


Consumo di suolo e rigenerazione urbana: un primo bilancio della L.R. 24/2017

La legge a 5 anni dalla
sua approvazione: primi
risultati e prospettive di lavoro





Consumo di suolo e rigenerazione urbana: un primo bilancio della L.R. 24/2017

**La legge a 5 anni dalla
sua approvazione: primi
risultati e prospettive di lavoro**

**ASSESSORATO PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE, EDILIZIA, POLITICHE ABITATIVE, PARCHI E FORESTAZIONE,
PARI OPPORTUNITÀ, COOPERAZIONE INTERNAZIONALE ALLO SVILUPPO**Assessora **Barbara Lori****DIREZIONE GENERALE CURA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE**Direttore **Paolo Ferrecchi****AREA TERRITORIO, CITTÀ, PAESAGGIO**Responsabile **Marcello Capucci****TEAM DI PROGETTO**

Marco Nerieri e Serena Sgallari (Coordinamento), Michela Romagnoli, Martina Santucci, Ninzio Vespi
Regione Emilia-Romagna - Area Territorio, Città, Paesaggio

Andrea Bardi, Viola Antinori, Melba Cedro, Sofia Manaresi, Maria Laura Ricci Petitoni, Andrea Ratano
Fondazione Istituto sui Trasporti e la Logistica (Fondazione ITL)

Elisa Conticelli, Simona Tondelli
Alma Mater Studiorum - Università di Bologna - Dipartimento di Architettura

Michele Zazzi, Barbara Caselli, Silvia Rossetti
Università degli Studi di Parma - Dipartimento di Ingegneria e Architettura

Per la Regione hanno inoltre partecipato

Cristina Baroni, Igor Villani, *Settore Tutela dell'Ambiente ed Economia Circolare*

Maria Luisa Garberi, *Diffusione e Coordinamento della Cartografia Storica e Tematica*

Stefania Comini, Michela Grandi, Graziella Guaragno, Lucia Lo Iacono, Elena Negri,
Barbara Nerozzi, *Area Territorio, Città, Paesaggio*

Elena Liberatoscioli, *Gestione Pinai e Programmi nel Settore Idraulico*

Stefano Olivucci, *Sistema Informativo Geo-Topografico*

Teresa Valentina Sblendorio, *Direzione della Cura del Territorio e dell'Ambiente*

GRAFICA E COMUNICAZIONE

MCC srl

STAMPATO DA

Centro Stampa Regionale

Dove non diversamente indicato le immagini, i grafici le mappe sono state elaborate dall'Area Territorio, Città, Paesaggio.

Si ringraziano i Comuni, le Unioni di Comuni, le Province, la Città Metropolitana di Bologna che hanno attivamente collaborato nel recuperare le informazioni utili a ricostruire un quadro regionale completo sullo stato di attuazione della pianificazione e sulle aree dismesse di grande estensione.

Indice

Introduzione	pag. 5
Le sfide legate al consumo di suolo	pag. 6
■ Panorama europeo	
■ Panorama italiano	
■ La situazione in Emilia-Romagna	
Monitoraggio del consumo del suolo	pag. 9
La ricognizione dello stato di attuazione delle previsioni insediative	pag. 10
■ Il metodo di lavoro	
■ Principali esiti della ricognizione	
La consistenza delle aree in gioco	pag. 14
Distribuzione territoriale delle previsioni insediative	pag. 18
■ Gli ambiti di paesaggio e i contesti regionali	
■ Aree a pericolosità idraulica e frane	
Scenario di consumo di suolo al 2050	pag. 22
La mappatura delle aree dismesse	pag. 25
■ Metodologia di lavoro	
■ Esiti dell'indagine	
■ L'osservatorio aree produttive e dismesse	
Rigenerazione urbana	pag. 29
■ I programmi complessi	
■ I bandi di rigenerazione urbana	

Introduzione

La Legge Regionale 24 "Disciplina della tutela e del governo del territorio", approvata sul finire del 2017, apre la terza stagione dell'urbanistica regionale. Una stagione importante e molto diversa dalle precedenti, rivolte prioritariamente a governare, talvolta ad arginare, una spinta espansiva che ha riguardato le nostre città e i nostri centri urbani; spinta in primo luogo legata all'economia dei territori, che ha consegnato a questa Regione elevati livelli di benessere diffuso, che ha lasciato segni e discontinuità a volte profonde nei paesaggi, segnando nettamente le aree urbanizzate da quelle più periferiche. Quel contesto e quelle dinamiche, seppur vicine a noi temporalmente, ci appaiono oggi assai lontane, nel merito e nei metodi.

Altre questioni, ben note a chi si occupa di governo del territorio e programmazione, si sono via via imposte alla attenzione pubblica. Il cambiamento climatico è sotto gli occhi di tutti e ci mostra le sue drammatiche conseguenze: la costruzione di un'agenda politica in grado di contrastarne gli effetti è un'azione necessaria, che trova nella disciplina urbanistica e nei suoi strumenti un alleato prezioso e necessario.

Per questo, con lungimiranza, la Legge Regionale 24/2017, affronta con decisione due questioni fondamentali ed ineludibili: quella della rigenerazione urbana e quella del consumo di suolo.

Lo fa, attraverso un lavoro di 'squadra' che ha viste impegnate tutte le parti sociali del Patto per il Lavoro prima, e che traguarda, oggi, ad una fase attuativa sempre più consapevole e capace di ricercare i giusti equilibri. Rigenerazione urbana e contrasto al consumo di suolo devono necessariamente integrarsi per rispondere al meglio ai bisogni di cittadini ed imprese, concretamente e con scelte strategiche di lungo periodo che traguardino obiettivi di rigenerazione territoriale, ambientale, urbana e sociale.

Il Convegno, fortemente voluto dall'Assessorato che mi onoro di rappresentare, vuole dare conto di questi primi anni di attuazione della legge.

A oltre cinque anni dall'approvazione della Legge, dopo aver attraversato anni difficili e di cambiamenti profondi, possiamo cominciare a tracciare un primo bilancio, che ci serva soprattutto a capire punti di forza e di criticità delle azioni messe in campo fino ad ora.

Oltre un Comune su 3 ha ormai avviato il percorso verso il nuovo piano, e moltissimi sono i comuni che in vari contesti, hanno avviato progetti di rigenerazione e li stanno concretizzando. Il periodo transitorio è ormai in fase di chiusura, e nelle pagine del presente report - che accompagna il Convegno - sono restituiti significativi risultati in ordine alla effettiva decadenza delle previsioni in espansione previste nei precedenti strumenti urbanistici, in virtù della applicazione dei contenuti della legge.

Il percorso è certamente ancora lungo e impegnativo. Alleggerire e liberarsi dell'eredità dei piani e degli strumenti precedenti, e delle loro previsioni, è però un requisito fondamentale; un passaggio certamente complesso ma necessario per poter dispiegare, al meglio, le potenzialità delle letture e degli strumenti che la legge consegna ad una rinnovata stagione di pianificazione, effettivamente e concretamente rivolta al riuso, alla rigenerazione ed alla transizione delle nostre città: obiettivi ai quali tutti, ciascuno per la propria parte, dobbiamo concorrere.

Barbara Lori

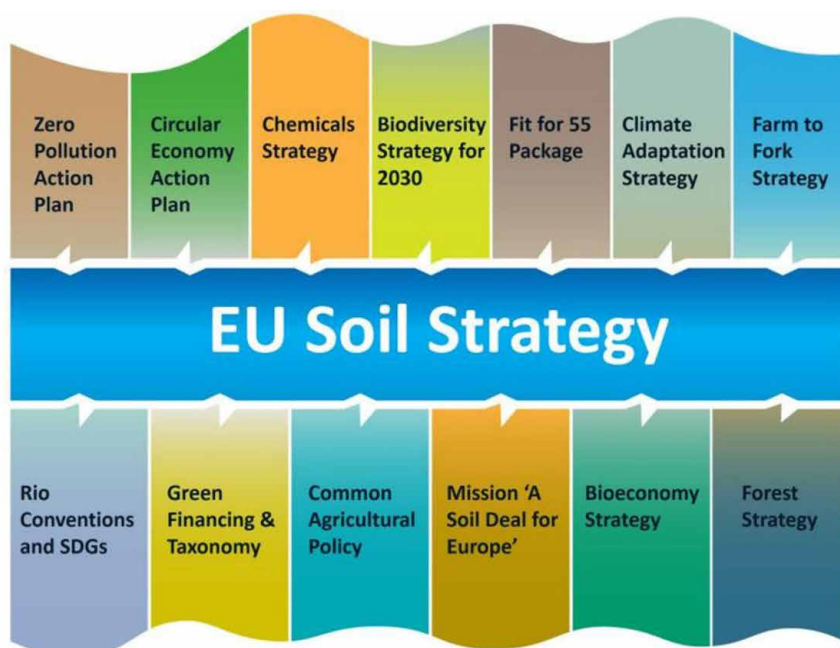
Assessore alla Programmazione territoriale, Edilizia, Politiche abitative, Parchi e forestazione, Pari opportunità, Cooperazione internazionale allo sviluppo, Regione Emilia-Romagna

Le sfide legate al consumo di suolo

In Europa le politiche in campo ambientale manifestano da tempo una attenzione crescente nei confronti del **suolo**, inteso come risorsa fragile, limitata e non riproducibile. I processi di espansione urbana e di impermeabilizzazione consumano suolo, impoverendo ecosistemi preziosi e riducendo la capacità dei suoli di fornire servizi ecosistemici fondamentali per la qualità del vivere e il benessere degli esseri umani (*Millenium Ecosystem Assessment, 2005*).

Il consumo di suolo è definito a livello europeo e nazionale come "variazione da una copertura non artificiale (suolo non consumato)" a una copertura artificiale del suolo (suolo consumato) (*Rapporto ISPRA, 2022*). Il consumo di suolo netto è, invece, valutato attraverso il bilancio tra il consumo di suolo e l'aumento di superfici agricole, naturali e seminaturali dovuto a interventi di recupero, demolizione, deimpermeabilizzazione, rinaturalizzazione o altro (CE, 2012).

Il consumo netto di suolo rappresenta pertanto il parametro fondamentale per perseguire una politica ambientale di protezione del suolo. Proprio per questo motivo, già nella *Roadmap to a Resource Efficient Europe* (CE, 2011) contenuta nel VII Programma di Azione Ambientale dell'Unione Europea, era stato sancito l'obiettivo del "consumo netto di suolo pari a zero" entro il 2050, ripreso successivamente e rafforzato nella *Strategia per il Suolo dell'Unione Europea per il 2030* (CE, 2021).

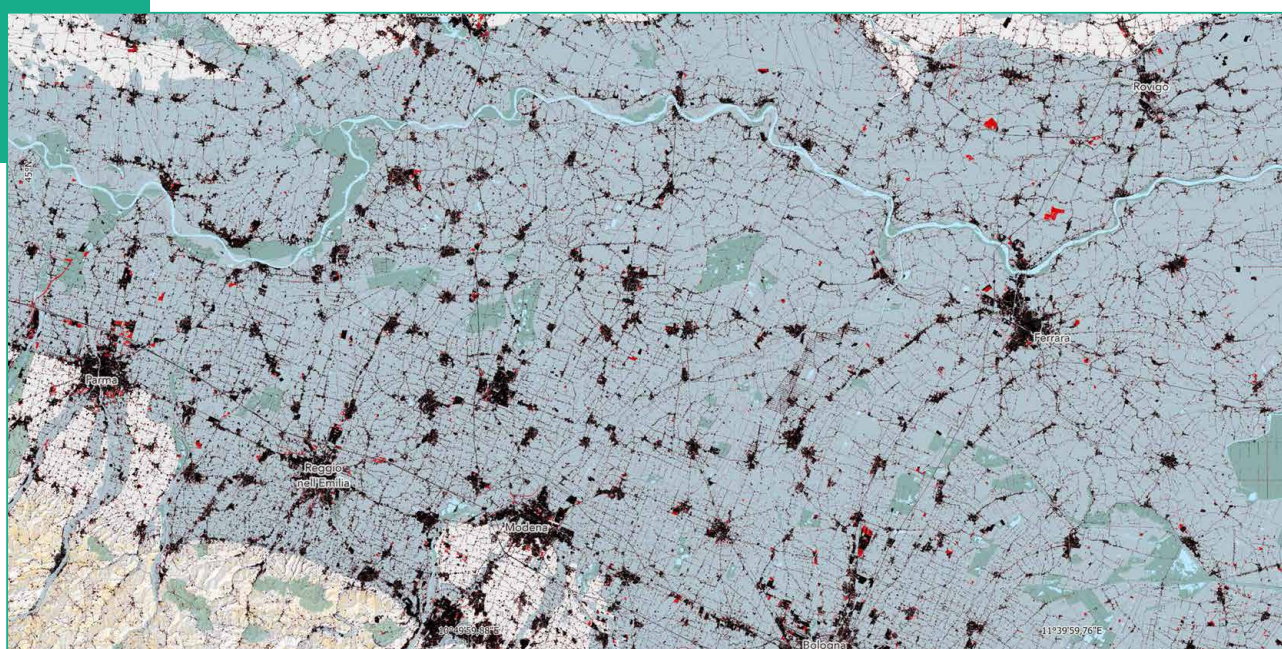


La "Strategia del suolo per il 2030" della Commissione europea.

PANORAMA EUROPEO

La consapevolezza circa l'importanza di ridurre drasticamente il consumo di suolo è sempre più diffusa tra gli Stati membri, alcuni dei quali hanno già introdotto misure specifiche per evitare, ridurre o compensare il consumo di suolo.

Tra i casi più emblematici si possono menzionare: il Lussemburgo, che ha limitato il consumo di suolo a 1 ha/giorno entro il 2020 nel *Piano Nazionale di Sviluppo Sostenibile* del 2007; l'Austria, che ha fissato un target di 2,5 ha/giorno di consumo di suolo entro il 2030; la regione belga della Vallonia che, nella sua *Prospettiva di sviluppo spaziale (2018)*, ha limitato il consumo di suolo a 1,6 ettari/giorno entro il 2030; la Germania, che già dal 2002 ha introdotto un target di consumo di suolo pari a 30 ha/giorno entro il 2020.



ISPRA - Atlante nazionale del consumo del suolo (2023)

PANORAMA ITALIANO

In Italia non si è ancora arrivati ad approvare una riforma legislativa nazionale che persegua in maniera incisiva e unitaria l'obiettivo di riduzione del consumo di suolo, nonostante nel corso degli ultimi dieci anni siano state promosse diverse proposte.

In assenza di un quadro nazionale, molte regioni italiane hanno già assunto l'obiettivo della riduzione del consumo di suolo, con approcci normativi e pianificatori variegati, e con differenti gradi di efficacia.

Sebbene, infatti, gran parte delle regioni italiane siano dotate di dispositivi di legge in materia di governo del territorio che, richiamando gli obiettivi europei, richiedono di dare priorità al recupero ed alla rigenerazione rispetto all'urbanizzazione di nuove aree, solo in pochissimi casi sono stati esplicitamente fissati dei **limiti quantitativi** per l'obiettivo della riduzione del consumo di suolo.

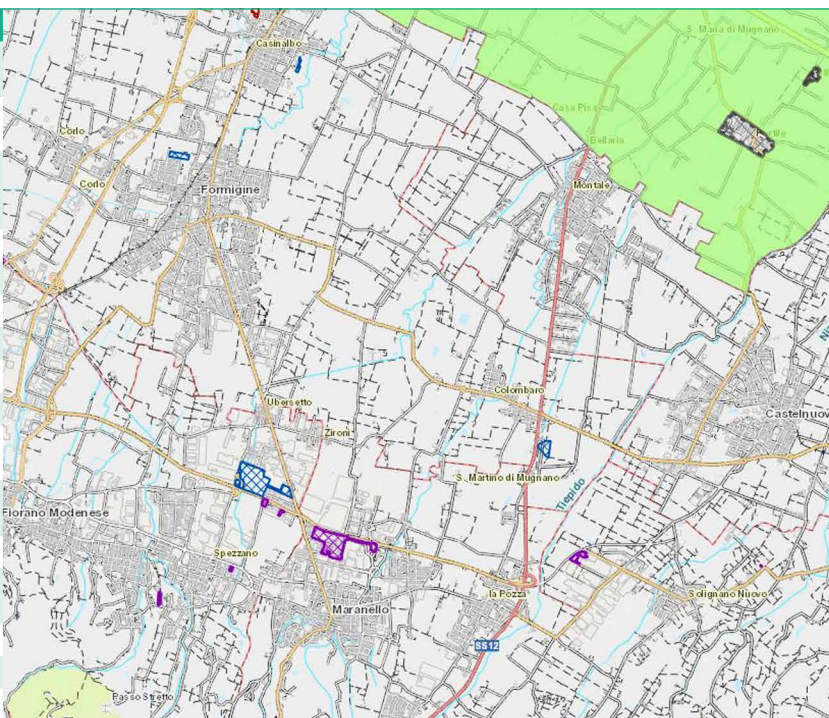
LA SITUAZIONE IN EMILIA-ROMAGNA

La Regione Emilia-Romagna è tra le poche regioni che hanno determinato una **quota fissa di suolo consumabile al 2050**, insieme a Sicilia e Piemonte. Inoltre, la L.R. 24/2017 ha regolato in maniera stringente il processo di attuazione delle previsioni insediative ereditate dalle due stagioni urbanistiche precedenti (L.R. 47/1978 e L.R. 20/2000), prevalentemente orientate a disciplinare l'espansione urbana.

