

TERRA RUBATA

Viaggio nell'Italia che scompare

Le analisi e le proposte di FAI e WWF sul consumo del suolo

INDICE

INTRODUZIONE	<i>p. 5</i>
<u>Capitolo 1</u>	
UNA PROLIFERAZIONE URBANA SENZA FINE	
di Bernardino Romano	
1.1. <i>La conversione dei suoli in Italia</i>	<i>p. 7</i>
1.2. <i>Gli effetti del consumo di suolo</i>	<i>p. 11</i>
1.3. <i>I risultati di confronto</i>	<i>p. 12</i>
<u>Capitolo 2</u>	
L'ITALIA DELL'ABUSIVISMO E DEI CONDONI	
di Paolo Berdini	
2.1 <i>Abusivismo: la vulgata delle origini</i>	<i>p. 19</i>
2.2 <i>1985, il primo condono edilizio</i>	<i>p. 19</i>
2.3 <i>1994, il secondo condono edilizio</i>	<i>p. 21</i>
2.4 <i>2003, il terzo condono edilizio</i>	<i>p. 22</i>
2.5 <i>Le "due Italie" dell'abusivismo</i>	<i>p. 23</i>
2.6 <i>Il fallimento dei condoni: due milioni di abitazioni "fantasma"</i>	<i>p. 26</i>
<u>Capitolo 3</u>	
L'INSOSTENIBILITA' DELLE SCELTE INFRASTRUTTURALI	
di Stefano Lenzi	
3.1 <i>L'impatto normativo e procedurale della Legge Obiettivo</i>	<i>p. 29</i>
3.2 <i>Gli effetti sul territorio del programma della Legge Obiettivo</i>	<i>p. 32</i>
3.3 <i>Le interazioni con le aree di accertata rilevanza ai fini conservazionistici</i>	<i>p. 32</i>
3.4 <i>Le interazioni con la continuità ambientale</i>	<i>p. 33</i>
3.5 <i>Le interazioni con i processi di conservazione ecoregionale</i>	<i>p. 33</i>
3.6 <i>Valutazioni conclusive</i>	<i>p. 34</i>
<u>Capitolo 4</u>	
LE CAVE: CICATRICI SUL PAESAGGIO	
di Luigi Ghedin e Raniero Maggini	
4.1 <i>La mancanza di dati certi</i>	<i>p. 37</i>
4.2 <i>La debolezza delle regole</i>	<i>p. 38</i>
<u>Capitolo 5</u>	
TERRITORIO AGRICOLO A PERDERE	
di Franco Ferroni	
5.1 <i>Le concause della perdita di suolo agricolo</i>	<i>p. 41</i>
5.2 <i>L'importanza dei fattori socio-economici</i>	<i>p. 42</i>
<u>Capitolo 6</u>	
I PROCESSI DI DEGRADO DEL SUOLO	
di Alessandro Urbani	
6.1. <i>La gestione del suolo</i>	<i>p. 47</i>
6.2 <i>La "compattazione" dei suoli</i>	<i>p. 47</i>
6.3 <i>La perdita della sostanza organica e della biodiversità</i>	<i>p. 47</i>
6.4 <i>La salinizzazione</i>	<i>p. 48</i>

6.5	<i>L'erosione</i>	p. 48
6.6	<i>La franosità</i>	p. 48
6.7	<i>L'impermeabilizzazione del suolo (soil sealing)</i>	p. 48
6.8	<i>La contaminazione diffusa e puntuale</i>	p. 49
6.9	<i>La desertificazione in Italia</i>	p. 49
6.10	<i>La gestione e la tutela del suolo nella legislazione</i>	p. 50
6.11	<i>Alcune proposte</i>	p. 52

Capitolo 7

LE NORME IN ITALIA ED EUROPA: UN CONFRONTO IMPARI

di Daria Ballarin e Stefano Ficorilli

7.1	<i>Le sconcertante situazione italiana</i>	p. 53
7.2	<i>Il consumo di suolo: le tendenze in Europa</i>	p. 57

Capitolo 8

UNA ROAD MAP PER ARRESTARE IL CONSUMO DI SUOLO

Le proposte di FAI e WWF

8.1	<i>Considerazioni generali</i>	p. 65
8.2	<i>Avvio alla nuova generazione di piani paesaggistici da sottoporre a VAS</i>	p. 65
8.2.1	<i>Moratoria sul nuovo edificato</i>	p. 66
8.2.2	<i>Annullare gli effetti perversi dell'abusivismo</i>	p. 66
8.2.3	<i>Monitoraggio del cambio delle destinazioni d'uso</i>	p. 67
8.2.4	<i>La leva fiscale per contenere lo sviluppo urbanistico sganciato da logiche pianificatorie</i>	p. 67
8.3	<i>La tutela attiva di fiumi e coste</i>	p. 67
8.4	<i>Gli interventi sui siti industriali dismessi</i>	p. 68

Introduzione

Perché il FAI – Fondo Ambiente Italiano e il WWF Italia decidono di elaborare insieme un *Dossier* sul Consumo di Suolo? La collaborazione tra FAI e WWF di per sé spiega la logica che ha ispirato la scrittura del presente *Dossier*, infatti, reciprocamente uniti dall'obiettivo della tutela e della salvaguardia del territorio, FAI e WWF riescono insieme a coniugare una lettura del territorio che lega profondamente interessi paesaggistici (territorio inteso nella sua valenza storico-culturale) e ambientali (tutela della biodiversità). La lettura in filigrana del presente *Dossier* ci restituisce un quadro del territorio italiano di estrema gravità, e alla soglia della irreversibilità. Con questo animo il presente *Dossier* ha preso le mosse da una ricerca promossa dall'Università dell'Aquila (in collaborazione con l'Università Bocconi di Milano, con l'Osservatorio per la Biodiversità, il Paesaggio Rurale e il Progetto sostenibile della Regione Umbria e con WWF Italia) che ha prima messo a punto uno strumento tecnico (GIS) in grado di semi-automatizzare la procedura di estrazione delle superfici urbanizzate dalle cartografie *raster* e, successivamente, consentito di fotografare le tendenze delle superfici edificate e accessorie. Nelle Regioni fino ad ora analizzate (Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Marche Molise, Puglia, Sardegna, Umbria, Valle d'Aosta) emerge una ampiezza notevole delle differenze di copertura urbana tra gli anni '50 e dopo il 2000. Una proiezione dei dati finora disponibili sull'intero territorio nazionale conduce ad una superficie media di conversione giornaliera pari ad oltre 75 ha/g, il che porta ad uno scenario di circa 600.000 ha di superfici impermeabilizzate nei prossimi vent'anni. Dato questo che può essere schematicamente rappresentato con un quadrato di circa 80 km di lato. FAI e WWF non pensano che questa dinamica sia irreversibile. Non è però possibile attendere ancora per invertire la tendenza; anche adottando adeguati provvedimenti normativi e strumenti pianificatori ed operativi nell'azione delle pubbliche amministrazioni analogamente a quanto, come evidenziato nel *Dossier*, hanno fatto altri paesi europei. In un recente documento della Commissione Europea (*"Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse"*, settembre 2011) viene posto l'anno 2050 come termine entro il quale "non edificare più su nuove aree". Per fare ciò la Commissione indica che nel periodo 2000-2020 occorre che l'occupazione di nuove terre sia ridotta in media di 800 km².

