



PROVINCIA DI VERONA

Intervento per evento FIG/FAO per la giornata del 14 settembre 2008

Elisabetta Pellegrini

Ingegnere, dirigente coordinatore dell'area Programmazione e sviluppo del territorio
Coordinatore del gruppo di lavoro

LE GRANDI OPERE PER LA DIFESA DEL TERRITORIO NELLA PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE

La Provincia di Verona, che si estende per circa 3.097 kmq, è parte della Regione Veneto, nel nord-est dell'Italia. Le sue peculiarità territoriali sono molto varie se si considera che circa la metà del territorio è montano o collinare, che per il resto è pianeggiante, che è attraversata da uno dei più importanti fiumi italiani, l'Adige, e che le appartiene circa la metà del più grande lago italiano, il Garda. Non è da trascurare inoltre la sua posizione strategica rispetto all'Europa, che già dai tempi antichi, dal tempo dei Romani, le ha conferito un'importanza per le comunicazioni e la logistica di tutto riguardo. Si trova infatti sul corridoio n. 1 Berlino-Palermo, di valico delle Alpi verso Austria e Germania e sul corridoio n. 5 Lisbona-Kiev.

Da questa combinazione di caratteristiche ne è derivata da sempre una versatilità notevole rispetto a possibili linee di sviluppo, prevalenti le une sulle altre in relazione al periodo storico attraversato, alla cultura del momento e alle esigenze avvertite. Le opportunità di sviluppo e le relative problematiche della gestione del territorio hanno pertanto notevolmente impegnato chi, nella storia, si è occupato di Verona, ma soprattutto ovviamente chi è intervenuto nel periodo dal dopoguerra ad oggi. In questo arco temporale l'aspirazione al boom economico ha indotto la consapevolezza della necessità di una regolamentazione nell'utilizzo del territorio. Infatti si annota in questo periodo la più fervida attività di redazione di piani e programmi, che ha visto impegnati i vari enti, comuni, provincia e regione a tal punto che già da circa trenta anni tutti i comuni veronesi si sono dotati del piano regolatore generale e nel frattempo l'hanno variato e aggiornato varie volte e sono vigenti più piani di area vasta di diverso livello.

Il risultato, che è sotto gli occhi di tutti, non appare oggi soddisfacente, sebbene sia da rilevare che gli occhi che oggi guardano il nostro territorio sono occhi di uomini del terzo millennio, cresciuti e formati alla luce anche degli errori compiuti dai nostri predecessori, e con una cultura evoluta che ha imparato che è importante prevedere non solamente l'organizzazione delle attività sul territorio, ma anche quali conseguenze, anche negative, scaturiranno dalle decisioni, per poter individuare i

metodi e mezzi di eliminazione, mitigazione o compensazione degli effetti negativi delle trasformazioni territoriali.

Da qui scaturisce in Europa, poi in Italia, ed in particolare in Veneto, soprattutto con la riforma urbanistica attuata dalla Regione attraverso la legge regionale 11 del 2004, una nuova “stagione di piani”. La pianificazione si trasforma, non risulta più finalizzata alla definizione della destinazione d'uso del territorio attraverso lo “zoning”, bensì è improntata ad una nuova forma di assetto, profondamente connessa con la concezione di sviluppo sostenibile. Non si mira più solamente alla crescita, ma anche al benessere dei cittadini, senza pregiudizio per la vita delle generazioni future e nel rispetto delle risorse naturali.

Oggi questa consapevolezza e questa nuova disciplina è propria di molti tecnici e di alcuni amministratori e cittadini. Ma perché questa nuova concezione e percezione del nostro territorio, non più come risorsa da sfruttare, ma come principale fonte di vita e benessere e quindi come tale, risorsa da rispettare, salvaguardare, riqualificare e ripristinare possa essere di dominio pubblico dobbiamo percorrere molta strada. E poiché la pianificazione non può attuarsi se non condivisa, viene da sé che per praticarla dobbiamo attendere che diventi patrimonio culturale, dobbiamo puntare soprattutto sulle nuove generazioni.

Noi tecnici abbiamo in tutto questo percorso un ruolo molto importante, fondamentale poiché a noi è affidata la trasformazione delle esigenze rilevate e delle nuove tendenze filosofiche di percezione dell'ambiente in pratica pianificatoria. Dobbiamo essere in grado di tradurre una sensibilità avvertita in tecnica.

La Provincia di Verona ci sta provando. Insieme alla Regione e alle altre province del Veneto sta concludendo il percorso di redazione del nuovo Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, un piano di area vasta, cercando in questo senso di fare la sua parte, pur incontrando non poche resistenze e difficoltà, comunque prevedibili quando si avviano cambiamenti di questa portata. La pianificazione proposta ha come fulcro centrale l'individuazione di una rete ecologica con norme che non prevedono solamente la salvaguardia, ben consapevoli che la “mummificazione” oggi non è più sufficiente.