La L.R. 24/2017 ha, inoltre, definito un periodo transitorio nel corso del quale assicurare il passaggio ai nuovi strumenti di pianificazione urbanistica fondati sul riuso e sulla rigenerazione urbana nonché sul consumo di suolo a saldo zero, introducendo un **effetto decadenziale** riguardo alle previsioni della pianificazione urbanistica ereditate dai vecchi piani che non siano state avviate entro il 31 dicembre 2021.

La conclusione della prima fase del periodo transitorio, previsto dagli articoli 3 e 4 della L.R. 24/2017 stabilisce al 31 dicembre 2021 il termine della possibilità di predisporre e avviare l'iter approvativo degli strumenti urbanistici diretti a dare attuazione ad una parte delle previsioni della pianificazione urbanistica vigente (PSC, POC e PRG).

Interrogazione	
Piano urbanistico comunale	PSC_POC
Strumento urbanistico attuativo	PUA_pr
Nome del comparto	Ambito an.1b Via Indipendenza - Via Muraglie
Superficie territoriale	208.980
Superficie fondiaria	55.946
Superficie utile	17.242
Superficie permeabile	21.048
Destinazione d'uso	RES
Numero del Burett	24
Data di pubblicazione del Burett	7/2/2018
Data della delibera di approvazione	18/12/2017
Stipula della convenzione	6/3/2019
Scadenza della convenzione	7/2/2028
Comune	Sassuolo
Provincia	Modena
Semestre monitorato	primo semestre 2019



Il webgis della Regione Emilia-Romagna che espone il monitoraggio del consumo del suolo ex L.R. 24/2017

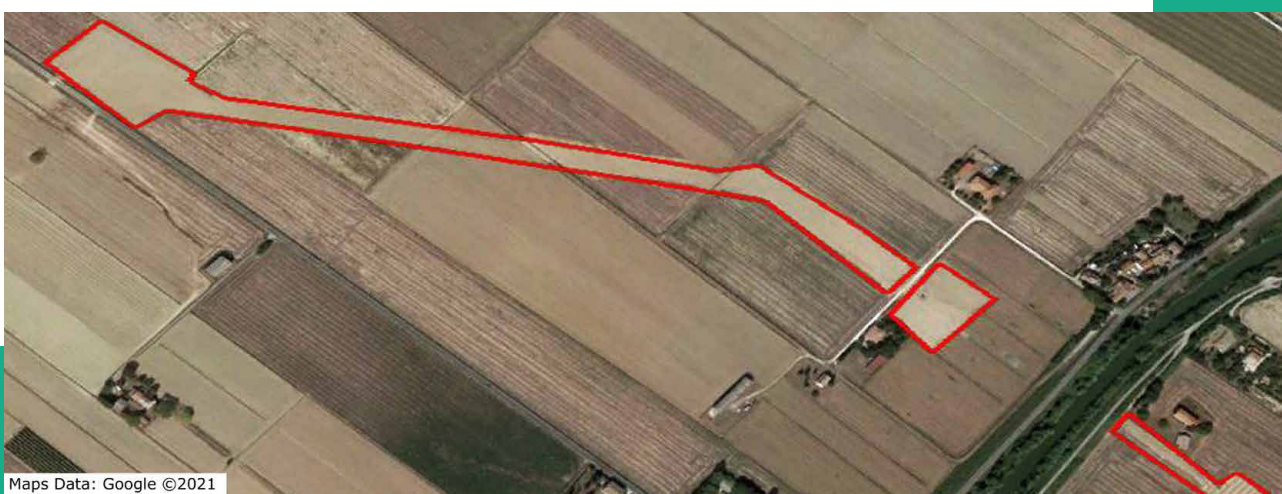
Le norme di contenimento al consumo di suolo introdotte dalla L.R. 24/2017 sono state in grado di influire sulle previsioni insediative ereditate dal passato, limitandone in maniera significativa gli effetti. La quota di utilizzazione del suolo rilevato dal presente monitoraggio è imputabile all'attuazione delle previsioni contenute nei Piani Urbanistici Comunali elaborati prima dell'entrata in vigore della L.R. 24/2017.

Monitoraggio del consumo del suolo

Nel panorama italiano, riguardo alle politiche e agli strumenti finalizzati al contenimento del consumo di suolo, si riscontra uno stato di fatto disomogeneo che rende difficile attuare azioni incisive nel frenare tale consumo, in tempi ragionevolmente contenuti. Non stupisce pertanto che a livello nazionale si continuino a registrare dinamiche rilevanti, rilevate dai rapporti ISPRA (tra il 2022 e il 2023 il consumo di suolo netto si è attestato a oltre 76 km²). Occorre tuttavia ricordare che, mentre ISPRA, attraverso l'analisi e il confronto nel tempo dei dati derivanti dalle foto satellitari utilizza un **indicatore** che misura l'incremento della copertura artificiale del suolo, le politiche e gli strumenti di pianificazione urbanistica di livello regionale operano secondo un orizzonte temporale di medio-lungo periodo, con l'obiettivo di definire e rendere efficaci **strumenti** regolatori e pianificatori che permettano di orientare in riduzione l'indicatore ISPRA. Secondo questa prospettiva, le legislazioni regionali, oltre a fissare limiti il più possibile incisivi riguardo alle nuove previsioni di trasformazione urbanistica, devono agire in maniera efficace anche nel trattamento delle previsioni insediative già contenute nei piani urbanistici vigenti.



La metodologia del calcolo del monitoraggio del consumo di suolo, introdotto dalla Regione Emilia-Romagna con la legge urbanistica L.R. 24/2017, misura l'efficacia delle politiche di promozione dell'uso sostenibile del suolo, ed ha per oggetto la ricognizione delle trasformazioni che i Comuni hanno avviato rispetto alle previsioni conformate nei propri piani urbanistici comunali (in foto un comparto approvato e convenzionato trasmesso alla Regione per il monitoraggio del consumo del suolo ex art. 5 L.R.24/2017).



Maps Data: Google ©2021

Il monitoraggio del consumo di suolo operato da ISPRA avviene attraverso l'analisi della cartografia prodotta in seguito alla classificazione di immagini satellitari. I dati del consumo del suolo rilevati da ISPRA sono valori assoluti di "suolo consumato" che comprendono, ad esempio, le aree di cantiere funzionali alle trasformazioni (in foto, la traccia per l'interramento delle tubazioni del gas).

La ricognizione dello stato di attuazione delle previsioni insediative

La ricerca condotta tra febbraio e luglio 2023 dalla Regione Emilia-Romagna, in collaborazione con l'Istituto sui trasporti e la logistica (ITL), l'Università di Bologna (UNIBO) e l'Università di Parma (UNIPR), si è posta l'obiettivo di elaborare una **ricognizione**, per quanto possibile completa, **dello stato di attuazione** delle previsioni insediative contenute nei previgenti piani urbanistici comunali.

Tale ricognizione si è concentrata sugli ambiti di trasformazione previsti dai piani strutturali comunali (PSC) e dai piani operativi comunali (POC) ai sensi della L.R. 20/2000, nonché sulle zone di espansione di tipo C e D individuate dai piani regolatori generali (PRG) ai sensi della L.R. 47/1978.

Ad oggi, convivono sul territorio regionale molteplici strumenti urbanistici generali, esito delle diverse stagioni di pianificazione. Circa il 27% dei comuni è ancora governato da PRG, il 67% da PSC mentre il 6% dei comuni ha approvato il Piano Urbanistico Generale ai sensi della L.R. 24/2017.

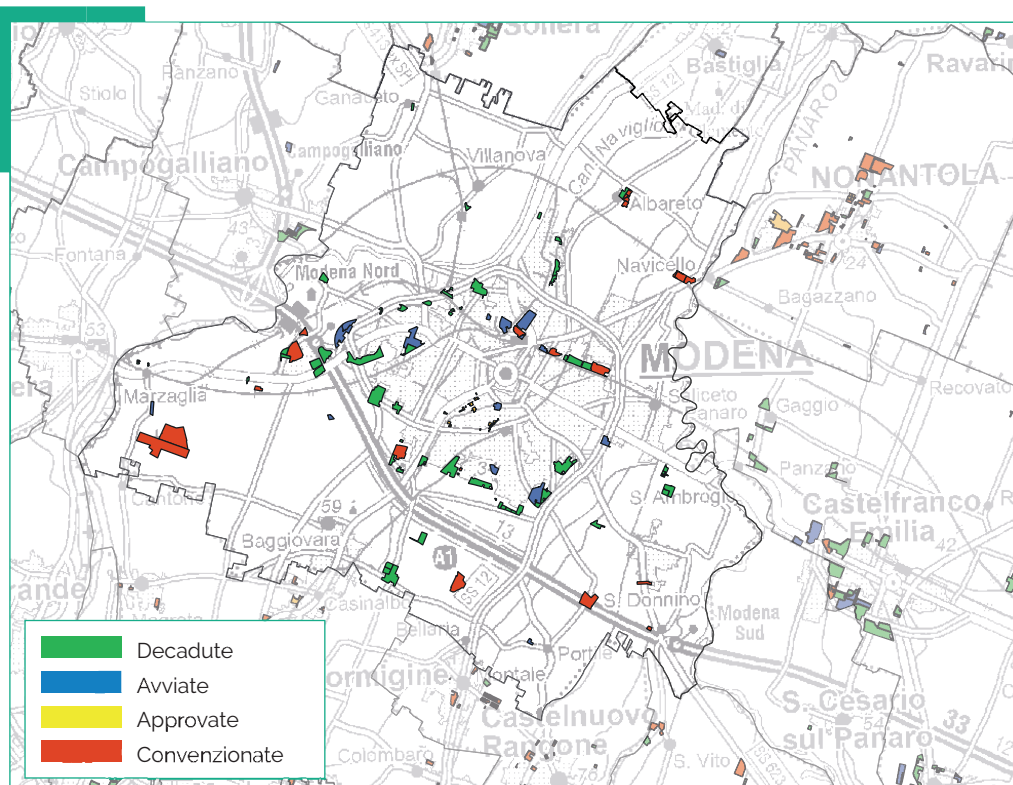
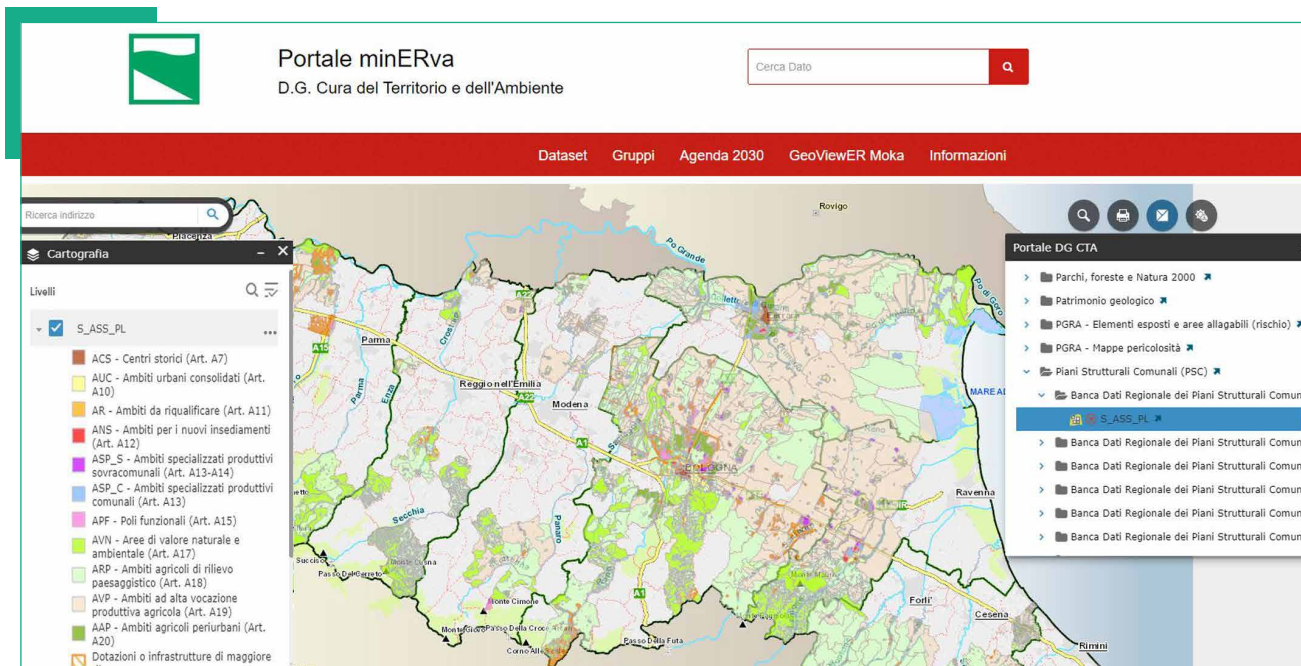


Tavola esemplificativa con l'estratto delle previsioni insediative categorizzate per stato di diritto (Comune di Modena e territori limitrofi)

IL METODO DI LAVORO

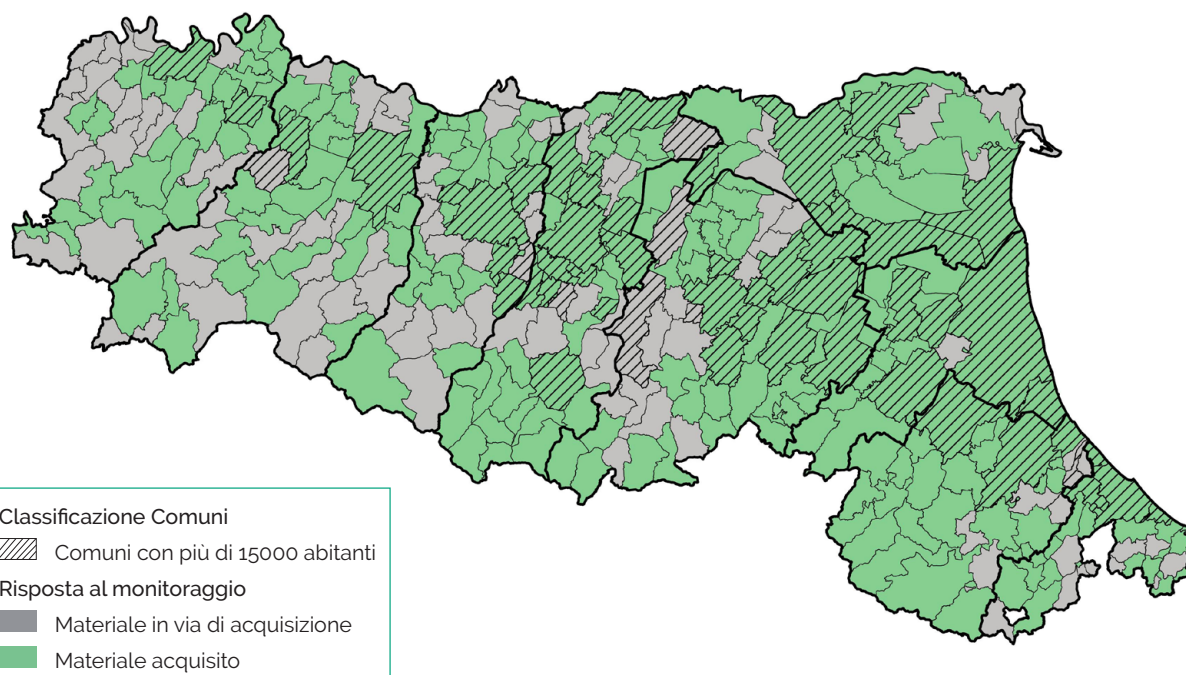
Il metodo di lavoro ha previsto una articolazione in tre fasi principali:

- 1. stesura di uno schema**, funzionale alla raccolta, sistematizzazione e integrazione delle informazioni da reperire presso gli uffici tecnici comunali con le banche dati regionali pubblicate dal portale minERva;
- 2. attività di confronto con le strutture tecniche comunali**, funzionale alla fornitura delle informazioni necessarie;
- 3. restituzione cartografica** in ambiente GIS delle informazioni amministrative e territoriali acquisite, secondo un modello dati che associ ad ogni singola previsione insediativa disegnata sulla base informativa territoriale regionale (DBTR) le seguenti informazioni quali-quantitative:
 - la tipologia dello strumento urbanistico (PRG, PSC, PSC/POC);
 - la classificazione urbanistica assegnata dal PRG o dal PSC;
 - la superficie territoriale;
 - la destinazione d'uso prevalente (residenziale, produttiva, direzionale, commerciale e turistico/ricettiva);
 - lo stato di diritto della previsione insediativa, che può essere avviata, approvata, convenzionata, decaduta;
 - la data di approvazione dello strumento attuativo (dato opzionale);
 - la data di stipula e scadenza della convenzione collegata allo strumento attuativo (dato opzionale).