Proprio per fare in modo che il nostro Paese risponda con interventi adeguati all'emergenza in atto e alle richieste che ci vengono dall'Europa, FAI e WWF hanno provveduto all'elaborazione di proprie proposte di contrasto al Consumo di Suolo, che sono raccolte nel capitolo finale del presente *Dossier*. Moratoria sul nuovo edificato in attesa della definitiva redazione dei nuovi piani paesaggistici.

FAI e WWF sono consapevoli che questo *Dossier* si inserisce in un vivo ed ampio dibattito sul tema, dibattito che è in corso da qualche anno, e al quale intendono contribuire con nuovi spunti; auspicando che sia finalmente la politica, vero “convitato di pietra”, a prendere pienamente coscienza che ogni ulteriore ritardo è un privilegio che l’Italia non può permettersi, se non vuole perdere l’unico suo bene che la identifica e che nessuna misura economica o finanziaria potrà soddisfare.

Fulco Pratesi
Presidente Onorario WWF Italia

Giulia Maria Mozzoni Crespi
Presidente Onorario FAI

Stefano Leoni
Presidente WWF Italia

Ilaria Borletti Buitoni
Presidente FAI

31 gennaio 2012

Capitolo 1

UNA PROLIFERAZIONE URBANA SENZA FINE

*di Bernardino Romano,
docente di Urbanistica della Facoltà di Ingegneria dell'Università dell'Aquila*

1.1. – La conversione dei suoli in Italia

Nel dibattito sulla urbanizzazione e “cementificazione” del territorio italiano ricorrono di frequente alcune domande alle quali non corrispondono generalmente risposte esaustive e convincenti, tanto da portare una larga parte dell’opinione pubblica nazionale a ritenere del tutto irrilevante il fenomeno e speciosa la sua attestazione di gravità sostenuta da diversi esponenti tecnico-scientifici con riferimento alle ricadute di ordine energetico, climatico, alimentare, eco sistemico e di qualità paesaggistica.

Gli ultimi trent’anni hanno visto l’affermazione rapida ed incisiva degli interessi trasformativi sul territorio concretizzati, non solamente in Italia, da una impennata con pochi precedenti della conversione urbana del suolo, a causa della quale milioni di ettari di superfici in gran parte agricole, ma appartenenti anche ad altre categorie, sono scomparsi e divenuti aree artificializzate e impermeabilizzate a vario titolo. Quando si parla di superfici “artificializzate” ci si riferisce a tutte quelle parti di suolo che perdono la propria caratteristica pedologica per essere asportate e divenire urbanizzate, cioè sostituite da edifici, spazi di pertinenza, parcheggi, aree di stoccaggio, strade e spazi accessori.

Sono ancora molto rari gli osservatori regionali o provinciali sul fenomeno del “landuptake” per cui è molto ridotta l’informazione istituzionale sull’argomento ed è stato sottolineato in varie occasioni che i dati attualmente a disposizione ancora non consentono stime attendibili, ma diverse sperimentazioni effettuate su parti parziali del territorio, come si vedrà in seguito, danno moltiplicazioni tra il 1956 e il 2001 dell’ordine del 500% delle superfici artificializzate, anche in regioni con limitata energia economica quale il Molise.

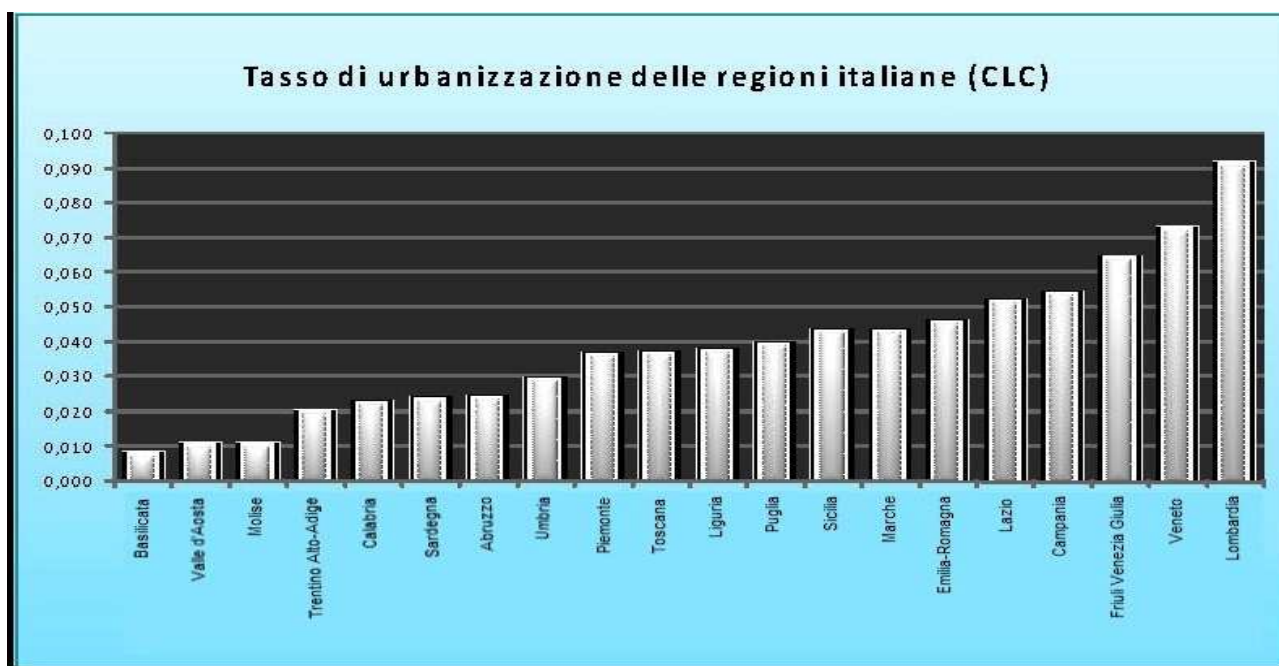
Tra le domande frequenti c’è quella che riguarda l’antinomia tra andamenti demografici e conversione urbana dei suoli: a titolo di esempio nella regione Molise appena citata la popolazione ha una consistenza numerica pressoché costante dal 1861, a fronte dell’enorme incremento di suolo perso. Ciò in realtà vale per tutta l’Italia dove la stabilità demografica contraddistingue gli ultimi decenni, ma dove, tra il 1991 e il 2001, l’Agenzia Ambientale Europea rileva un incremento di quasi 8.500 ha/anno di territorio urbanizzato (spazi pari a 9x9 km) e l’ISTAT 3 milioni di ettari di territorio, un terzo dei quali agricolo, perso tra il 1990 e il 2005.

