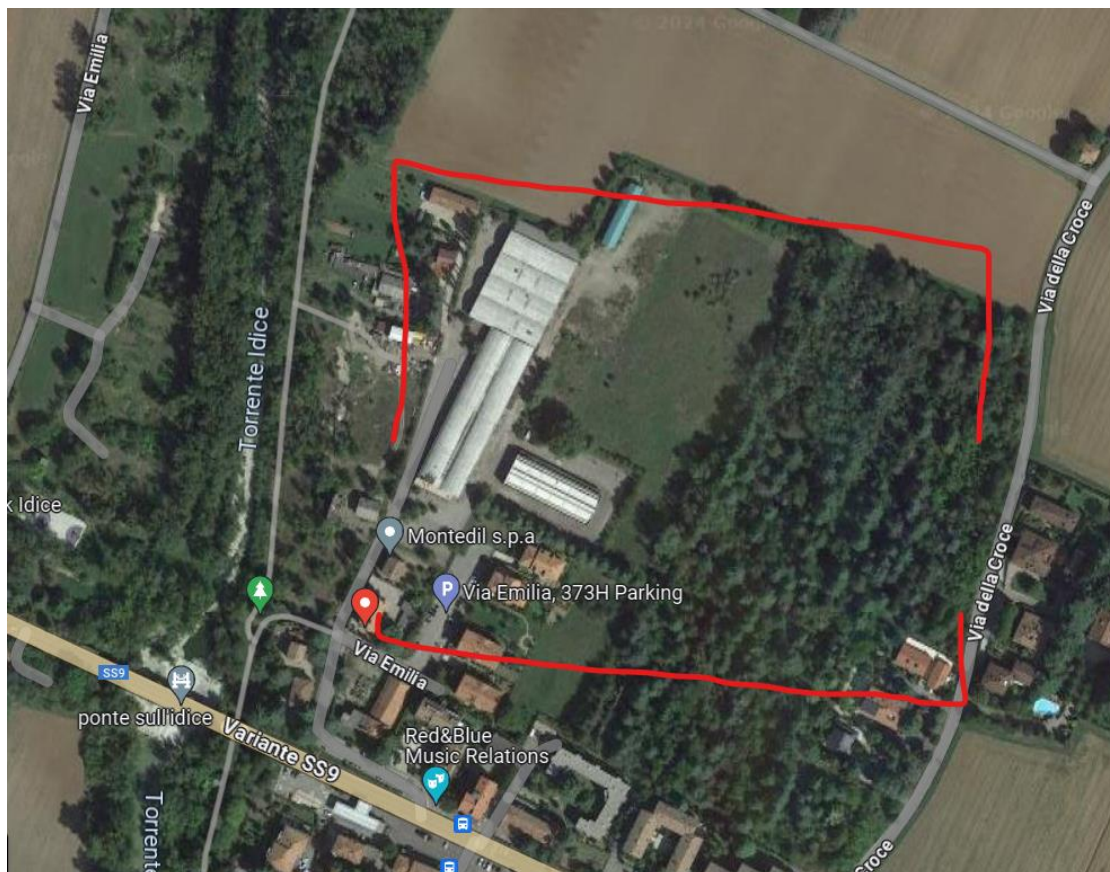


Distanza dal fiume Senio circa 250 metri



Esempio 5 – Comune di San Lazzaro di Savena

È prevista la realizzazione di fabbricati residenziali in un'area produttiva al momento in disuso. In totale 9 palazzine al posto dei capannoni industriali dismessi ad ora presenti. L'area però si trova a pochi metri dal Torrente Idice che proprio in quella zona ha esondato.



Allegato2 - APPELLO per una nuova cultura di gestione dei fiumi RIVOLTO ALLA GIUNTA REGIONALE DELL'EMLIA-ROMAGNA, ALL'AUTORITA DI BACINO DISTRETTUALE DEL FIUME PO

La crisi climatica ormai è sempre più marcata dall'aumento delle temperature e alterazioni del ciclo dell'acqua. Una lunga siccità è stata seguita da due eventi meteorici estesi e di grande intensità: in meno di due settimane in Romagna è caduta più della metà della pioggia che solitamente è attesa in un anno, con 23 fiumi esondati, un evento senza precedenti negli ultimi 100 anni.

Ciò ha provocato la morte di persone e migliaia di sfollati. È stato colpito l'uomo nella sua casa, nel suo lavoro, nella sua socialità. Sono stati colpiti gli animali. È stato colpito il territorio, sia urbano che rurale.

L'eccezionalità di quanto accaduto manifesta palesemente la vulnerabilità dei nostri territori e la fragilità intrinseca dei nostri corsi d'acqua; le opere di difesa esistenti sono state letteralmente sopraffatte e vanificate e purtroppo tali eventi saranno sempre più frequenti dato il cambiamento climatico in corso.

Tale situazione in divenire, ci spinge allora ad adottare una nuova visione di insieme, una revisione epocale del nostro territorio. Consideriamo oramai fallimentare quell'approccio guidato da una logica meramente difensiva che semplicemente intende avvalersi delle medesime sottodimensionate strutture per proteggerci dal pericolo che i corsi d'acqua possono rappresentare; torrenti che hanno fatto e fanno la ricchezza della nostra regione!

Cambiamo allora radicalmente approccio, "entriamo in dialogo con la natura" e ridiamo ai fiumi e ai loro bacini idrografici il loro spazio.

Riduciamo nettamente la cementificazione e puntiamo alla riqualificazione.

Creiamo sistemi resilienti in grado di assorbire i massimi pluviometrici e sostenere le portate di magra, in un ampio spettro di scenari.

Investiamo in risorse interdisciplinari che garantiscano contestualmente la riduzione del rischio idrogeologico, il ripristino della funzionalità ecologica e idromorfologica dei fiumi, la tutela degli ecosistemi e della biodiversità, la conservazione e l'uso sostenibile della risorsa acqua nelle attività umane.

Bisogna arretrare gli argini dai corsi d'acqua, riconquistare terreni al demanio pubblico, ripristinare aree di laminazione naturale delle piene in cui ricavare zone umide potendo costituire una riserva d'acqua da rendere al territorio in periodi di siccità, sostenendo gli organismi e la funzionalità degli ecosistemi, delocalizzare infrastrutture a rischio.

Un evento calamitoso è tale nella misura in cui il territorio e le comunità non sono preparati ad affrontare queste situazioni; dipende da quanto si è lavorato per ridurre la vulnerabilità degli insediamenti e per aumentare nelle persone la consapevolezza del rischio cui sono esposte.

Il fiume è un sistema complesso, pertanto, la sua gestione non può prescindere dall'utilizzo di competenze diverse, interdisciplinari e multipolari, e da una programmazione ispirata a una cultura basata sul dare "spazio al fiume".

Rivolgiamo dunque un APPELLO alle autorità competenti affinché si adotti una nuova cultura di gestione del territorio che comprenda:

1) Riqualificazione fluviale tramite una pianificazione lungimirante, basata sulla INTERDISCIPLINARIEATA' (geomorfologia, ecologia, idrologia ed altri eventualmente), sistemica, in una collaborazione tecnica che superi i confini amministrativi e la frammentazione dei centri di responsabilità.

2) Un cambio di paradigma da parte delle istituzioni verso i cittadini, che preveda un coinvolgimento costruttivo, la trasparenza e la condivisione dei progetti.

FIRME:

CambiamOra! (gruppo di cittadini impegnati per il fiume Idice)

Circolo Movimento Laudato Sì di Budrio

Legambiente ImolaMedicina ODV