Strato cartografico dell'assetto territoriale dei Piani Strutturali Comunali visualizzato nel portale minERva. Il portale rappresenta il punto di riferimento e di condivisione delle informazioni elaborate dalla Direzione Generale Cura del Territorio ed Ambiente della Regione Emilia-Romagna. Uno degli obiettivi del portale è quello di fornire banche dati utili ad integrare le informazioni necessarie per la predisposizione dei quadri conoscitivi di cui all'art.22 della L.R. 24/2017.

La quasi totalità dei comuni ha partecipato alla ricerca; di questi, 226 su 330 (68%) hanno successivamente provveduto a trasferire i dati completi. Attualmente sono in corso le operazioni di acquisizione e implementazione del materiale per i restanti comuni.



Distribuzione territoriale dei Comuni che hanno risposto al monitoraggio delle previsioni insediate. Tutti i capoluoghi di provincia hanno trasmesso le informazioni necessarie, così come anche gran parte dei comuni più popolosi (con più di 15.000 abitanti). Alcuni piccoli comuni, in particolare dell'area appenninica piacentina, parmense e reggiana, hanno risposto al monitoraggio evidenziando il fatto che i propri piani non contenevano previsioni insediate ancora da attuare.

PRINCIPALI ESITI DELLA RICOGNIZIONE

Le elaborazioni riportate di seguito sintetizzano i **principali esiti** della ricognizione, descrivendo sia le caratteristiche del campione ottenuto, sia la consistenza delle aree rilevate.

Il campione ottenuto è pari al 68% dei comuni totali, con buona distribuzione nel territorio regionale. La copertura territoriale ha raggiunto circa il **75% dell'estensione totale**. La popolazione coperta dal monitoraggio¹ rappresenta, inoltre, **oltre l'80% della popolazione** totale regionale. Ravenna è la provincia con il maggior grado di copertura, seguita dalle province di Forlì-Cesena e Ferrara, con una copertura in termini di superficie superiore all'85%.

¹ Il calcolo è stato fatto rispetto ai dati ISTAT riferiti al 1° gennaio 2023. Fonte : <https://www.istat.it/it/popolazione-e-famiglie?dati>

Comuni che hanno risposto al monitoraggio. Percentuale di popolazione e di superficie complessiva coperta dal monitoraggio

PROVINCE	COMUNI	RISPOSTE AL MONITORAGGIO		% SULLA POPOLAZIONE	% SULLA ESTENSIONE
		n.	%		
Bologna	55	39	71%	80%	83%
Ferrara	21	15	71%	90%	86%
Forli-Cesena	30	24	80%	87%	90%
Parma	44	26	59%	75%	59%
Modena	47	35	74%	85%	76%
Piacenza	46	26	57%	69%	55%
Ravenna	18	17	94%	97%	98%
Reggio Emilia	42	24	57%	68%	61%
Rimini	27	20	74%	94%	73%
Regione E-R	330	226	68%	82%	75%

Comuni che hanno risposto al monitoraggio. Dati per dimensione demografica e ripartizione geografica

PROVINCE	RISPOSTE AL MONITORAGGIO	POPOLAZIONE > 15000		POPOLAZIONE < 15000		PIANURA / COLLINA		MONTAGNA	
		n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
Bologna	39	10	26%	29	74%	24	62%	15	38%
Ferrara	15	5	33%	10	67%	15	100%	0	0,00%
Forli-Cesena	24	3	13%	21	88%	9	38%	15	63%
Parma	26	2	8%	24	92%	15	58%	11	42%
Modena	35	12	34%	23	66%	22	63%	13	37%
Piacenza	26	2	8%	24	92%	17	65%	9	35%
Ravenna	17	5	29%	12	71%	14	82%	3	18%
Reggio Emilia	24	4	17%	20	83%	19	79%	5	21%
Rimini	20	5	25%	15	75%	14	70%	6	30%
Regione E-R	226	48	21%	178	79%	149	66%	77	34%

La consistenza delle aree in gioco

Le previsioni insediative previste nei piani urbanistici comunali elaborati ai sensi delle precedenti leggi urbanistiche sono state acquisite e **classificate in decadute, avviate, approvate e convenzionate** secondo il diverso stato di diritto dei corrispondenti strumenti di pianificazione urbanistica attuativa.

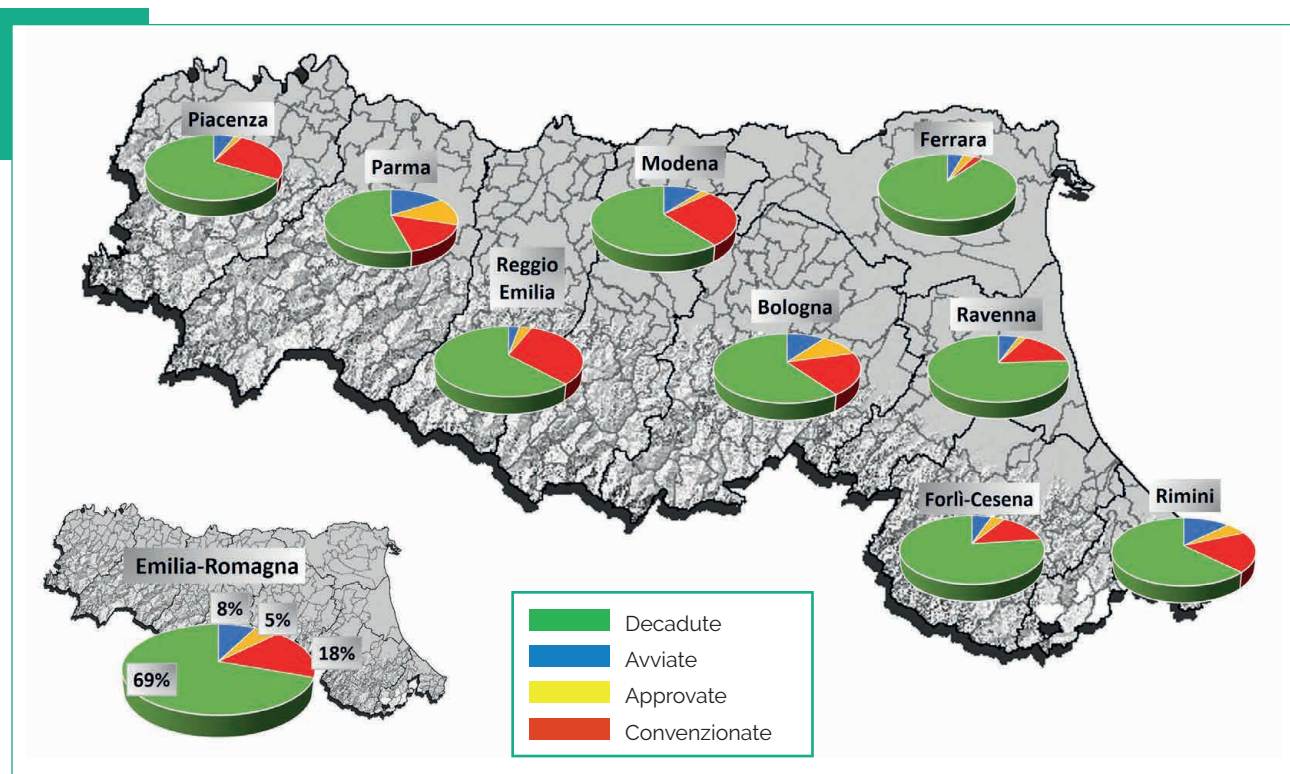
In seguito alla ricognizione **risultano decadute previsioni insediative per 15.274 ettari**. Queste previsioni contenute negli strumenti urbanistici sono decadute in seguito alla conclusione della prima fase del periodo transitorio definito dalla L.R. 24/2017, non potranno essere più realizzate e pertanto non produrranno ulteriore trasformazione di suolo. Le **previsioni insediative avviate (1.629 ha) e approvate (1.095 ha)** sono previsioni per le quali è stato formalmente avviato il procedimento, ma che, in forza di quanto stabilito dagli artt. 3 e 4 della L.R. 24/2017, decadranno se non verranno convenzionate **entro il 1° gennaio 2024**.

Dati relativi alle previsioni insediative degli strumenti urbanistici vigenti, rispetto alla L.R. 24/2017

PROVINCIA	PREVISIONI DECADUTE [ha]	PREVISIONI AVVIATE [ha]	PREVISIONI APPROVATE [ha]	PREVISIONI CONVENZIONATE [ha]	TOTALE [ha]
Bologna	2.105,05	351,05	377,71	692,53	3.526,34
Ferrara	2.987,87	144,43	101,83	80,11	3.314,24
Forlì-Cesena	1.666,35	111,48	78,43	306,53	2.162,79
Modena	1.200,83	205,00	49,36	535,37	1.990,56
Parma	854,71	250,19	222,37	251,57	1.578,84
Piacenza	1.201,68	105,13	37,13	466,50	1.810,44
Ravenna	3.146,01	228,11	82,20	681,51	4.137,83
Reggio Emilia	1.215,30	55,73	62,92	632,93	1.966,88
Rimini	896,21	178,13	83,38	276,72	1.434,44
Regione E-R	15.274,01	1.629,25	1.095,33	3.923,77	21.922,36

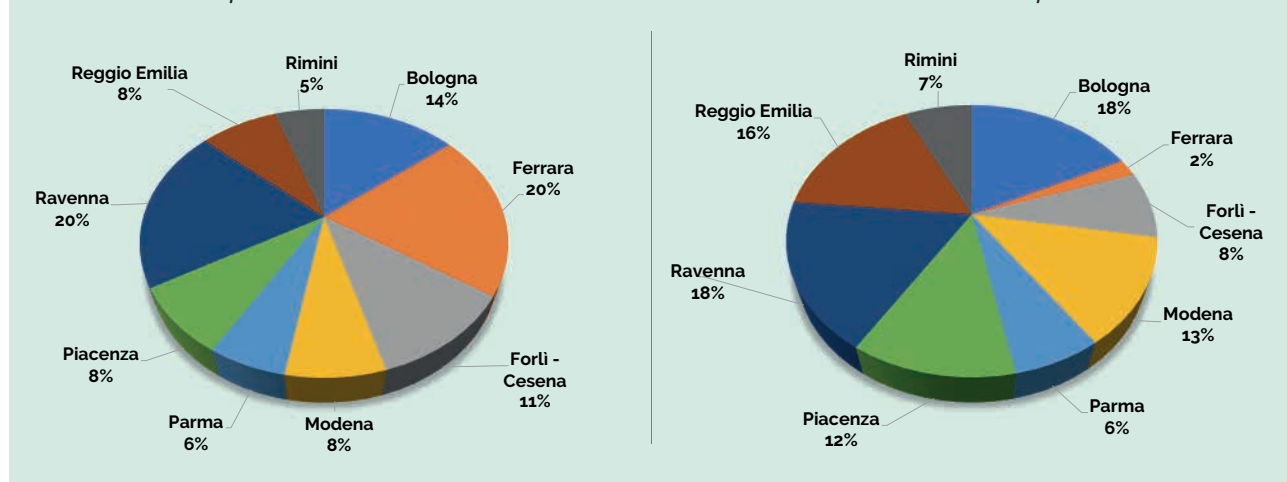
I Comuni hanno la possibilità di approvare e convenzionare entro il 1° gennaio 2024 previsioni per complessivi 2.724 ettari, attualmente in fase procedimentale. È ragionevole ritenere, tuttavia, che solo una quota parte di queste previsioni sarà effettivamente convenzionata entro i termini. Dal monitoraggio del consumo di suolo, effettuato dagli uffici regionali ai sensi dell'art. 5 della L.R. 24/2017, risulta che, dalla data dell'entrata in vigore della Legge al 30/6/2023 (ultimo semestre disponibile), sono state convenzionate previsioni insediative per complessivi 1.209 ettari, con una media di circa 110 ha/semestre.

Le **previsioni insediative convenzionate** riguardano l'attuazione di strumenti urbanistici giunti alla stipula delle relative convenzioni e dei conseguenti cronoprogrammi. Si rileva che dei **3.923 ettari registrati**, **2.715 riguardano attuazioni convenzionate** prima del 1° gennaio 2018, ovvero **precedentemente all'entrata in vigore della L.R. 24/2017**. Confrontando le previsioni insediative decadute con le previsioni insediative convenzionate, che rappresentano i due casi estremi, si rileva come le prime siano preponderanti **costituendo quasi il 70% del totale delle previsioni insediative pregresse** (pervenute al monitoraggio), mentre le seconde si fermano al 18%. Le previsioni avviate e approvate, che coprono rispettivamente il 7% ed il 5% del totale, sono invece rappresentative di situazioni ancora incerte, poiché la fine del periodo transitorio determinerà la loro riclassificazione all'interno del gruppo delle aree decadute ovvero di quelle convenzionate.

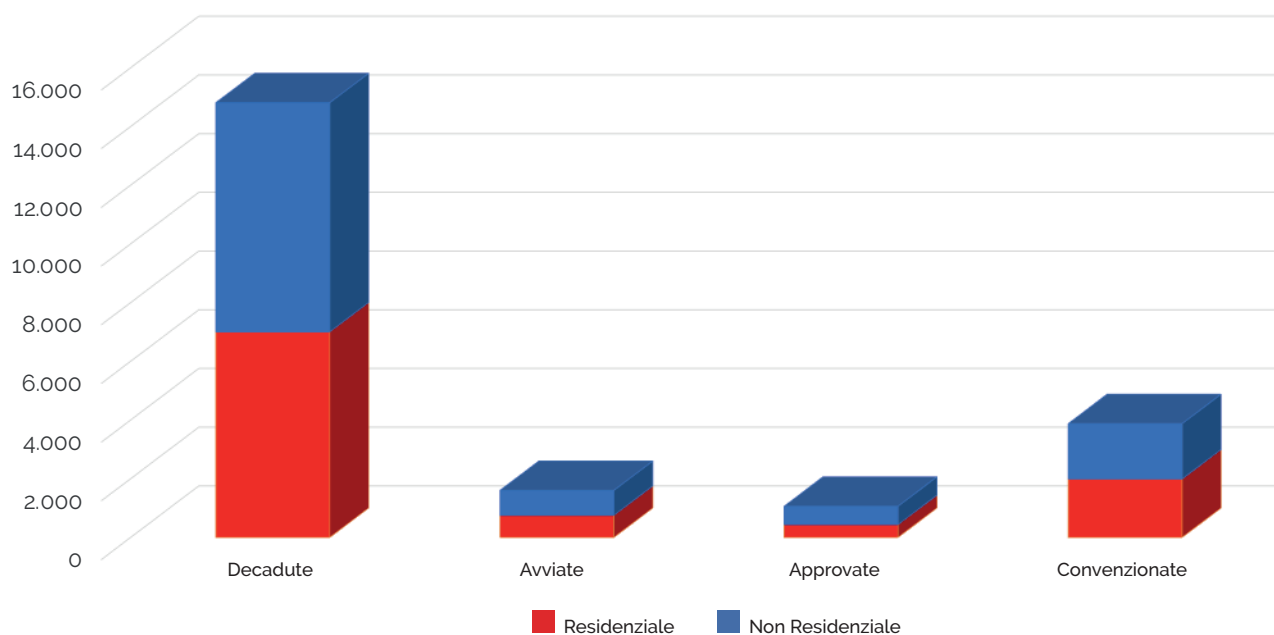


Distribuzione in ettari delle previsioni insediative per Provincia in relazione allo stato di diritto