Una prima risposta deve tener conto che la società attuale ha necessità di spazi di azione maggiori che non nel passato e possiede una capacità di spostamento a velocità infinitamente superiori. Ciò comporta una variazione enorme nel rapporto tra le superfici edificate (quelle cioè effettivamente coperte dal sedime degli edifici) e le superfici urbanizzate (le pertinenze pubbliche e private e la viabilità). Nell’insediamento storico, dove uno degli obiettivi progettuali era quello di minimizzare i tempi di accesso tra abitazioni e servizi urbani, questo rapporto varia tra il 70 e il 90%, mentre nell’insediamento urbano moderno è quasi sempre inferiore al 40-50% fino a valori anche inferiori al 20% in taluni agglomerati commerciali, industriali o direzionali nei quali il movimento dei mezzi o le sistemazioni paesaggistiche di rappresentanza richiedono maggiori disponibilità di spazi.

In secondo luogo la geografia dei nuovi insediamenti, sia residenziali che produttivi, è in Italia fortemente agganciata al disegno della proprietà fondiaria, con enormi difficoltà nel conseguimento di quegli assetti di aggregazione spaziale che potrebbero, oltre al resto, permettere anche di ottenere notevoli economie di scala negli spostamenti e nella erogazione di servizi comuni.

Ciò comporta come conseguenza una elevata dispersione territoriale degli interventi con polverizzazione degli stessi, anche se a bassissime densità, che però producono comunque alti consumi di suolo complessivi a causa della realizzazione di spazi di scambio e del reticolo di viabilità necessario a connettere funzioni lontane, il che genera una continua e inarrestabile fame di strade in un paese che, considerando solamente le provinciali, nazionali e autostrade, già oggi conta quasi 200.000 km di rete viaria (ISTAT 2005) a meno del reticolo più denso, quello comunale, vicinale e rurale, che probabilmente porterebbe questo dato ad un valore almeno triplo.

Gli esiti di questi fenomeni sono attualmente sintetizzabili in consumi di suolo di notevole entità che si manifestano alla dimensione europea ancor prima che in Italia, con la Germania a quota 130 ha/giorno, ma con la sola Lombardia che denuncia 13 ha/giorno tra il 1999-2004 (http://www.inu.it/attivita_inu/ONCS.html), o con la provincia di Pescara con i suoi quasi 3.500 mq al giorno tra il 1956 e il 2001, o la provincia di Viterbo con i suoi oltre 6.000 mq/giorno tra il 1985 e il 2004. Il nostro paese è oggi attestato mediamente intorno al 5% di urbanizzazione considerando i dati elaborati su base Corineland Cover (ad esclusione dell'apporto della viabilità), ma si tratta di una informazione sottostimata se si tiene conto che un controllo su alcuni campioni regionali ha fornito una differenza del 30% in difetto tra le aree urbanizzate denunciate dal Corine e quelle estratte invece dalle CTR (carte tecniche regionali con dettagli dell'ordine dell'1:10.000). Con una certa attendibilità si può affermare che l'Italia non è lontana dal traguardo del 10% di urbanizzazione media nazionale con alcune regioni italiane, come la Lombardia, che presentano già oggi tassi medi di urbanizzazione superiori al 10%, o il Veneto che nel 2007 ad un 10% reale aggiungeva un ulteriore 4% (più di 70.000 ha in valore assoluto) già approvato nei disegni di Piano Regolatore dei comuni (Romano e Paolinelli 2007).



Oggi già il 20% dei comuni italiani ha raggiunto un'urbanizzazione del 10%, di questi oltre 500 sono urbanizzati per oltre un quarto e sono più di 100 i comuni italiani già coperti di parti urbanizzate oltre il 50% della propria estensione.

L'urbanizzazione pro capite è pari a circa 230 m² per abitante e varia dai 120 m²/abitante della Basilicata, fino agli oltre 400 m²/abitante del Friuli-Venezia Giulia.

La mancanza di una politica di "coesione spaziale" dell'insediamento ha prodotto un dilagamento eccessivo di questo che oggi è riassumibile nel modello delle "aree remote", collocate cioè oltre certe soglie distanziali dal più vicino agglomerato urbano: solo il 28% del territorio nazionale è

collocato oltre la soglia dei 3,5 km (limite di udibilità dei più intensi rumori urbani) e solo il 14% oltre la soglia dei 5 km.

Ciò vuol dire, in altri termini, che non è sostanzialmente possibile in Italia tracciare un cerchio di 10 km di diametro senza intercettare un nucleo urbano, con tutto ciò che ne consegue in ragione della diffusione dei disturbi a carico della biodiversità e, guardando le cose dal punto di vista opposto, in termini di difficoltà per il piazzamento di servizi (quali le discariche di RSU) ad elevato tenore di propagazione di effetti deteriori che richiedono ragguardevoli distanze dai luoghi abitati.

La nostra società nutre un marcato disinteresse per i valori connessi alla risorsa “suolo” ed è inconsapevole della sua irriproducibilità. Sono stati sufficienti alcuni decenni di non convenienza all’uso agricolo delle più piccole pianure italiane per provocarne il sacrificio delle superfici a vantaggio dell’urbanizzazione (industriale, artigianale, commerciale e residenziale): oggi quasi il 60% delle aree urbanizzate nazionali è collocato in aree pianeggianti, indubbiamente più comode per ciò che riguarda i collegamenti e più vantaggiose in relazione ai costi di costruzione dell’edilizia.

La proliferazione edificatoria sganciata dalla demografia è poi provocata anche da fenomeni squisitamente economici: da questo punto di vista è particolarmente interessante verificare come, anche nelle realtà meno produttivamente dinamiche ed economicamente marginali, si guardi all’industria delle costruzioni come vettore di ripresa, anche in presenza di una recessione conclamata delle iniziative produttive e industriali. Si aggiunga a ciò la fluttuazione dei titoli finanziari che ha reso per lunghi periodi conveniente e remunerativo investire “nel mattone” alimentando il mercato immobiliare in misura del tutto scollegata dalle esigenze residenziali reali.

Nel 2004 l’ISPESL (Istituto Superiore Prevenzione e Sicurezza sul Lavoro) dichiara come:

L’industria delle costruzioni in Italia, allo stato attuale, è l’unico settore industriale che non è in declino. Anzi per il quinto - sesto anno il settore vede un’evoluzione positiva che si traduce in un incremento, rispetto allo scorso anno, degli investimenti dell’1,8% ed una crescita della manodopera occupata in edilizia di oltre 48.000 unità.

Dal 1998 al 2003 gli investimenti nelle costruzioni sono aumentati del 17,6 %, il PIL è aumentato del 7,2%. Ciò a testimoniare che parte della ricchezza nazionale è dovuta all’industria delle costruzioni. Gli investimenti nelle abitazioni sono quelli che presentano una costante crescita.

Su 61.590 milioni di euro investiti in abitazioni, 29.717 milioni di euro riguardano le nuove abitazioni.