Ma prima di entrare nel merito del tentativo che stiamo effettuando per difendere il nostro territorio, sarà utile un preventivo sguardo ad alcuni dati quantitativi che ci possono aiutare a capire il fenomeno di trasformazione che i nostri suoli hanno subito nell'ultimo cinquantennio e che in parte tuttora subiscono. Voglio pertanto riportarvi alcuni aspetti dello stato di fatto da cui si riparte nella nostra Provincia con la nuova pianificazione.

Gli abitanti del Veronese risultano dall'ultimo censimento pari a 880.230 con una componente di immigrazione stimata al 2005 (dopo la regolarizzazione degli extracomunitari irregolari) intorno al 6%. Circa il 21,3% della popolazione veronese

ha superato i 65 anni, la vita media delle femmine è di 83,4 anni e dei maschi di 77,2 anni. Ogni 100 giovani che si dispongono ad entrare quale popolazione attiva escono quasi 140 adulti. Per completare il quadro bisogna dire che ogni 100 persone in età da lavoro, 46 non lo sono, o perché troppo giovani o perché troppo vecchie. La causa di ciò è preoccupante: all'incremento degli anziani corrisponde un decremento dei giovani in età pre-lavorativa. Verona pertanto si colloca per questi dati nella media del nord Italia. Il tasso di disoccupazione varia negli ultimi anni dal 2 al 3%.

Ad una superficie complessiva già citata di 3.097 kmq si contrappone un utilizzo del suolo per infrastrutture pari a circa l'1,23%, tra:

- autostrade per 4.635.260 mq e per una lunghezza di circa 231km;
- superstrade per 1.074.645 mq e per una lunghezza di circa 72 km;
- strade statali per 2.090.934 mq e per una lunghezza di 116 km;
- strade regionali per 3.273.720 mq e per una lunghezza di 218 km;
- strade provinciali per 17.645.340 mq e per una lunghezza di circa 1.470 km;
- strade comunali per 6.803.480 mq e per una lunghezza di circa 680 km;
- rotatorie e svincoli per 628.000 mq .

Per un totale di circa 36 milioni di mq di superficie

Verona rientra in quella parte di territorio della pianura Padana di solito rappresentato nelle planimetrie con una “nuvola” perché con aria molto inquinata, riportando il superamento dei limiti di polveri sottili PM10 in un semestre per circa 100/110 giorni rispetto ai 180 considerati.

Per le zone produttive invece registriamo ad oggi una previsione complessiva sugli strumenti urbanistici comunali vigenti di circa 90 milioni di mq pari ad un'incidenza del 3,08 % sulla superficie complessiva, di cui è da segnalare solamente 65 milioni di mq sono realizzati, la rimanenza è prevista in espansione futura.

Di per sé questi dati non sono allarmanti in assoluto, se si pensa che ci si colloca in un'area dove il prodotto interno lordo è tra i medio-alti dell'Italia, e dove pertanto potrebbe risultare conseguente una tale presenza di area produttiva. Se invece si considera che questa superficie si distribuisce in circa 1.000 zone produttive, allora si capisce a che tipo di frammentazione è soggetto il nostro territorio.

Per le zone residenziali la situazione non è molto dissimile, con l'aggravante per alcune zone (lago e montagna) di seconde case vuote per la maggior parte dell'anno e con concentrazioni di presenze in alcuni periodi dell'anno che rendono difficile la sostenibilità dell'evento rispetto diversi parametri.

In sintesi i problemi più rilevanti per la nostra area sono relativi al territorio e all'uso che sino ad oggi se ne è fatto. Le nuove analisi della situazione socioeconomica congiuntamente alla valutazione dello stato di fatto dell'edificato rilevato, valutato anche rispetto all'indice di utilizzo delle aree già trasformate, portano a concludere che oggi, anche a seguito della situazione economica congiunturale non proprio

favorevole, che non necessitiamo di grandi espansioni, bensì di serie previsioni di riutilizzo delle aree oggi già trasformate, con recupero della qualità in senso lato (quindi non solo ambientale, ma anche funzionale, sociale, economica, patrimoniale).

Il nuovo piano territoriale, oggi in fase di ultima visione da parte dell'amministrazione proponente, ha inteso, già dalla definizione degli obiettivi e delle scelte strategiche fondanti del piano stesso, cogliere l'occasione per introdurre, in questo momento di evoluzione dei fabbisogni rilevati, due elementi forti che sostituiscono le solite nuove aree determinate nei piani:

- 1- la riqualificazione ambientale di quanto fino ad oggi fatto(rispetto)
- 2- la nuova rete ecologica.