Distribuzione delle previsioni insediative DECADUTE (a sinistra) e CONVENZIONATE (a destra) per Provincia

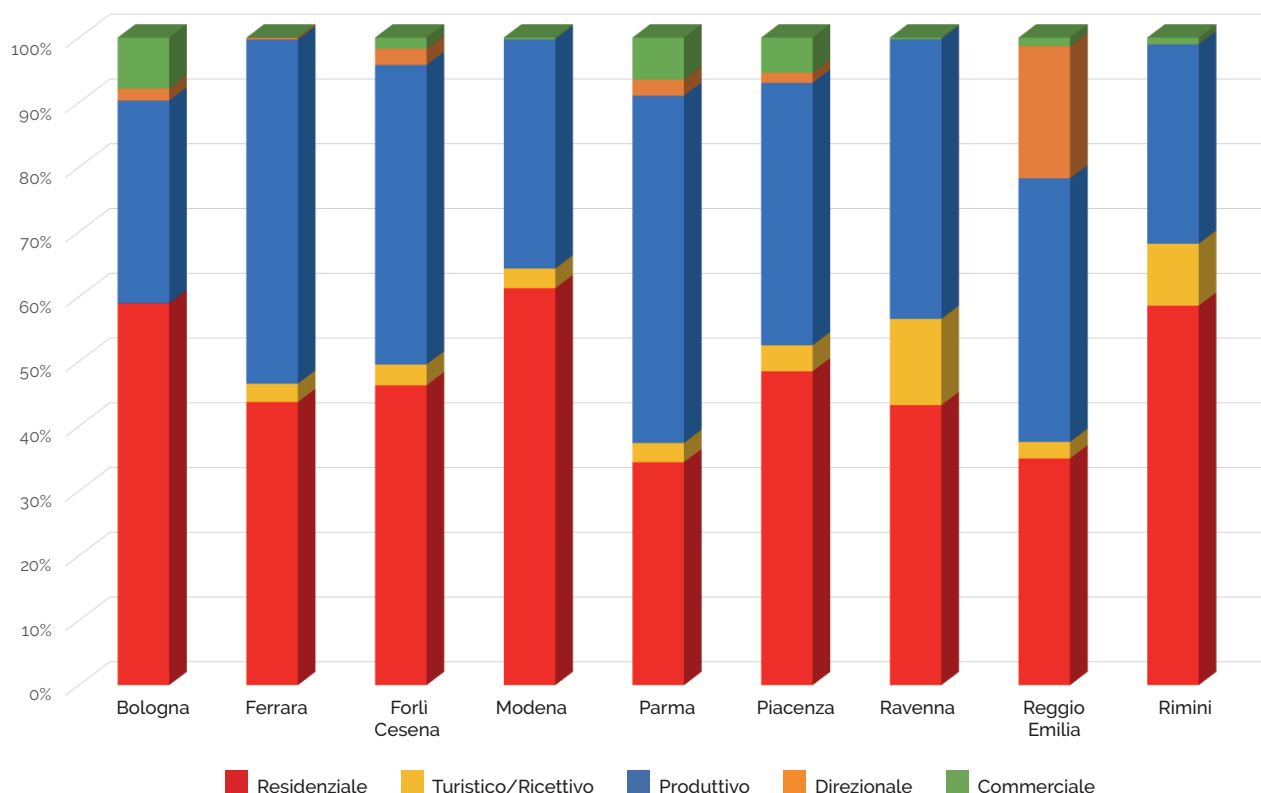


Classificazione delle previsioni insediative per stato di diritto e articolazione per destinazione d'uso (valori assoluti, in ha)

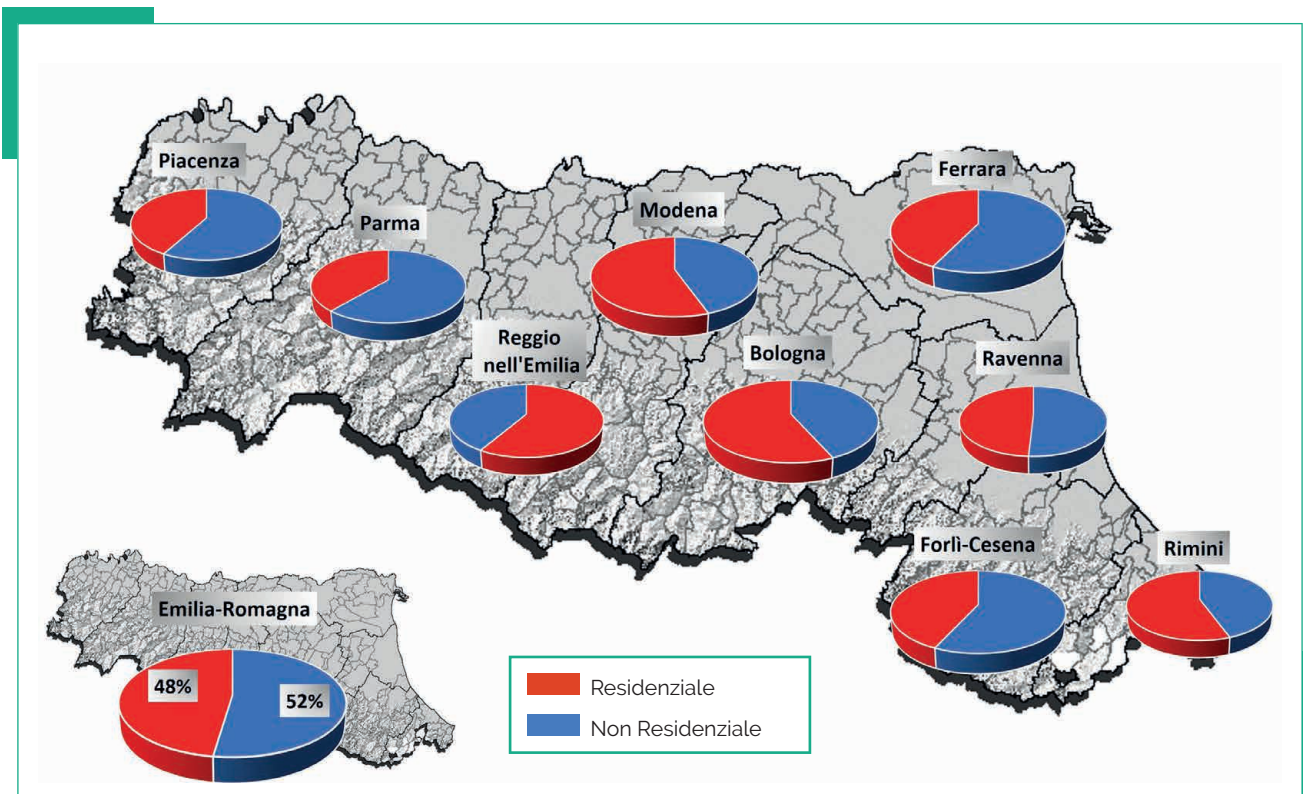
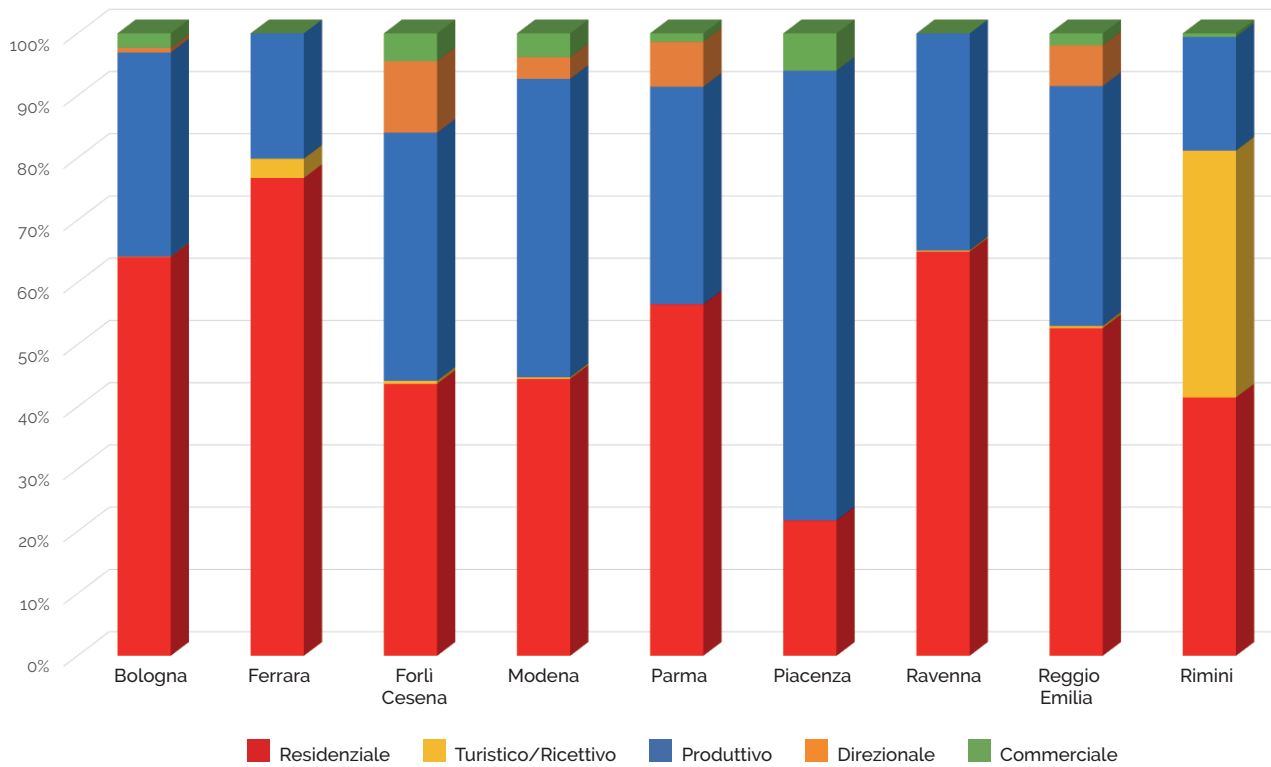


Le previsioni insediative possono essere rappresentate anche secondo le loro principali **destinazioni funzionali**. Rispetto alle previsioni insediative decadute, ossia quelle che non produrranno più trasformazione di suolo, la figura sottostante mostra come le province di Bologna, Modena e Rimini abbiano una prevalenza di aree decadute a vocazione residenziale. Nelle altre province la maggioranza delle aree decadute è riferita a espansioni con funzioni non residenziali, nelle quali la funzione produttiva costituisce una quota prevalente.

Previsioni insediative decadute (in ettari, per Provincia) suddivise per destinazione funzionale



Previsioni insediative convenzionate (in ettari, per Provincia) suddivise per destinazione funzionale.
 Il 70% di queste previsioni è stato convenzionato prima dell'entrata in vigore della L.R.24/2017



Nella mappa che illustra la distribuzione spaziale delle previsioni insediative rispetto alla destinazione funzionale le destinazioni relative agli usi turistico/ricettivo, produttivo e logistica, direzionale e commerciale sono state accorpate in un'unica categoria, in modo tale da permettere un confronto più diretto tra previsioni relative agli usi residenziali e quelle afferenti gli usi non residenziali.

Distribuzione territoriale delle previsioni insediative

GLI AMBITI DI PAESAGGIO E I CONTESTI REGIONALI

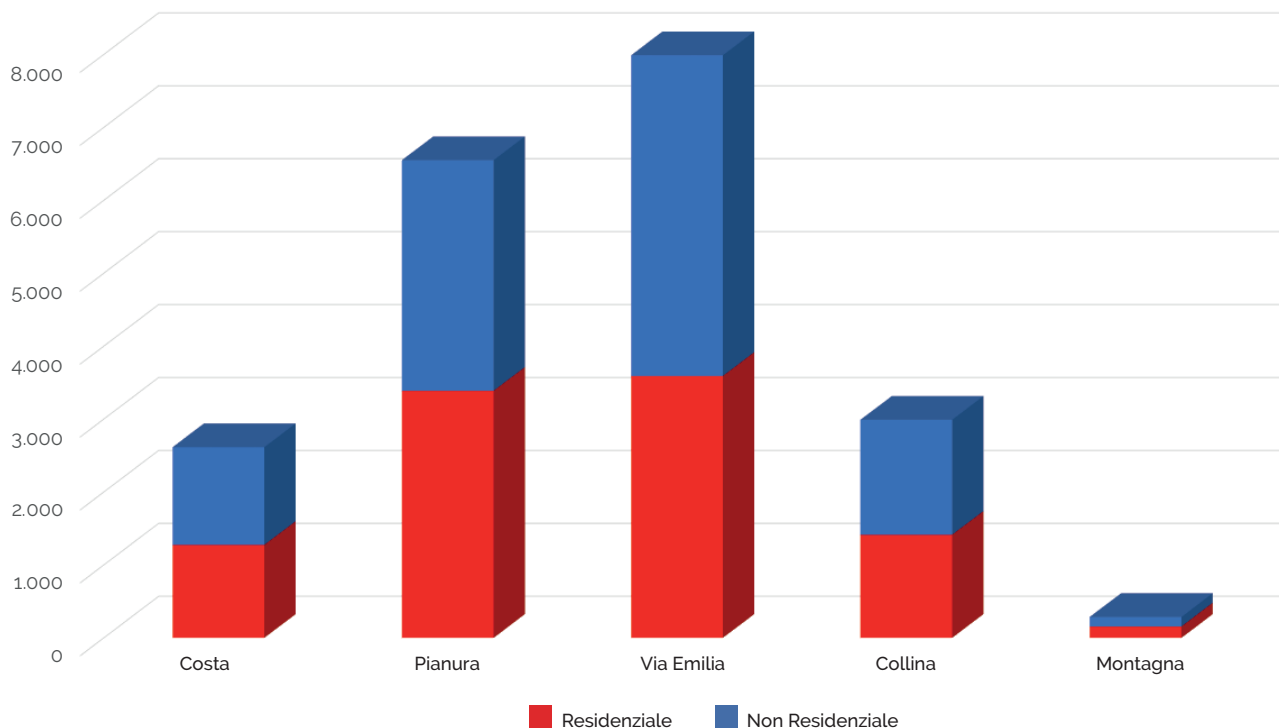
Il Piano territoriale paesaggistico regionale (PTPR) individua 49 ambiti sul territorio regionale sulla base di specifici e distintivi caratteri fisici, storici, sociali ed economici. Al fine di descrivere la distribuzione delle previsioni insediative, gli ambiti di paesaggio sono stati aggregati nei **cinque principali contesti** che caratterizzano la Regione: montagna, collina, pianura, via Emilia, costa.



Dagli ambiti di paesaggio regionali (individuati dal PTPR) alla semplificazione in cinque contesti territoriali

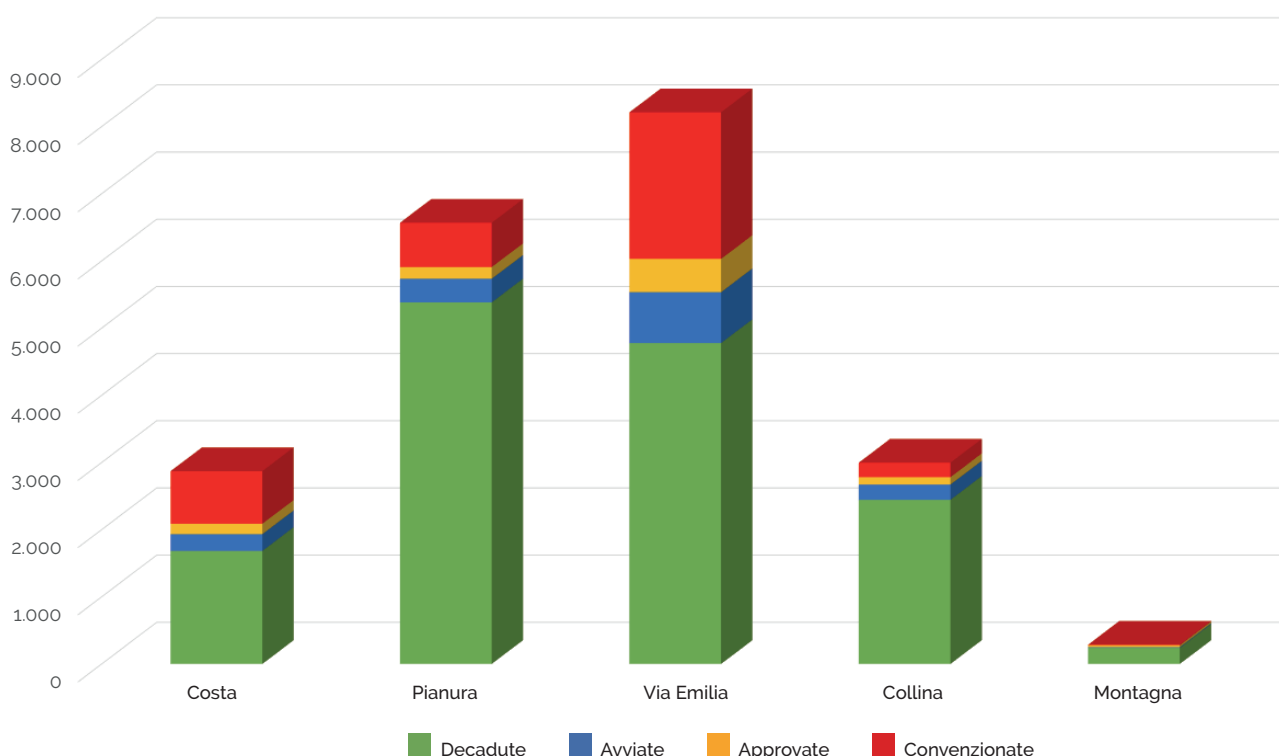
Dall'analisi emerge, come prevedibile, una netta concentrazione delle previsioni insediative nelle zone di pianura e, in particolare, lungo la via Emilia. In seguito alla conclusione della prima fase del periodo transitorio le previsioni che effettivamente produrranno in futuro una nuova espansione si sono significativamente ridotte in tutti e cinque i contesti territoriali.