Per il 2004 si valutano investimenti di 30.704 milioni di euro in nuove abitazioni. La crisi di fiducia da parte degli investitori azionari fa sì che la bolla speculativa nel settore immobiliare non accenni a terminare anche se nelle grandi aree metropolitane il livello dei prezzi degli immobili (abitazioni nuove) è fortemente aumentato (10,2% rispetto allo scorso anno) mentre è aumentato del 7,7% nelle città intermedie.

Lo sviluppo dell’industria delle costruzioni, ovviamente, trascina uno sviluppo dell’occupazione del settore e dell’intero sistema economico: il tasso di sviluppo dell’occupazione nel settore è doppio a quello che si registra nell’intero sistema economico. Gli occupati sono passati da 1.707 mgl. di unità nel 2001 a 1.840 mgl. di unità nel I trimestre del 2004.

E ancora il Centro Studi dell’ANCE nel 2008:

Il comparto delle costruzioni ha trainato negli ultimi nove anni l’economia nazionale crescendo del 27,1% e, significativamente, più di quanto sia cresciuto il Pil nel medesimo periodo (13,5%).

Il 2007 è il 9° anno consecutivo di sviluppo del settore in Italia, qualificandosi come l’anno in cui i volumi produttivi raggiungono i livelli più alti dal 1970 ad oggi. Dal 2005, però, la produzione cresce a ritmi più contenuti e si registra la più bassa performance di sviluppo tra i paesi dell’Unione europea (UE a 15), che senza l’apporto delle costruzioni sarebbe stata ancor più modesta. In nove anni, infatti, l’incidenza degli investimenti in costruzioni sul Pil è passata dall’8,2% del 1998 al 9,9% del 2007.

Solamente nel 2004 (ISTAT) sono state autorizzate con permesso a costruire in Italia quasi 54.000 fabbricati, per un volume totale di oltre 115 milioni di mc (il 20% in più dell’anno precedente) tra i quali sono da annoverare circa 250.000 unità abitative con quasi 20 milioni di mq di superficie utile abitabile (il 13% in più dell’anno precedente).

Quale ruolo ha ricoperto la pianificazione in questo processo economicamente irrefrenabile? I piani urbanistico-territoriali hanno accompagnato ed assecondato questo orientamento: i terreni

acquistano valore sul mercato immobiliare solamente se gli strumenti urbanistici ne prescrivono la destinazione edificatoria. La pianificazione ha esplicitato in linea prioritaria questa funzione di catalizzatore dei valori dei suoli in modo esplicito fino agli anni '80 primi anni '90, ma prosegue anche negli anni recenti seppur con modalità più surrettizie. Al di là di alcuni casi particolari, e della considerazione dei valori naturali e culturali "certificati" o sovraordinati, questi strumenti non hanno prestato attenzione alcuna agli assetti ecosistemici complessivi sia perché i concetti correlati non appartengono tutt'ora alla cultura ed alla sensibilità dei progettisti, sia perché i data base e i corredi analitici sono ancora insufficienti o, quando ciò non è, non se controllano i dispositivi dialogici con le tecniche di pianificazione urbanistica.

Nella rapidissima escalation dell'urbanizzazione nazionale in genere vengono fagocitati dalle superfici urbane i suoli più prossimi agli insediamenti preesistenti o in migliori condizioni di accessibilità in quanto vicini alle maglie stradali, ma anche quelli meglio esposti e con morfologia più favorevole come le pianure che, come già detto, consentono maggiori economie di costruzione. Il mosaico ambientale nazionale perde in queste occasioni molti agro-ecosistemi importanti, ma anche molti habitat di tipo diverso.

Dalla metà degli anni '90 vengono avanzate alcune nuove proposte di revisione della strumentazione urbanistica tendenti a riformulare l'impalcato della pianificazione con intenti più liberisti verso le possibilità trasformatrici del territorio che, ancora, si considerano centrali per il sostegno delle economie locali a tutti i livelli. Il piano comunale rafforza il proprio ruolo di documento decisionale e, nelle leggi regionali che da quel momento in poi si rinnovano, viene suddiviso in due parti (strutturale e operativo) diverse per contenuti e coerenza.

Nel 1990, con la legge 142 (art. 27), viene anche introdotto nella normativa urbanistica l'Accordo di Programma, già presente in alcune regolamentazioni settoriali degli anni '80, successivamente disciplinato dall'art. 34 del D.lgs. n. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

L'accordo di programma introduce nel piano urbanistico una nota di incertezza *pre-visiva* consistente in quanto, anche in deroga alle eventuali prescrizioni previgenti, attribuisce alla negoziazione pubblico-privata l'ultima e decisiva parola sulle modificazioni edificatorie e infrastrutturali del territorio in una logica di liberalizzazione ampia delle iniziative di *project financing* e di riduzione, quanto più possibile, di ostacoli e difficoltà poste all'azione di sviluppo economico.

Nel 1992, con D.l. n. 504 del 30 dicembre, entra in vigore la normativa sull'ICI (Imposta Comunale sugli Immobili¹) che si evolve rapidamente divenendo una delle entrate più importanti nel bilancio dei comuni italiani, sostituendo trasferimenti di fondi dallo Stato centrale.

La pianificazione non riesce più a trasmettere un quadro di certezze, anche se sempre relative, sul destino prefigurato degli ambienti interessati per l'intervento delle pratiche derogatorie che, con il passare degli anni, diventano sempre più numerose e diffuse.

Del resto i comuni, in una logica di "autonomia fiscale", manifestano uno spiccato interesse alla conversione urbanistica ed edilizia del proprio territorio da parte dei privati allo scopo di incrementare le imposte sugli immobili.

Tale tendenza non dovrebbe moderarsi neanche con i nuovi strumenti di fiscalità comunale conseguenti all'affermazione delle norme sul federalismo fiscale. Continuando ad agganciare le entrate municipali alla quantità dei volumi edilizi l'evoluzione del fenomeno non potrà invertire il passo. Del resto l'IMU, la nuova imposta municipale che dal 2012 dovrebbe sostituire i principali prelievi comunali e regionali, come ICI e addizionali Irpef non sembra molto diversa nella sostanza dalle imposte precedenti, salvo che nelle modalità di riscossione. Di fatto si conferma come un introito per i comuni ancora proporzionale in larga parte alla quantità di edifici senza, almeno per ora, vincoli particolari di utilizzazione e quindi del tutto analoga all'ICI negli effetti sulle trasformazioni dei suoli.

¹ Ora IMU (Imposta Municipale Propria) introdotta dall'art. 9 del D.lgs n.23/2011 (Federalismo Fiscale) e anticipata dall'art. 13 del d.l. n. 201/2011, convertito con L. 214/2011, a decorrere dall'anno 2012.

Il quadro illustrato può essere meglio interpretato se si pensa che la maggioranza dei comuni delle regioni del sud è priva di strumenti di pianificazione generale aggiornati dopo il 1995, come messo in evidenza dall'ultimo Rapporto dal Territorio pubblicato dall'INU (Istituto Nazionale di Urbanistica) nel 2007.