Il primo si ripercuote quindi con misure incentivanti alla riduzione ed attenzione ai consumi energetici, idrici, alle emissioni in atmosfera, agli scarichi, al consumo del suolo, alla protezione delle e dalle infrastrutture, ecc.

La nuova rete ecologica invece è costituito da:

- **aree nucleo** (core area), aree già sottoposte e/o da sottoporre a tutela, ove sono presenti biotopi, habitat naturali e seminaturali, ecosistemi terrestri ed acquatici caratterizzati da un alto contenuto di naturalità costituenti l'ossatura principale della rete;
- **isole ad elevata naturalità** (stepping stones), aree naturali o seminaturali, con collocazione geografica e caratteri morfo-strutturali atti a favorire trasferimenti di organismi tra le aree nucleo;
- **corridoi ecologici**, elementi lineari con struttura a naturalità superiore della matrice in cui sono collocati. Essi sono atti a favorire la permeabilità ecologica del territorio e quindi, il mantenimento ed il recupero delle connessioni tra ecosistemi e biotopi;
- **aree di connessione naturalistica** (buffer zone), aree contigue alle aree nucleo ed essenziali per la migrazione e lo scambio genetico tra le specie significative delle aree nucleo. Esse svolgono una funzione di protezione ecologica sulle specie e sugli habitat limitando gli effetti negativi dell'antropizzazione;
- **aree di rinaturalizzazione** (restoration area), ambiti prevalentemente dedicati all'agricoltura intensiva, con presenza di elementi naturali relitti.

La superficie stimata occupata dalla rete ecologica progettata è pari a circa 1.387 kmq, pari al 47,33% sul totale della superficie territoriale.

Soprattutto per quanto riguarda la nuova rete ecologica riteniamo che non sia sufficiente la semplice definizione effettuata sulla base di approfonditi studi ed analisi. Nella catena realizzativa delle azioni e opere sul territorio la pianificazione è solo il primo step necessario che deve alludere alle soluzioni future di programmazione e quindi realizzazione di quanto indicato nei piani. Se il pianificatore non si pone il problema della realizzabilità tecnica, economica, sociale e

metodologica in generale delle proprie previsioni, quanto prevede risulta un buon esercizio didattico, tanto apprezzabile quanto privo di efficacia e inutile allo sviluppo territoriale. Pertanto, al fine che quanto disegnato possa essere anche realizzato attraverso le necessarie azioni di programmazione (chi fa che cosa e con quali risorse) abbiamo deciso di studiare una normativa attiva, basata sul “chi consuma paga”, che dovrebbe risolvere parte dei problemi realizzativi.

In particolare si è ipotizzato che tutti i soggetti attuatori, pubblici o privati, di interventi di nuova costruzione o riqualificazione di infrastrutture di rilievo (strade, ferrovie, edifici, impianti, ecc) contribuiscano attivamente alla realizzazione di parte della rete ecologica in relazione al consumo delle risorse procurato, da individuarsi attraverso computi. In sostanza, nel momento in cui il nostro territorio dovrà subire nuove aggressioni, oltre alle normali opere di mitigazione e accorgimenti da assumere rispetto ai risultati dello studio di impatto ambientale, saranno necessarie opere di compensazione finalizzate a restituire le risorse sottratte alla collettività, sotto forma di opere e azioni che incrinino la rete ecologica. Il carico delle trasformazioni negative, cioè l'insieme di effetti che modificano negativamente lo status attuale del nostro ambiente, verrebbe in questo modo gradualmente a elidersi.

Di quanto esposto mentre è chiaro l'obiettivo posto dall'amministrazione, è solamente abbozzata invece la risposta tecnica. Noi tecnici stiamo lavorando anche con i giuristi, poiché se è vero che il concetto di compensazione è ormai assodato negli ambiti tecnici (anche a seguito della pratica della valutazione ambientale strategica e della valutazione di impatto ambientale) non è così scontata nell'ambito giuridico che infatti non trova il corretto istituto applicativo. Lo sforzo è quello di rendere appropriata la tecnica rispetto alle finalità poste e nel contesto in cui si cala.

Vorrei concludere con una considerazione finale che faccia riflettere le nostre coscienze professionali di tecnici:

non potremo parlare di piani o progetti validi e sostenibili ai fini dello sviluppo se non ci ricondurremo ad operare con una metodologia tecnica rigorosa. Questo non deve portare alla rigidità di soluzione, ma stimolare il nostro ingegno perchè ogni esigenza utile espressa possa essere efficacemente e correttamente soddisfatta.