Distribuzione delle previsioni insediative nei contesti territoriali, articolate per destinazione d'uso



Le previsioni insediative già convenzionate, ovvero quelle che molto probabilmente produrranno trasformazione di suolo, sono prevalentemente concentrate sulla Via Emilia, nelle aree di pianura e di costa. Tuttavia, negli stessi territori, il numero di ettari delle previsioni insediative decadute è nettamente superiore. La medesima situazione si verifica nel contesto collinare, con una preponderanza delle aree interessate da previsioni decadute su quelle che produrranno nuove espansioni; ancora più accentuata la tendenza nei territori montani, ove la potenziale trasformazione del suolo è molto esigua.

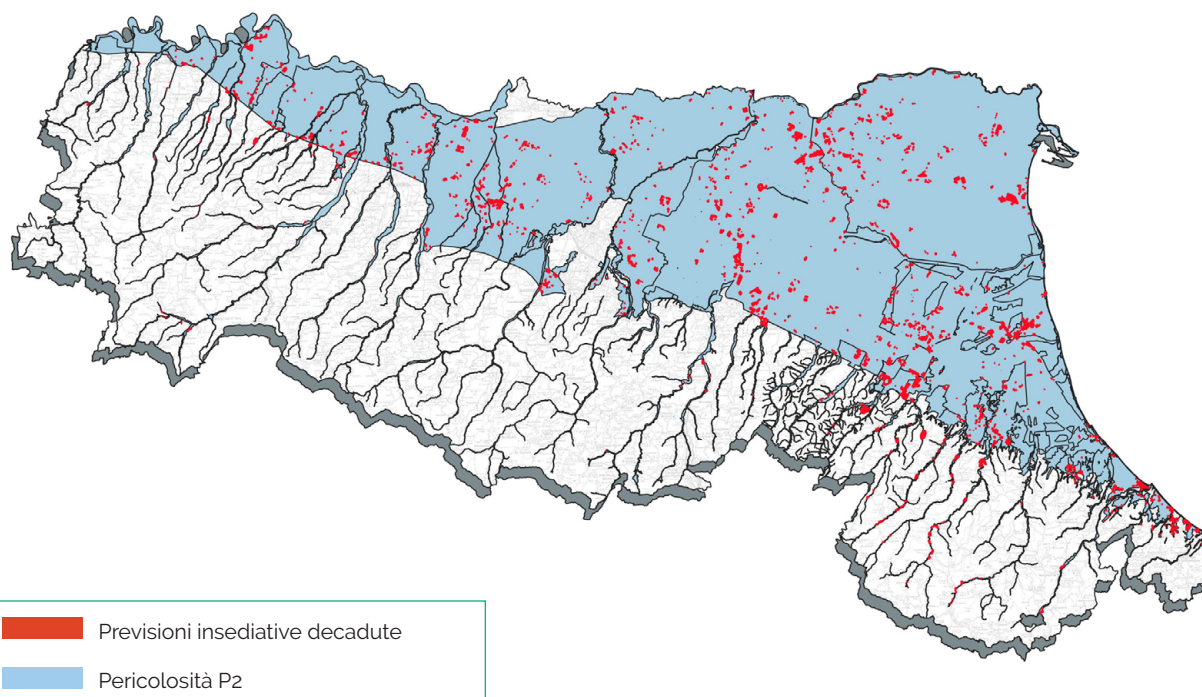
Distribuzione delle previsioni insediative nei contesti territoriali, articolate per stato di diritto



AREE A PERICOLOSITÀ IDRAULICA E FRANE

È significativo rappresentare l'impatto delle ricadute della decadenza delle previsioni nelle zone soggette a rischio idrogeologico, mediante il confronto con le mappe di pericolosità delle aree potenzialmente interessate da alluvioni secondo i livelli P3 (aree relative alle inondazioni frequenti) e P2 (aree relative a inondazioni poco frequenti) del Piano Gestione Rischio Alluvioni (PGRA); nonché con le zone ed elementi caratterizzati da fenomeni di dissesto idrogeologico (frane attive e quiescenti), individuate nei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale.

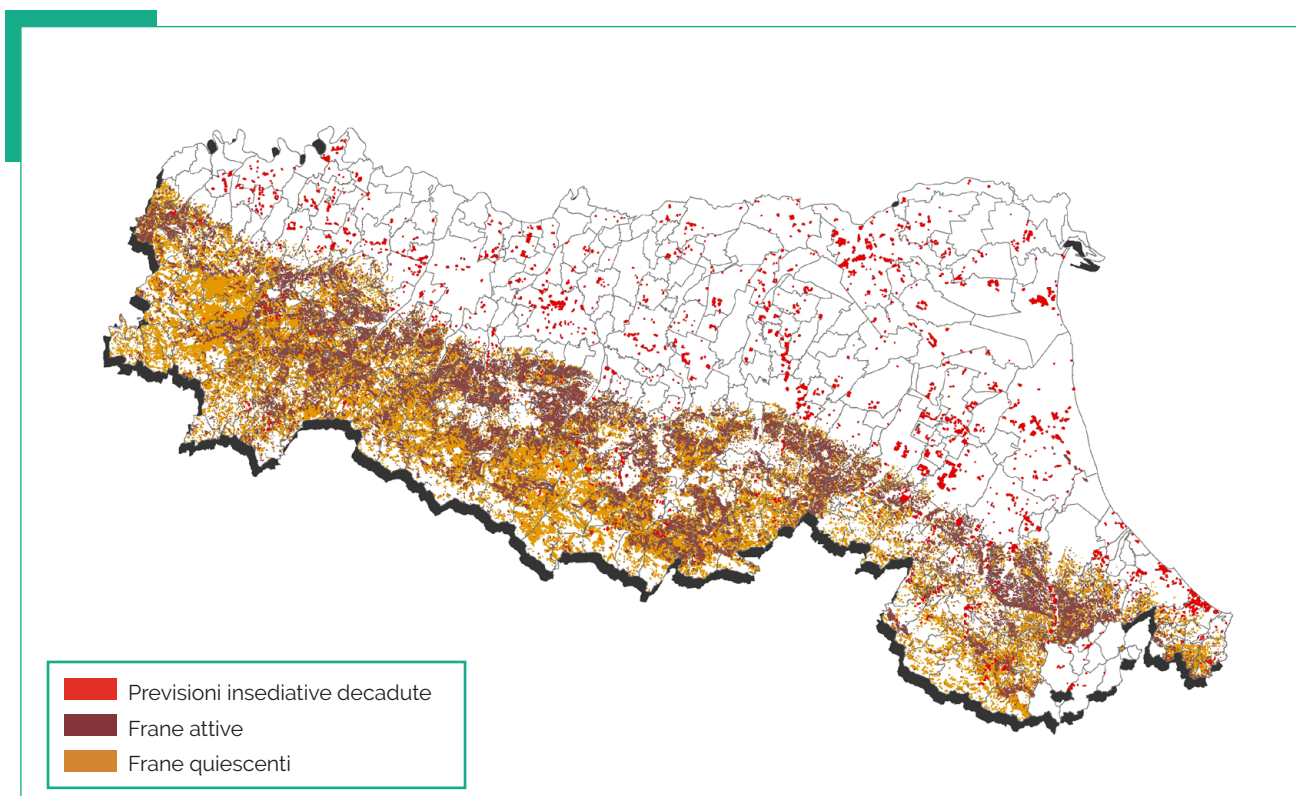
Le mappe di pericolosità idraulica sono state redatte dalle Autorità di bacino distrettuali, in attuazione del D. Lgs 49/2010 di recepimento della Direttiva Alluvioni (2007/60 CE), che si propone di creare un quadro di riferimento omogeneo a scala europea per la valutazione e la gestione dei rischi di alluvioni.



Circa il 50% delle previsioni insediative stralciate con la conclusione della prima fase del periodo transitorio sono in aree di media o alta pericolosità idraulica. Dal punto di vista dimensionale, la percentuale delle previsioni decadute in zona P2 sale all'80%, con 12.380 ettari su 15.274 totali.

Il numero delle previsioni insediative contenute nei Piani urbanistici dei Comuni di collina e montagna è significativamente basso; tuttavia, anche in questi territori sono state stralciate in seguito al termine del primo periodo transitorio 261 previsioni localizzate nei pressi di aree di dissesto.

ZONE A RISCHIO IDROGEOLOGICO	NUMERO DELLE PREVISIONI DECADUTE	% SU NUMERO TOTALE DELLE PREVISIONI DECADUTE	PREVISIONI DECADUTE [ha]	% SU TOTALE PREVISIONI DECADUTE [ha]
aree relative a inondazioni frequenti [P3]	294	8,5%	2.116	13,9%
aree relative a inondazioni poco frequenti [P2]	1.855	53,4%	12.380	81,1%
frane attive o quiescenti	261	7,5%	1.132	7,4%
frane attive	80	2,3%	718	4,7%
frane quiescenti	181	5,2%	413	2,7%
P2 o P3 e frane attive o quiescenti	12	0,3%	461	3%



Distribuzione delle previsioni insediative decadute in zone soggette a rischio di dissesto idrogeologico

Scenario di consumo di suolo al 2050

Di seguito si propone una proiezione all'intero territorio regionale dei dati raccolti tramite il campione rappresentativo dei 226 comuni che hanno risposto al monitoraggio.

La stima è stata effettuata utilizzando una proporzione basata sul dato della popolazione residente, tenendo conto del fatto che la popolazione del campione di cui si sono raccolte tutte le informazioni costituisce l'82,2% del totale regionale.

Proiezione dei dati relativi alle superfici delle previsioni insediative suddivise per stato di vigenza e Provincia

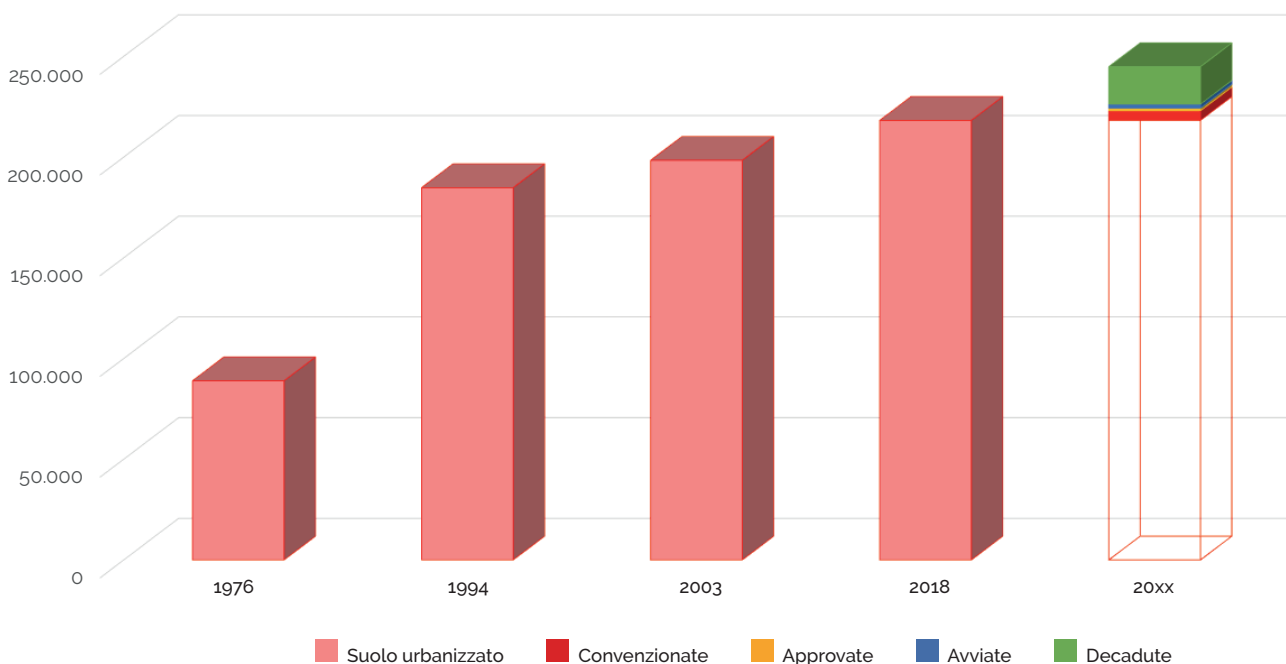
PROVINCIA	DECADUTO [ha]	AVVIATO [ha]	APPROVATO [ha]	CONVENZIONATO [ha]	TOTALE [ha]
Bologna	2.560,58	427,02	459,44	842,39	4.289,43
Ferrara	3.634,43	175,68	123,87	97,44	4.031,42
Forlì-Cesena	2.026,94	135,60	95,41	372,86	2.630,81
Modena	1.460,69	249,36	60,05	651,23	2.421,33
Parma	1.039,61	304,33	270,49	306,01	1.920,44
Piacenza	1.461,73	127,88	45,17	567,45	2.202,23
Ravenna	3.826,80	277,47	99,99	828,98	5.033,24
Reggio Emilia	1.478,29	67,79	76,54	769,89	2.392,51
Rimini	1.090,16	216,68	101,42	336,63	1.744,89
Regione E-R	18.579,23	1.981,81	1.332,38	4.772,88	26.666,30

Uno dei principali obiettivi dello studio ha riguardato anche la definizione dello **scenario** di consumo di suolo **al 2050**, determinato a partire dai dati ottenuti dalla campagna di raccolta delle previsioni insediative, che è stato poi messo a confronto con le stime effettuate in fase di definizione della legge regionale. Questo al fine di verificare sia gli effetti nel lungo periodo della fase transitoria prevista dalla L.R. 24/2017, sia la coerenza delle stime quantitative effettuate in fase di elaborazione della Legge con l'andamento effettivo. I dati ottenuti consentono di stimare la quantità di suolo che sarà effettivamente consumato nello scenario al 2050, tenendo in considerazione gli effetti del periodo transitorio e la possibilità di consumare il 3% del territorio urbanizzato esistente al 2018.

La ricerca ha permesso quindi di riscontrare l'efficacia delle disposizioni contenute nella L.R. 24/2017 volte a disciplinare un'eredità di quasi 27.000 ettari di nuovo territorio consumabile già prevista dagli strumenti previgenti, di cui per oltre 18.580 ettari decade la possibilità di trasformazione.

Per confrontare l'andamento del territorio urbanizzato, mappato dal 1976 al 2018 e restituito nelle diverse edizioni del Database regionale "Uso del Suolo", con gli effetti che l'attuazione della L.R. 24/2017 comporta nella gestione delle previsioni insediative, si è ridotta la legenda del DB eliminando gli usi del suolo sui quali non può incidere l'applicazione della legge, come ad esempio i cantieri, le cave, campi fotovoltaici.