L'esito dei processi sinteticamente descritti ha comportato, e sta comportando in Italia, un consumo di suolo senza precedenti che incide, come è già stato ricordato, in termini di erosione diretta particolarmente sugli agro-ecosistemi, ma indirettamente crea disturbi e minacce su un'altra grande quantità e tipologia di ambienti naturali a causa della enorme polverizzazione territoriale delle parti costruite o, più in generale, urbanizzate e delle necessarie infrastrutture di collegamento. A tutto ciò si uniscono effetti negativi sul consumo energetico e sui cambiamenti climatici a scala locale.

Questi fenomeni, responsabili primi della perdita/alterazione di habitat e biodiversità, non risultano controllabili oltre che per le ragioni già esposte, anche perché vengono gestiti a livello di singolo comune, con un ruolo della pianificazione sovraordinata (di coordinamento e di settore) che resta spesso piuttosto vago, espresso per mezzo di indirizzi con scarsa cogenza, a meno di alcuni casi diversi.

Di conseguenza gli avvenimenti trasformativi nazionali risultano dalla somma di tutti quelli originati con progettualità comunale, su ambiti territoriali estesi in media per 36 kmq (griglia di 6x6 km) e quindi generalmente privi di visione strategica, di attributi di ottimizzazione o di economia distributiva e di scala.

L'aspetto della frammentazione geografica delle *authorities* esecutivamente decisionali sul territorio (i comuni) è strettamente legato agli effetti complessivi delle trasformazioni e se ne può mitigare l'incontrollabile impatto sulla biodiversità unicamente ristabilendo dei quadri strategici robusti e con limitata derogabilità.

La questione riguarda molti paesi europei, alcuni dei quali, come la Francia e la Germania, stanno tentando di percorrere traiettorie normative finalizzate al contenimento del "*landuptake*".

1.2 - Gli effetti del consumo di suolo

Solamente da pochissimo tempo è emersa la necessità di costituire dispositivi di monitoraggio della dinamica di trasformazione urbana, ma si è ancora molto lontani da una raccolta di dati sistematica e coerente che permetta di effettuare confronti e valutazioni credibili.

Gli aspetti che vengono coinvolti direttamente ed indirettamente dalla conversione urbana dei suoli sono complessivamente i seguenti:

Sfera economico-energetica:

- diseconomie dei trasporti.
- sperperi energetici;
- riduzione delle produzioni agricole.

Sfera idro-geo-pedologica:

- destabilizzazione geologica;
- irreversibilità d'uso dei suoli;
- alterazione degli assetti idraulici ipo ed epigei.

Sfera fisico-climatica;

- accentuazione della riflessione termica e dei cambiamenti climatici;
- riduzione della capacità di assorbimento delle emissioni;
- effetti sul sequestro del carbonio;
- propagazione spaziale dei disturbi fisico-chimici.

Sfera eco-biologica

- erosione fisica e la distruzione degli habitat;
- frammentazione ecosistemica;
- distrofia dei processi eco-biologici;
- penalizzazione dei servizi ecosistemici dell'ambiente;
- riduzione della «resilienza» ecologica complessiva.

Dall'elenco riportato è facile dedurre la difficoltà di formulazione di giudizi di gravità fondato sui valori evolutivi statistici della trasformazione artificiale dei suoli e, allo stesso modo, di determinazione di livelli-soglia per i quali è in atto qualche tentativo per ora infruttuoso.

Considerando l'assortimento tipologico delle categorie che vengono impattate dal consumo di suolo appare fin troppo chiaro che la ricerca di "limiti" oltre i quali gli effetti del fenomeno risultino non più sostenibili, nel senso che attivano processi irreversibili, è di complessità estrema e, in ogni caso, andrebbe riferita alle singole categorie di effetti elencate con valutazioni diverse per metodo e risultati.

Nell'ambito di una ricerca in corso di sviluppo da parte dell'Università degli Studi dell'Aquila in occasione della collaborazione con il WWF Italia, l'Università Bocconi e l'Osservatorio per la Biodiversità, il Paesaggio Rurale e il Progetto sostenibile della Regione Umbria è stato messo a punto prima uno strumento tecnico GIS in grado di semi-automatizzare la procedura di estrazione delle superfici urbanizzate dalle cartografie *raster* (Romano e Zullo, 2010), e poi sono state prodotte e collaudate le parti corrispondenti alle funzioni urbane (superfici edificate e accessorie) nel loro complesso. Le regioni fino ad oggi studiate sono l'Umbria, l'Abruzzo, il Molise, la Puglia, la Valle d'Aosta, il Lazio, la Liguria e le Marche. In alcune elaborazioni vengono mostrati anche i dati del Friuli Venezia Giulia, dell'Emilia Romagna e della Sardegna derivati però dai SIT regionali disponibili sui geoportali istituzionali (www.sardegna.geoportale.it, www.irdat.regione.fvg.it/Consultatore/GISViewer.jsp, <http://geo.regione.emilia-romagna.it/geocatalogo/>). Il dato proveniente dalla ricerca effettuata sulla cartografia 1:25.000 è stato poi confrontato con quello sulle superfici urbanizzate estratte dalle Cartografie Tecniche Regionali generalmente derivate da fotointerpretazioni alla scala nominale 1:10.000 o 1:5.000.

1.3 - I risultati di confronto

Le regioni studiate mostrano una ampiezza notevole delle differenze di copertura urbana tra gli anni '50 e dopo il 2000 e, allo stato attuale della ricerca, non sono ancora del tutto indagati motivi responsabili di queste variazioni, motivi indubbiamente legati sia alle politiche territoriali storiche dominanti, sia alle caratteristiche climatiche, geografiche, morfologiche e produttive. Ulteriori approfondimenti di questo tipo saranno possibili quando il campione disponibile avrà assunto dimensioni maggiori e soprattutto di maggiore estensione latitudinale.

REGIONI	URBANIZZATO STORICO (ha)	URBANIZZATO RECENTE (ha)	VARIAZIONE (ha)	TASSO DI INCREMENTO	CONSUMO GIORNALIERO DI SUOLO NEI PERIODI INDICATI (mq/g)
Umbria (1956-2002)	15750,51	30124,74	14374,23	0,91	8561
Molise (1956-2002)	2316,00	12028,05	9712,05	4,19	5784
Puglia (1949-2002)	22298,60	128190,03	105891,43	4,75	54738
Abruzzo (1956-2002)	7242,98	36740,00	29497,02	4,07	17568
Sardegna (1950 - 2008)	6225,36	78061,88	71836,52	11,54	33933
Marche (1954 - 2007)	16454,41	50580,37	34125,96	2,07	17641
Valle d'Aosta (1956 - 2000)	2308,71	4709,36	2400,6491	1,04	1315
Lazio (1956 - 2004)	26356,00	132078,31	105722,31	4,01	53639
Liguria (1956 - 2000)	13234,48	31047,42	17812,94	1,35	11091
Emilia Romagna (1954 - 2008)	33696,55	206369,06	172672,51	5,12	87607
Friuli V. G. (1950 - 2000)	33974,43	69719,61	35745,18	1,05	19586
Totali e medie	179858,03	779648,83	599790,7991	3,33	