Il diagramma mostra l'andamento del suolo artificializzato qualora le previsioni insediative ereditate dalla precedente pianificazione, invece di essere stralciate dalla L.R.24/2017, fossero state integralmente realizzate

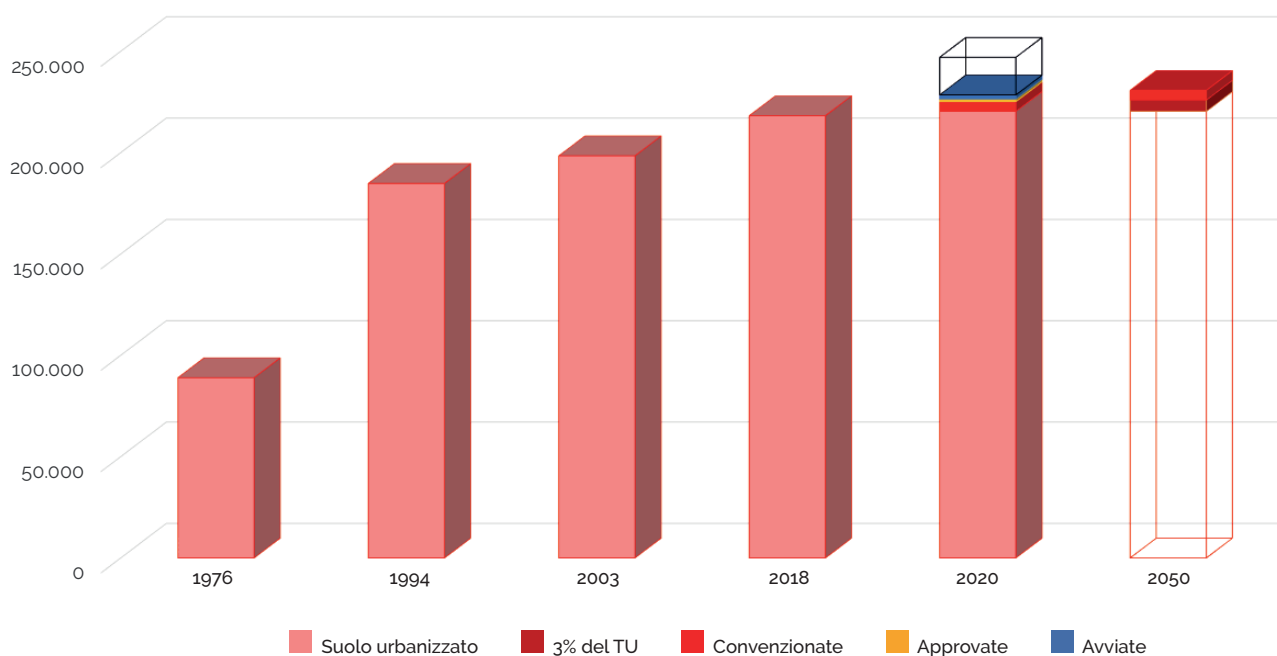


Il Report regionale del 2015 intitolato "Consumo di Suolo e Pianificazione" aveva stimato il valore del Territorio Urbanizzato (TU) in circa 189.000 ettari, basandosi sui dati desumibili dei piani vigenti. Di conseguenza, il territorio consumabile al 2050 previsto dalla L.R. 24/2017 (3%) era stato valutato in circa 5.700 ettari.

In seguito all'approvazione del Piano Territoriale Metropolitan (PTM) della Città metropolitana di Bologna, che ha richiesto a tutti i Comuni di individuare il proprio territorio urbanizzato ai sensi della L.R. 24/2017, si è potuto constatare che tale ridefinizione ha ridotto di circa il 30% l'area del TU determinato, precedentemente, con criteri stabiliti dalla passata stagione pianificatoria.

Se tale scostamento dovesse essere confermato anche per il restante territorio regionale, nella progressiva fase di formazione dei PUG (i dati per tale valutazione sono ad oggi insufficienti) gli ettari di suolo consumabile al 2050 sarebbero meno di quanto inizialmente previsto nel 2015.

Andamento del suolo urbanizzato al 2050



Al risultato di avere evitato il consumo di più di 18.000 ettari di nuovo suolo, se ne dovrà affiancare un ulteriore relativo all'attenta valutazione dell'utilizzazione del 3% della superficie di territorio urbanizzato per le espansioni comunque autorizzabili mediante accordi operativi da qui al 2050.

Si può, quindi, ribadire la rilevanza delle due principali innovazioni che la legge urbanistica ha introdotto - da un lato una significativa riduzione delle previsioni ereditate dalla pianificazione urbanistica previgente, dall'altro l'individuazione di una soglia quantitativa massima di suolo consumabile al 2050.

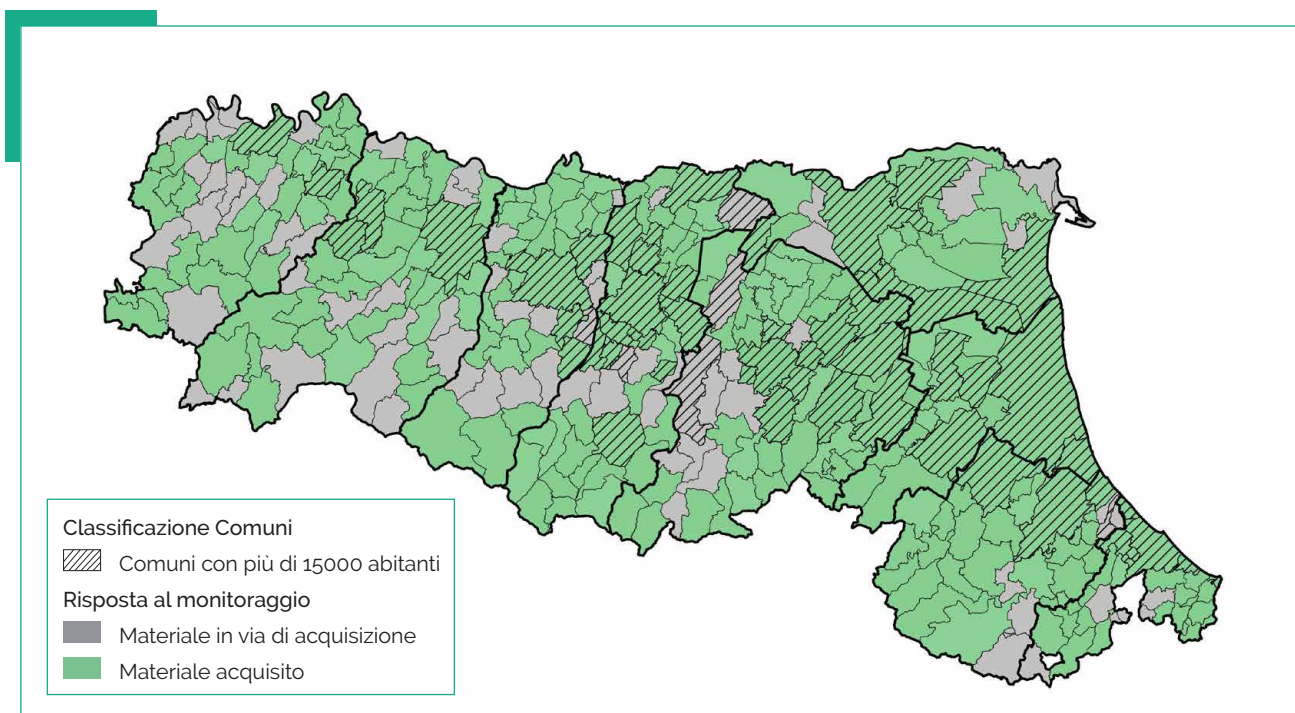
La mappatura delle aree dismesse

METODOLOGIA DI LAVORO

La L.R. 24/2017 promuove il riuso e la rigenerazione di aree urbane dismesse come principale strumento di contrasto al consumo di suolo. In tale cornice normativa, la ricerca, l'identificazione e **la mappatura delle aree dismesse** presenti sul territorio regionale rappresentano un importante strumento per la concretizzazione dei principi della norma. Nel 2022 la Regione Emilia-Romagna ha avviato un primo censimento delle porzioni di territorio con superficie superiore a 10 ha, abbandonate o non più in uso da almeno 4 anni.

Il metodo di lavoro, impostato in collaborazione con ITL, UNIBO e UNIPR, ha previsto le seguenti fasi:

1. analisi delle banche dati esistenti: in questa fase sono stati consultati ed elaborati i dati dalle carte di uso del suolo e dei siti di bonifica;
2. stesura di uno schema funzionale alla raccolta, sistematizzazione e integrazione, con banche dati regionali esistenti, delle informazioni da recuperare presso gli uffici tecnici comunali;
3. attività di confronto con le strutture tecniche comunali per validare o integrare le informazioni;
4. restituzione cartografica in ambiente GIS delle aree secondo il modello dati composto da:
 - la superficie;
 - la destinazione d'uso prevalente;
 - la proprietà;
 - il periodo presunto di dismissione;
 - eventuali criticità rilevate.



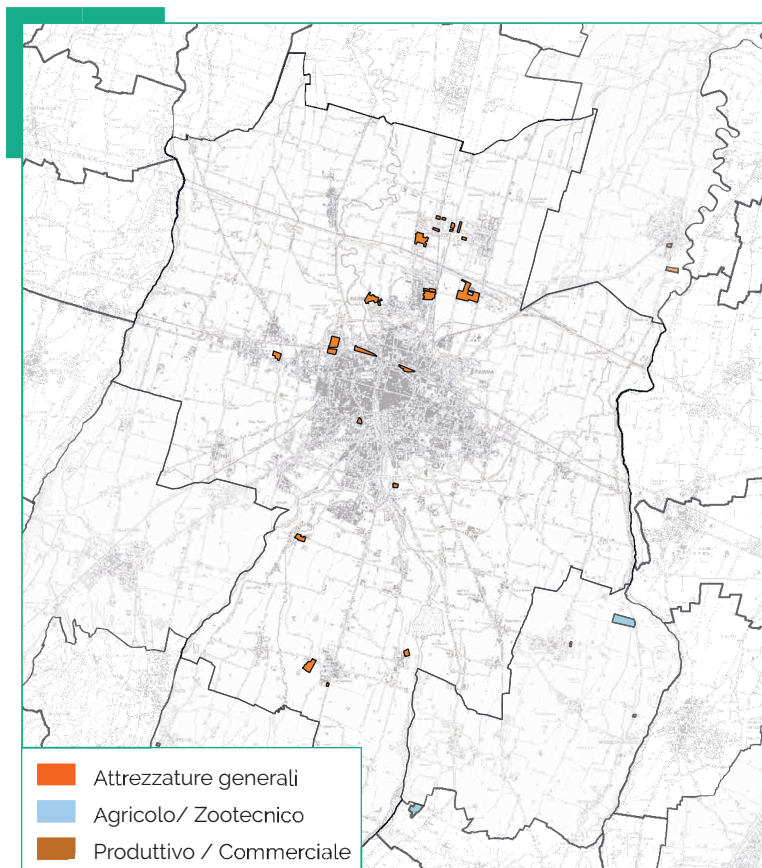
Mappatura aree dismesse: classificazione dei Comuni in funzione della risposta al monitoraggio

ESITI DELL'INDAGINE

L'indagine ha permesso di individuare, in prima istanza, aree dismesse per una superficie complessiva di ca. **1.626 ha**.

Con riferimento alla tipologia di proprietà, si evidenzia come le aree censite siano prevalentemente di proprietà privata (71%), mentre il 16% sia di proprietà pubblica. Il restante 13% è di proprietà non specificata.

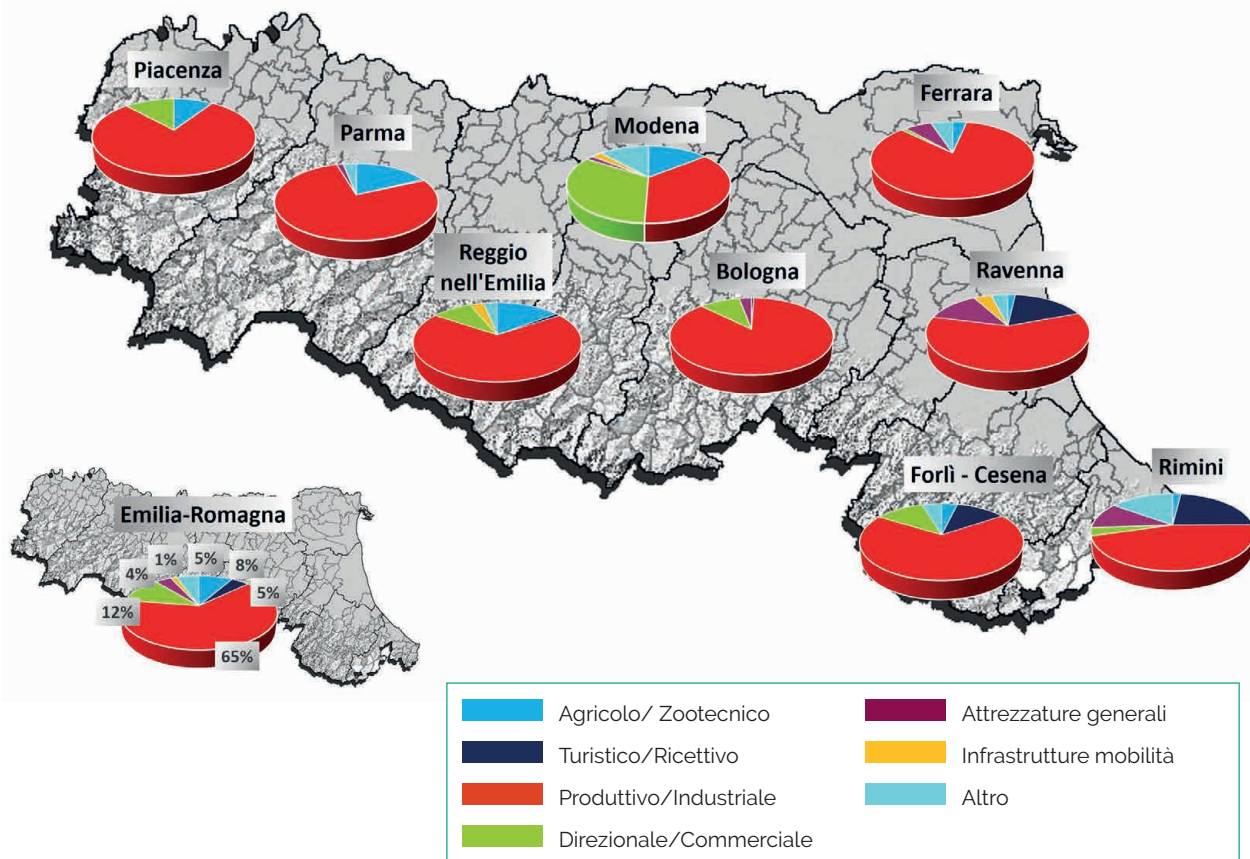
Il campione ottenuto è stato classificato anche rispetto alle destinazioni d'uso precedenti la dismissione: dai dati si evince una predominanza di siti industriali/produuttivi. 84 aree sono risultate in prossimità di siti con procedimenti di bonifica in corso o conclusi (considerando un buffer di 500 metri).