Tabella 2 – Il risultato analitico della ricerca per il campione di regioni italiane indagato

REGIONI	Superficie regionale (kmq)	Popolazione residente (n. ab.)		Densità di urbanizzazione (%)		Urbanizzazione pro-capite	
		anni '50	2001	Anni '50	post 2000	Anni '50	post 2000
Umbria (1956-2002)	8461,07	803918	853676	0,019	0,036	195,92	352,88
Molise (1956-2002)	4461,03	406823	347628	0,005	0,027	56,93	346,00
Puglia (1949-2002)	19533,85	3220639	3856870	0,011	0,066	69,24	332,37
Abruzzo (1956-2002)	10826,99	1277207	1328832	0,007	0,034	56,71	276,48
Sardegna (1950 - 2008)	24083,61	1275334	1589541	0,003	0,032	48,81	491,10
Marche (1954 - 2007)	9727,7	1362863	1469826	0,017	0,052	120,73	344,12
Valle d'Aosta (1956 - 2000)	3260,92	94140	135001	0,007	0,014	245,24	348,84
Lazio (1956 - 2004)	17206,403	3340798	5089737	0,015	0,077	78,89	259,50
Liguria (1956 - 2000)	5405,9	1566961	1571783	0,024	0,057	84,46	197,53
Emilia Romagna (1954 - 2008)	22123,24	3513945	3809294	0,015	0,093	95,89	541,75
Friuli V. G. (1950 - 2000)	7859,92	1226121	1209804	0,043	0,089	277,09	576,29
Totali e medie	132950,63	18088749	21263993	0,014	0,059	99,43	366,65

Tabella 3 – Valori di densità di urbanizzazione regionale e pro capite nell’arco di tempo considerato

Si è comunque sempre in presenza di variazioni quantitativamente ragguardevoli (Tab. 2), con tassi di incremento minimi di circa il 100% nei casi di Umbria, Liguria, Valle d’Aosta e Friuli, ma di oltre il 400% per Molise, Puglia e Abruzzo, con più del 500% per l’Emilia Romagna. Per la Puglia in particolare la copertura urbanizzata attuale è quasi sei volte quella misurata negli anni del dopoguerra. Caso esasperato è certamente quello della Sardegna che ha fatto registrare un incremento di suolo urbanizzato in poco meno di 60 anni pari a più di 11 volte (1154%) quello degli anni ‘50. L’indice ragguagliato di consumo giornaliero di suolo nei periodi considerati rende un’idea ancor più *fisicizzabile* di quel fenomeno tipicamente “quasi statico” che è la artificializzazione delle superfici naturali: se il Molise ha trasformato i propri suoli al ritmo costante di oltre mezzo ettaro al giorno, il Friuli e l’Abruzzo sfiorano i due ettari, mentre supera i tre ettari giornalieri la Sardegna. I valori più elevati si raggiungono però in Puglia, con una conversione giornaliera superiore ai 5 ettari tra il 1949 e il 2002 con un massimo in Emilia Romagna di quasi 9 ettari giornalieri tra il 1954 e il 2008. Nel complesso delle regioni studiate l’area urbana si è mediamente moltiplicata di quasi 3 volte e mezza con un aumento di quasi 600.000 ettari in circa 50 anni, cioè una superficie artificializzata quasi confrontabile con quella dell’intera regione Friuli Venezia Giulia, ben superiore a quella dell’intera Liguria e quasi il doppio del territorio regionale della Valle d’Aosta. Il consumo giornaliero di suolo è riferito a periodi variabili di rilevamento, ma un valore medio si attesta intorno ad un totale di oltre 33 ha/giorno per il quale si deve considerare che i territori delle regioni analizzate costituiscono il 44% dell’intera estensione nazionale.

Ipotizzando una estensione di questi valori al 100% del territorio nazionale si otterrebbe una superficie media di conversione giornaliera pari ad oltre 75 ha/g che porta a valutare uno scenario di circa 600.000 ha di superfici impermeabilizzate nell’arco dei prossimi 20 anni, schematicamente rappresentabile con un quadrato di quasi 80 km di lato.

La Tab. 3 restituisce una immagine dinamica molto efficace sulla gigantesca dimensione del processo analizzato. Le regioni studiate si attestavano negli anni del secondo dopoguerra su tassi molto contenuti della densità di urbanizzazione: Sardegna, Molise, Abruzzo, Marche e Valle d’Aosta erano al di sotto del 7‰, le altre regioni erano posizionate su tassi compresi tra l’1 e il 2‰ e solamente il Friuli presentava un massimo del 4‰. Tutti i valori cambiano sostanzialmente ordine di grandezza nei 50 anni osservati: il Friuli e l’Emilia Romagna sfiorano il 10‰, Umbria, Abruzzo, Molise e Sardegna si collocano intorno al 3‰, mentre Puglia, Liguria e Lazio si attestano intorno al 6-7‰. La variazione del dato pro capite vede primeggiare la Sardegna: da meno di 49 m²/ab passa dopo il 2000 a 10 volte di più, contro le due volte circa del Friuli, le circa cinque volte di Molise, Puglia, Emilia Romagna e Abruzzo, mentre i livelli più bassi si riscontrano in Umbria e Valle d’Aosta con fattori di incremento inferiori a 2 (anche se queste due regioni, insieme al Friuli, detenevano negli anni ‘50 i più alti valori pro capite).

Sul totale del territorio indagato, che, come già precisato, costituisce un campione esteso oltre il 44% della intera superficie nazionale, la densità di urbanizzazione si è mediamente quasi sestuplicata tra la metà del

secolo scorso e i primi anni del 2000, mentre sono circa quadruplicati i valori pro capite delle aree convertite a funzioni urbane.

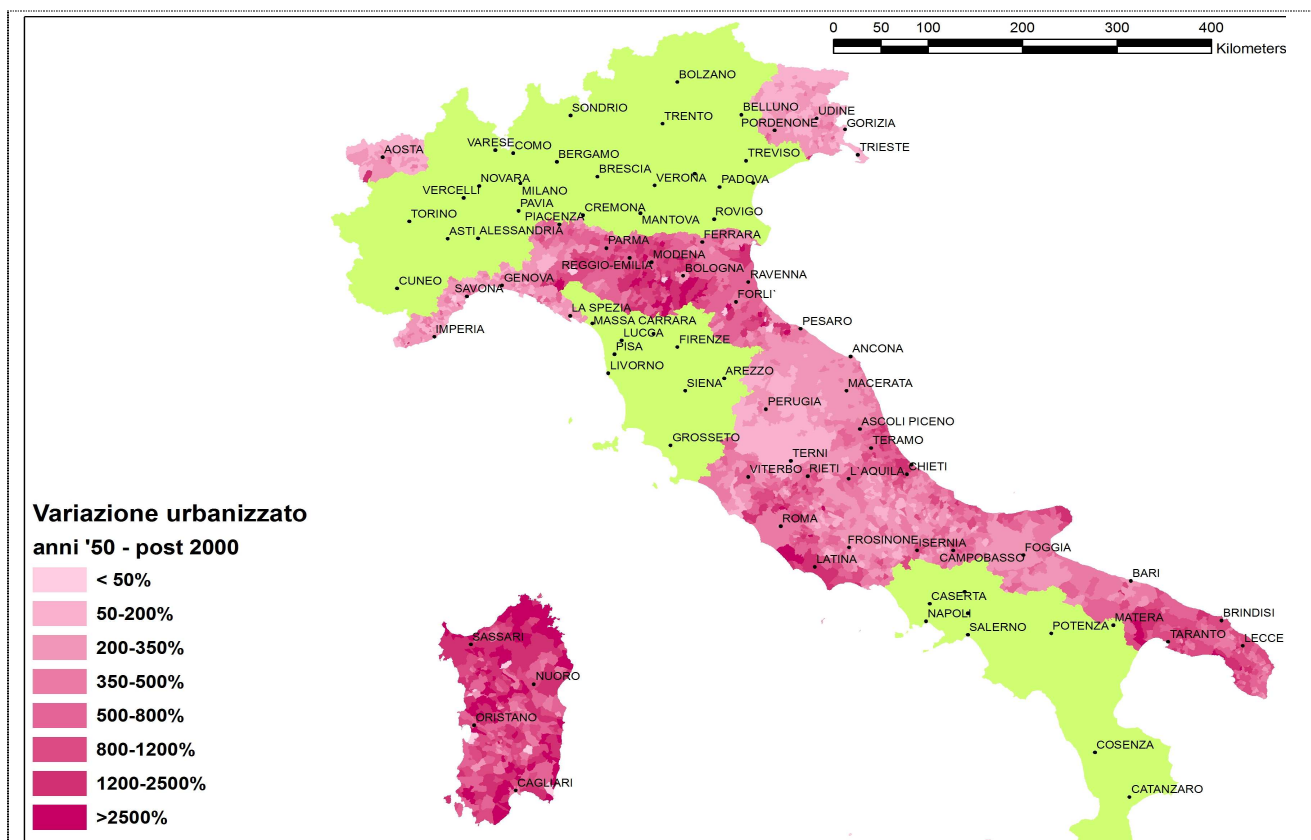


Figura 2 – Variazioni incrementali delle superfici urbanizzate su base comunale tra gli anni '50 e il primo decennio del 2000

Soffermamento l'attenzione sulle regioni peninsulari esaminate il dato di incremento urbano disegnato su base comunale fa emergere alcune accentuazioni geografiche del fenomeno, che consentono delle prime considerazioni sulle conseguenze paesaggistiche dello stesso. Nelle regioni centro-meridionali la crescita urbana ha inciso prevalentemente sui suoli delle fasce costiere, ma anche in quelli basso-collinari e nelle conche interne dove insistono città capoluogo di provincia da sempre all'inseguimento di *status* economici confrontabili con quelli rivieraschi. Gli indirizzi politici generalmente applicati da decenni a questo fine sono sempre stati fondati sulla sovradotazione fisica di servizi pubblici e privati e sull'incentivo delle attività edilizie residenziali e produttive, a prescindere spesso dalle reali vocazioni dei luoghi interessati e dai carichi demografici.

Una differenza consistente dalle altre regioni analizzate è verificabile in Emilia Romagna e in Sardegna. Nel primo caso la vivacità del tessuto economico maggiore che non nel centro-meridione ha provocato una omogeneità territoriale più marcata della crescita insediativa, mentre è probabile che nel caso sardo la diffusione geografica dell'incremento urbano sia legata più alle attività turistiche. E' piuttosto evidente il distacco quantitativo dell'Umbria e in parte delle Marche rispetto alle regioni più meridionali per ragioni in parte storiche, collegate alle forme di conduzione agraria, ai modelli e agli stimoli culturali, alla qualità delle politiche territoriali sul paesaggio, al senso identitario delle popolazioni. Il Lazio mostra nettamente il ruolo ricoperto dalla gravitazione sull'area metropolitana romana di un ampio *hinterland* regionale che vede trasferito su di sé un notevole carico residenziale e di servizi che erode in rapida progressione il paesaggio storico della campagna romana e lambisce ormai i contrafforti dell'Appennino.

In relazione ai trend demografici la Fig. 2 mostra la distribuzione, sempre su base comunale, dei valori dell'indice di Incremento Demo-Urbano (DUI). Questo parametro è stato ottenuto come segue:

$$DUI = \frac{\Delta urb(01-51)}{\Delta pop(01-51)} (m^2/abit)$$

Dove:

$\Delta urb(01-51)$ = Differenza tra le superfici urbanizzate nei comuni tra gli anni 50 e gli anni 2000

$\Delta pop(01-51)$ = Variazione di popolazione residente nei comuni tra gli anni 50 e gli anni 2000