Estratto delle aree dismesse nel Comune di Parma e dintorni, categorizzate per destinazione d'uso (tavola esemplificativa)

Superfici totali delle aree dismesse suddivise per tipologia di proprietà (dati per Provincia)

PROVINCE	PUBBLICA [ha]	PRIVATA [ha]	NON SPECIFICATA [ha]	TOTALE [ha]
Bologna	28,33	186,39	0,00	214,72
Ferrara	7,07	165,69	12,95	185,71
Forlì-Cesena	41,55	58,30	1,79	101,64
Modena	56,21	189,73	123,44	369,38
Parma	97,86	83,80	11,91	193,57
Piacenza	0,00	80,56	11,08	91,64
Ravenna	6,07	190,91	29,35	226,33
Reggio Emilia	1,44	145,17	20,99	167,60
Rimini	25,67	49,56	0,00	75,23
Regione E-R	264,20	1.150,11	211,51	1.625,82



Percentuale delle diverse destinazioni d'uso relative alle aree dismesse, dato provinciale (in grande), dato regionale (in piccolo)



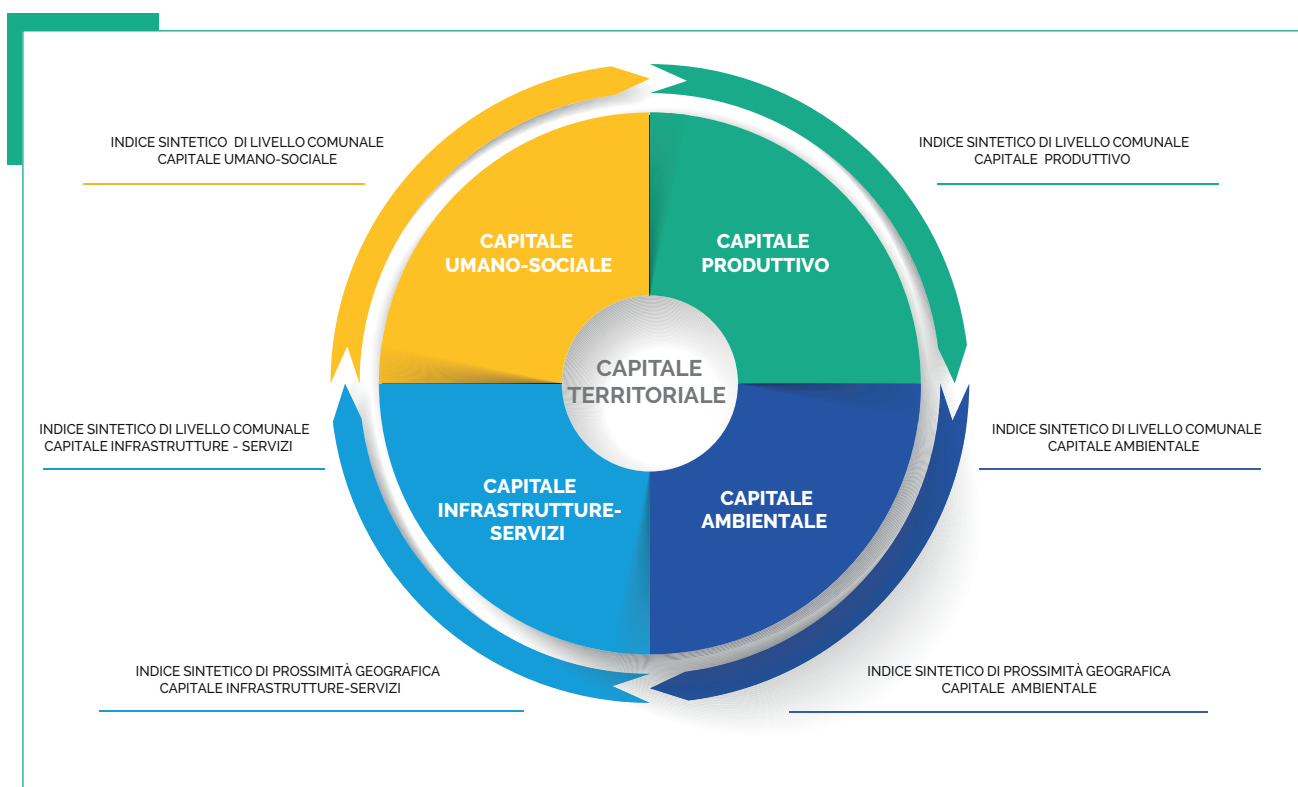
Aree dismesse in prossimità di siti con procedimenti di bonifica in corso o conclusi (tavola esemplificativa)

L'OSSERVATORIO AREE PRODUTTIVE E DISMESSE

La mappatura ad oggi raccolta, non esaustiva ed in corso di ulteriore approfondimento, si inserisce in un obiettivo più ampio di costituzione di un **Osservatorio delle aree produttive**, attive e dismesse, quale strumento di raccolta e di condivisione delle informazioni disponibili sulle aree, tenendo in conto le caratteristiche socio-economiche ed ambientali, l'attrattività e il posizionamento strategico dell'area nonché l'accessibilità sia per le merci sia per gli addetti ed i livelli di qualità degli insediamenti esistenti.

In particolare, all'interno dell'Osservatorio si sta verificando la possibilità di intersecare i dati geografici raccolti, e le relative informazioni, con una serie di **indicatori di contesto** utili a meglio qualificare le potenzialità, ovvero le criticità, delle aree mappate: ad esempio per valutarne la possibile attrattività o per dedurne criteri e priorità di intervento.

Per descrivere il contesto territoriale si sta lavorando con strumenti e metodi ormai consolidati e riconosciuti in letteratura, con particolare riferimento al concetto di **"capitale territoriale"**, quale migliore prassi riconosciuta per definire livelli di attrattività e competitività di un territorio.

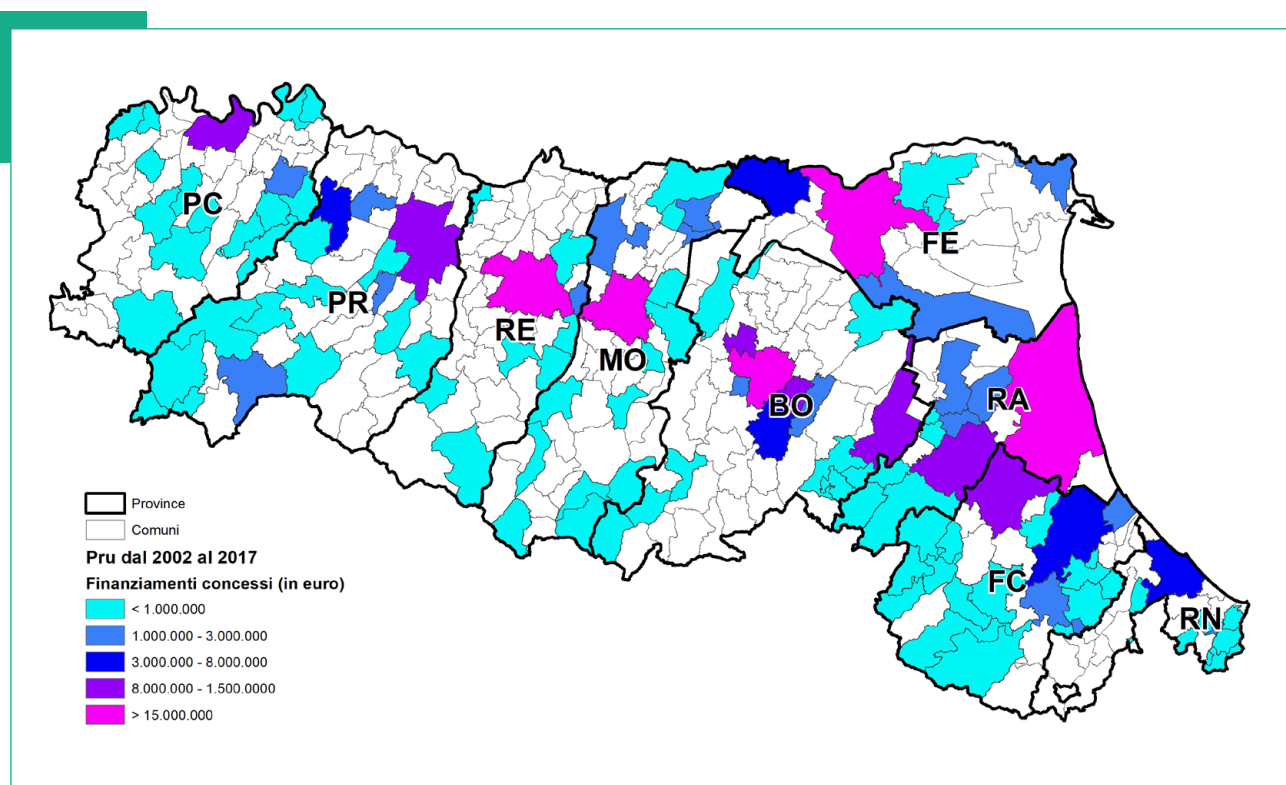


*Schema concettuale per l'indicizzazione e classificazione delle aree dismesse
(elaborato in collaborazione con Art-ER)*

Rigenerazione urbana

I PROGRAMMI COMPLESSI

L'esperienza della Regione Emilia-Romagna nel campo della riqualificazione urbana introdotta dalla L.R. 19/98 "Norme in materia di riqualificazione urbana" e dalla L.R. 16/2002 "Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio" ha prodotto, nel periodo tra il 2000 e il 2017, programmi di riqualificazione urbana con investimenti pubblici (statali e regionali) e privati quantificabili in circa un miliardo di euro. I **programmi urbani complessi** hanno consentito il recupero e la realizzazione di quasi 5.000 alloggi per l'edilizia residenziale pubblica e l'edilizia sociale (per circa il 49% degli investimenti complessivi) e oltre 300 interventi, suddivisi tra opere infrastrutturali (37%), servizi e dotazioni territoriali (14%). L'operatività di questi programmi si è tradotta nella contestuale realizzazione di opere pubbliche e interventi privati finalizzati a rinnovare e riqualificare sistemi urbani complessi, per dare adeguate risposte al fabbisogno abitativo e promuovere un miglioramento della qualità urbana.

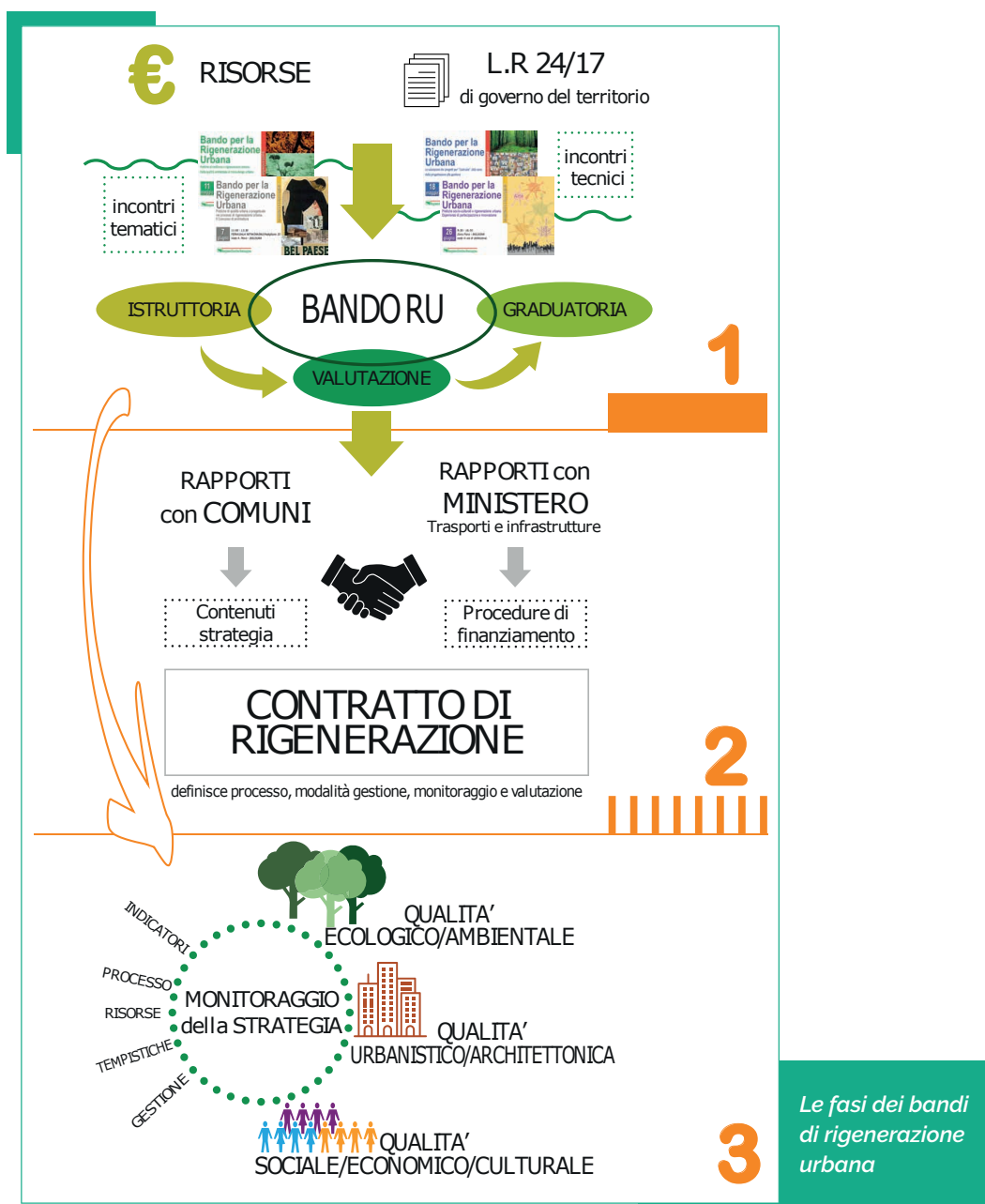


Distribuzione dei comuni beneficiari di contributi per programmi di riqualificazione urbana

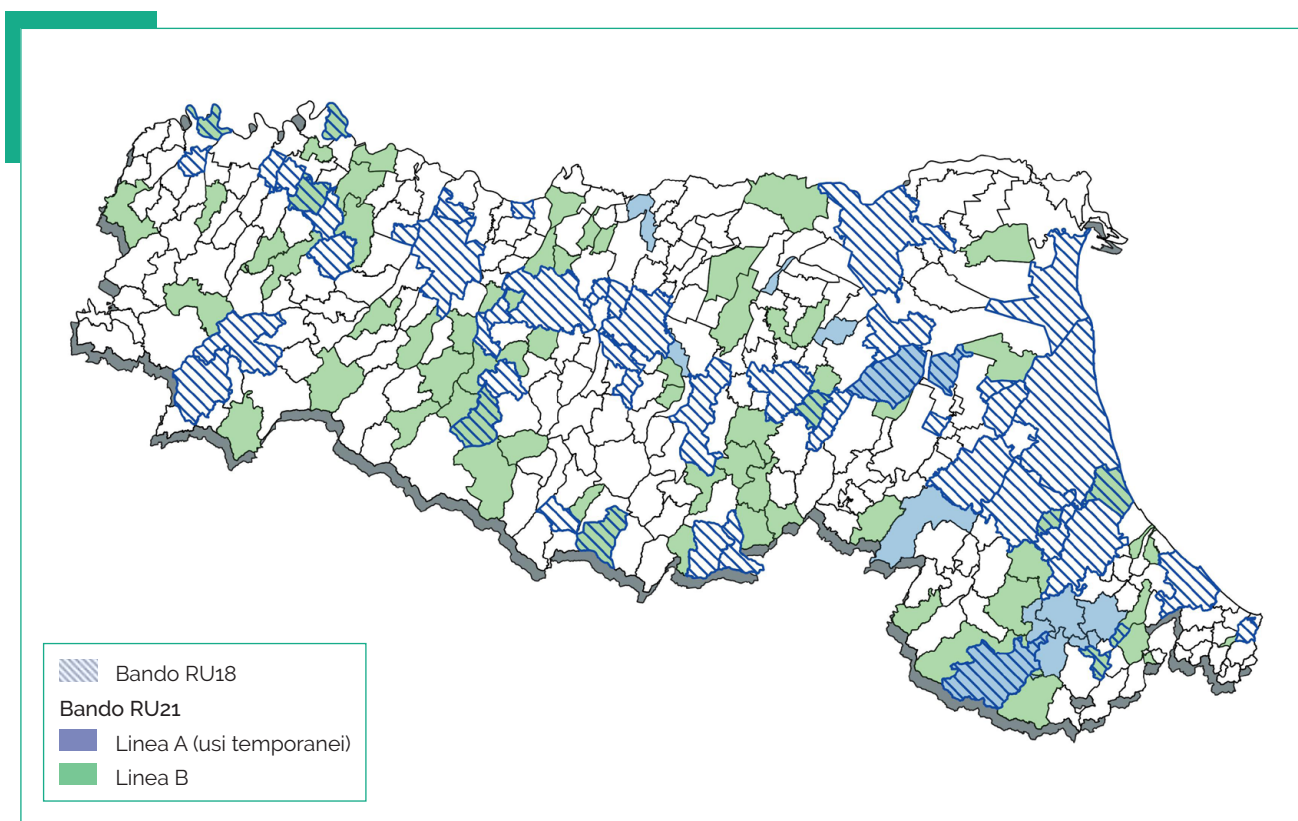
I BANDI DI RIGENERAZIONE URBANA

I bandi promossi dalla Regione Emilia-Romagna nel 2018 e nel 2021, in immediata attuazione della L.R. 24/2017, costituiscono uno dei principali strumenti per innescare processi di rigenerazione urbana fondati su un sistema organico di interventi e di azioni rivolti ad affrontare le molteplici declinazioni della rigenerazione, attraverso il riuso, il recupero e la valorizzazione del capitale ambientale, urbano e sociale esistente.

La Regione, facendo convergere sui propri bandi anche fondi ministeriali di sviluppo e coesione e fondi a sostegno di politiche abitative, ha superato l'approccio di finanziamento per singoli interventi e oggetti, a favore di un processo strategico, complesso e dinamico nello spirito della L.R. 24/2017 ed in particolare della Strategia per la Qualità Urbana ed Ecologico Ambientale.



Nell'ambito dei processi di ideazione e gestione dei bandi, la Regione esercita un **ruolo attivo** nel confronto con gli enti e svolge una funzione di supporto e validazione nell'attuazione delle strategie e degli interventi. Gli impegni tra le parti trovano sintesi nel Contratto di Rigenerazione, ossia nell'Accordo di Programma all'interno del quale si definiscono compiutamente obiettivi, contenuti, modalità di attuazione, nonché i parametri e gli indicatori per il monitoraggio. La Regione monitora il processo di rigenerazione in tutte le sue fasi, in particolare ponendo l'accento sul processo attuativo, al fine di verificare la coerenza con gli obiettivi iniziali e con i fisiologici adattamenti, il rispetto degli impegni presi e, non da ultimo, gli effettivi impatti prodotti sul territorio e la loro efficacia nel tempo.



Comuni beneficiari dei contributi nell'ambito dei bandi di rigenerazione urbana 2018 e 2021

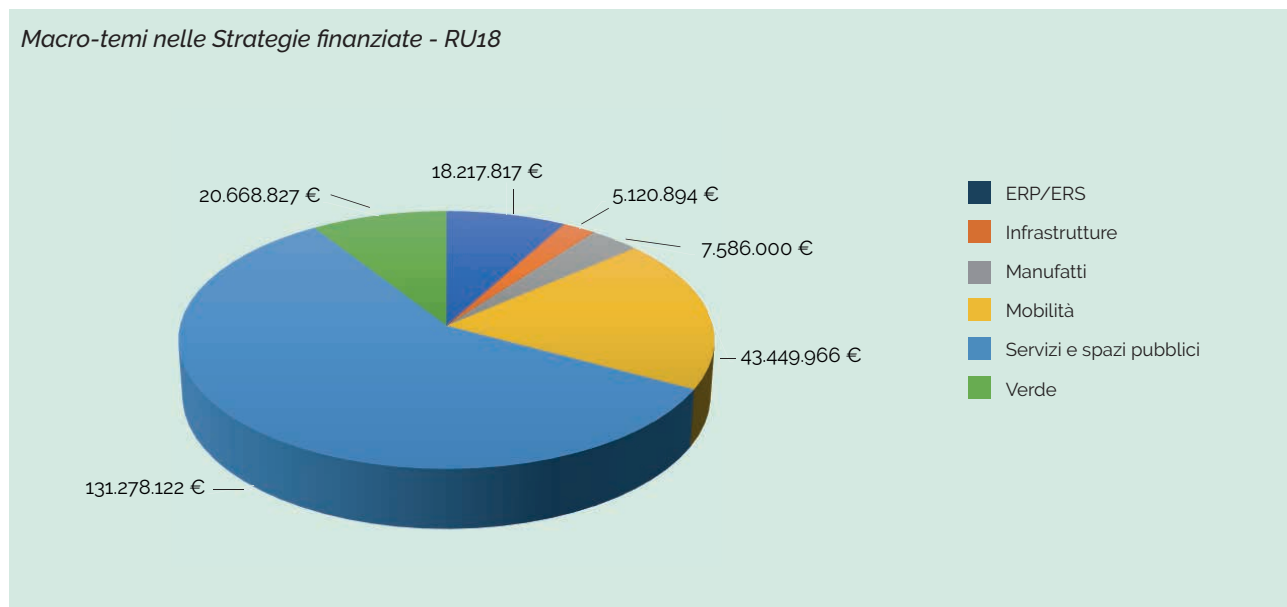
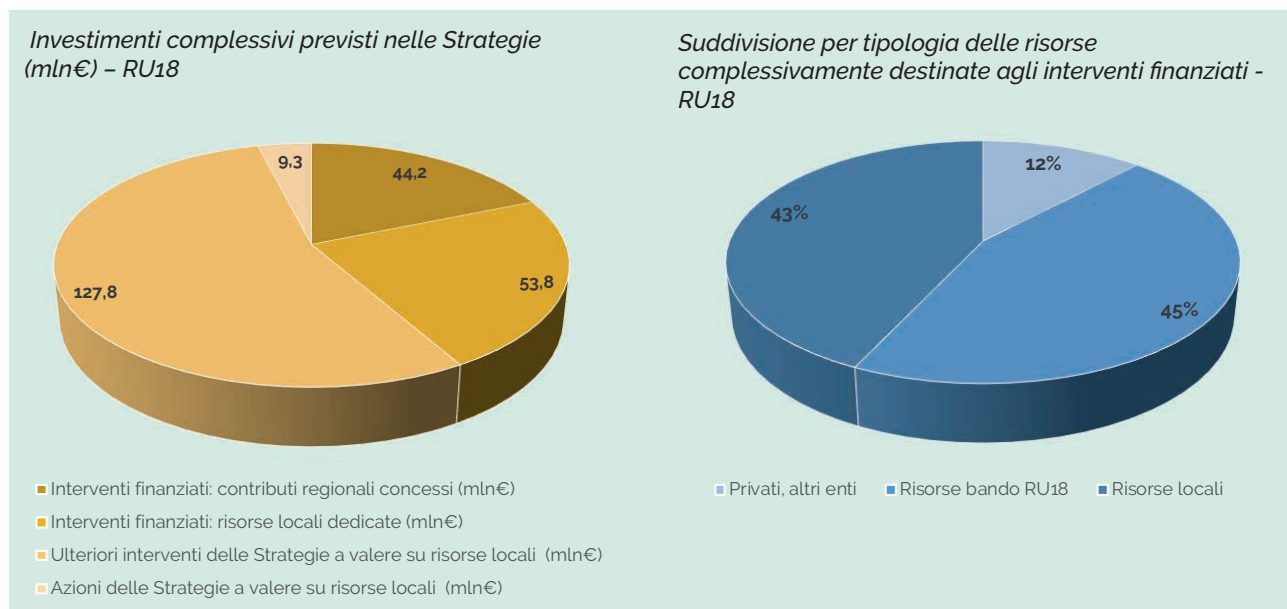
Il bando 2018 (**RU18**) ha dato prova della capacità della Regione e degli Enti di convogliare su strategie di rigenerazione complesse e articolate, anticipatrici in qualche modo dello scenario della città pubblica dei PUG, risorse provenienti da varie fonti finanziarie nazionali sempre integrate da risorse locali, per poter sostenere un maggior numero di progetti, non dimenticando l'area collinare-montana (DGR n. 1658 del 16/11/2020).

Ad oggi risultano finanziati 72 interventi ricadenti su **51 comuni**, ricompresi in un totale di 46 contratti di rigenerazione urbana (CRU) sottoscritti.

Il plafond complessivo del bando, di circa **€ 44 mln**, genera investimenti per **€ 98 mln** per gli interventi finanziati e ulteriori € 137 mln connessi al completamento delle intere strategie proposte.

Il finanziamento è garantito non solo dalle risorse del bando e da quelle comunali, ma per il 12%, anche da risorse di altri soggetti, pubblici e privati, evidenziando una buona capacità di attivare partenariati e di far convogliare risorse su progetti di interesse più ampio.

Dei 72 interventi finanziati 39 sono in corso di realizzazione, 3 in fase di collaudo e 30 risultano già collaudati.

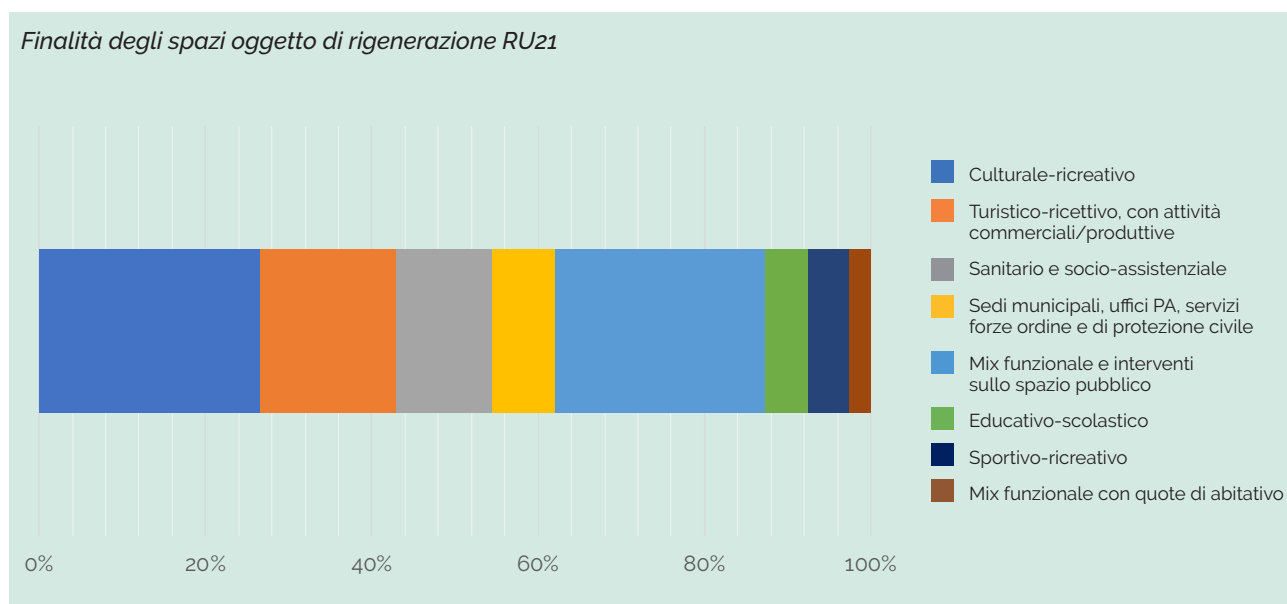
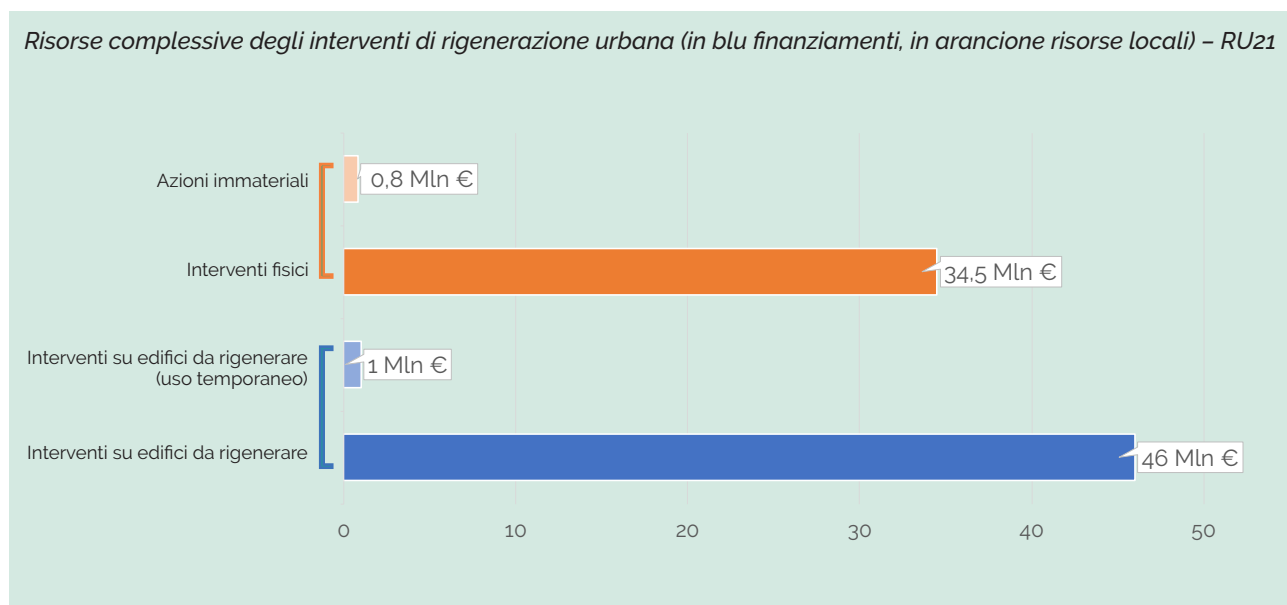


Partendo dalla precedente esperienza, il bando di rigenerazione urbana 2021 (**RU21**) si è focalizzato sul riuso e sulla rifunzionalizzazione del patrimonio esistente, con particolare attenzione agli immobili di proprietà pubblica dismessi o sottoutilizzati, arrivando a finanziare ulteriori **79 interventi** in altrettanti comuni per complessivi **47 mln €** di risorse pubbliche.

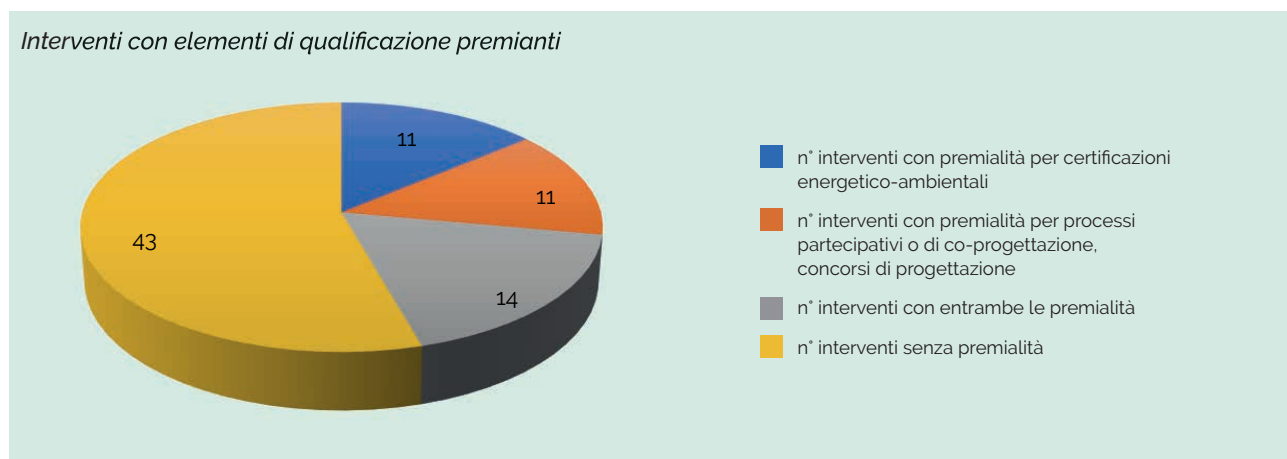
Il RU21 ha introdotto, inoltre, degli elementi innovativi a supporto delle infrastrutture sociali e della qualificazione dei progetti ad elevato valore architettonico, ambientale e sociale.

I processi di rigenerazione necessitano, soprattutto nei contesti minori, di una doverosa integrazione con un sistema di azioni e strategie immateriali per assicurare adeguato processo di coinvolgimento e condivisione, fino a forme di coprogettazione, per modulare al meglio le proposte sulle reali esigenze rilevate e sulle effettive capacità locali.

È in questa ottica che il bando ha chiesto di evidenziare e progettare le azioni immateriali ponendo attenzione alla costruzione di forme collaborative e alla qualità dei partenariati, alla disseminazione di conoscenze e all'aumento di competenze. I progetti complessivamente finanziati contengono azioni immateriali per un importo pari a quasi 1 mil. €.



La qualificazione delle proposte è stata premiata in fase di valutazione anche attribuendo **premialità specifiche** per gli aspetti relativi alla qualità architettonica, ovvero al raggiungimento di specifiche prestazioni in termini ecologico/ambientali (ad esempio accedendo a protocolli di certificazione), nonché all'attuazione di specifici percorsi di partecipazione (ai sensi della L.R. 15/18) e/o coprogettazione (ai sensi del testo unico del III Settore, D.lgs. 117/17).



Il RU21 ha inoltre riservato una linea dedicata al finanziamento di **progetti di natura transitoria/temporanea**, per un importo complessivo di circa 1 mln €, con la consapevolezza che la complessità dei processi rigenerativi necessita di preparazione, coinvolgimento e progettualità spesso non immediatamente disponibili. Al tal fine l'uso temporaneo è quindi proposto nel bando come strumento per costruire e verificare le condizioni effettive per un processo di rigenerazione, per gestire le fasi transitorie di percorsi inevitabilmente lunghi e complessi, oltreché per stimolare idee e attrattività per possibili ulteriori investimenti.

Il bando, inoltre, ha avviato di un processo di monitoraggio al fine di verificare il contributo degli interventi rispetto agli obiettivi generali definiti ovvero rispetto alla qualificazione dei tessuti urbani, alla resilienza e qualità ambientale, alla qualificazione dei servizi creati ed al valore del processo.