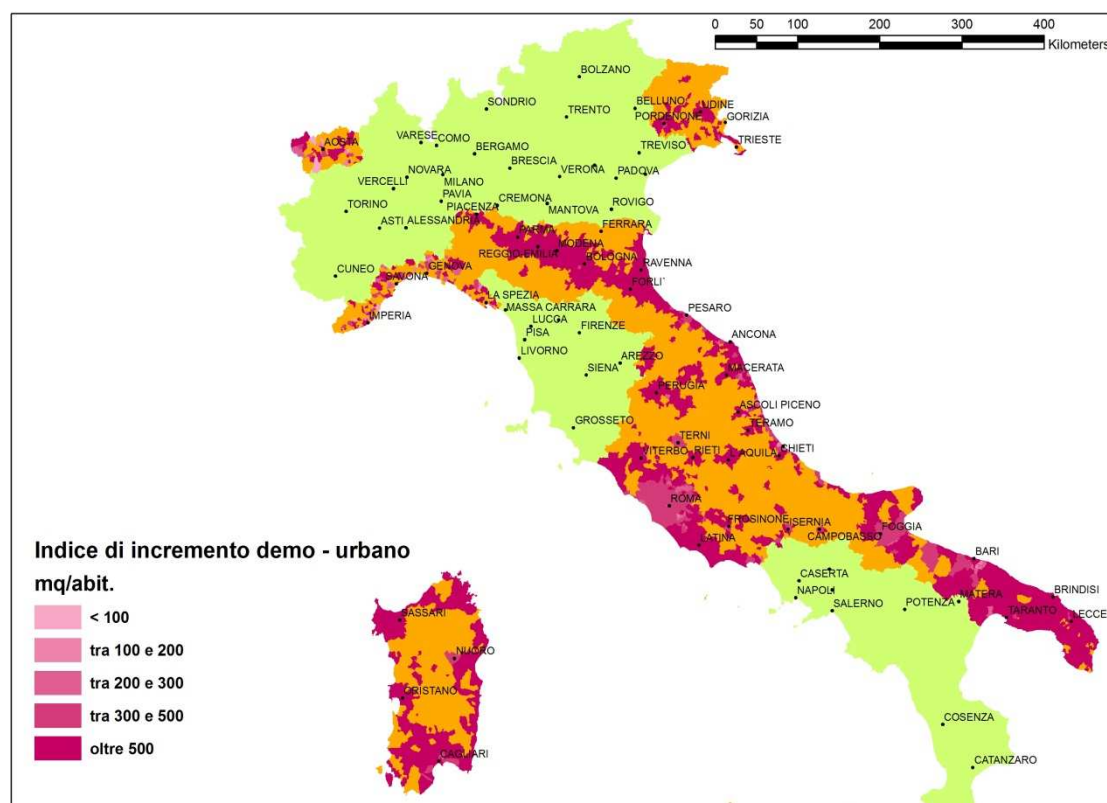


Figura 3 – Selezione dei valori positivi dell'indice di incremento demo-urbano

Nel caso della Fig. 3 sono stati rappresentati esclusivamente i valori positivi del DUI, ovvero corrispondenti a quei territori comunali nei quali ad una condizione stabile o incrementale delle superfici urbanizzate fa riscontro anche un aumento di popolazione, riportando una classificazione che tiene conto delle superfici incrementate pro capite (in altre parole la quantità di suolo consumato per abitante acquisito dal comune). Dalla mappa scaturisce una informazione che vede in questa condizione prevalentemente le città medie e grandi (capoluoghi di provincia o regione) e i loro hinterland più prossimi, ma anche le solite fasce costiere e una larga parte della Puglia (dalla Capitanata, alla Terra di Bari e al Salento) e della fascia centrale dell'Emilia, da Piacenza a Ravenna, per gli effetti trainanti delle economie agricole e industriali, ma anche turistiche. E' interessante notare forti variazioni dell'indice lungo i 1440 km di costa della Sardegna. Quasi tutte le aree emerse dalla selezione indicata denunciano un valore del DUI al massimo livello (oltre 500 m²/abitante di incremento di superficie urbanizzata).

Un indice complementare al DUI che è stato esaminato è il DUC (Indice di contraddizione demo-urbana) ricavato come segue:

$$DUC = \frac{\Delta urb(01-51)}{-\Delta pop(01-51)} (m^2/abit. perso)$$

Dove:

$\Delta urb(01-51)$ = Differenza tra le superfci urbanizzate nei comuni tra gli anni 50 e gli anni 2000

$-\Delta pop(01-51)$ = Decremento demografico intervenuto nei comuni tra gli anni 50 e gli anni 2000

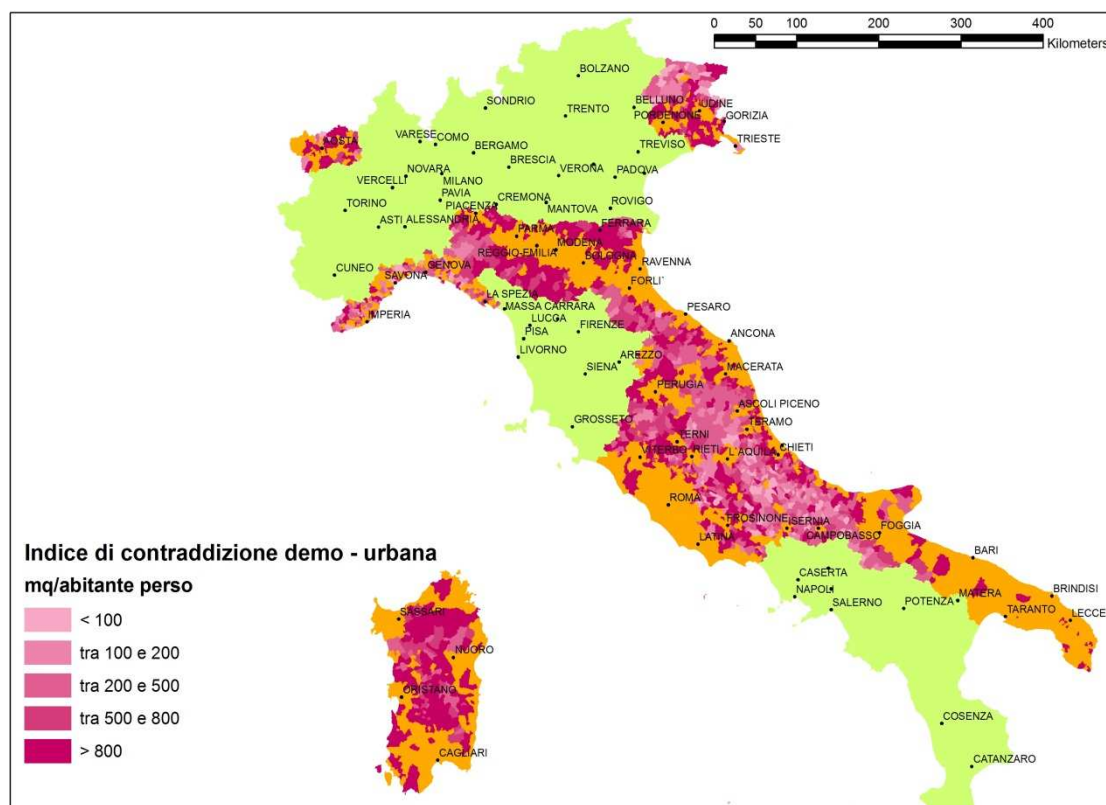


Figura 4 – Selezione dell’Indice di contraddizione demo-urbana

Sono stati selezionati i comuni con saldo demografico negativo tra il 1951 e il 2001 ed è stato calcolato l’incremento di suolo artificializzato tra gli anni ’50 e il 2000 verificando poi la quantità di quest’ultimo corrispondente ad ogni abitante perso. Il risultato geografico è estremamente articolato (Fig. 4), ma mostra nel complesso una significativa tendenza alla crescita urbana anche in luoghi soggetti a depauperamento demografico importante, con concentrazioni dei valori più alti (oltre 800 m² di superfici urbanizzate in più per ogni abitante perso) nelle fasce medio-collinari, ma più in particolare nelle aree interne appenniniche e sub-appenniniche, oltre che nella zona interna della Sardegna. I modelli turistici applicati sulla media montagna basati sulle seconde case di certo sono una causa determinante di questo fatto, ma indubbiamente contano anche le politiche pluridecennali di assistenza economica alle cosiddette “aree marginali”. Non trascurabile è la propensione dei comuni ad incassare tasse ed oneri provenienti dai permessi di costruire e dagli edifici per sostenere i servizi pubblici, ma una spinta importante è data anche dalla tendenza, ormai pluridecennale, degli operatori privati a capitalizzare in beni immobili per compensare la ridotta convenienza economica o alti rischi di altre forme di investimento finanziario.

Gli effetti sul paesaggio, almeno in termini tipologici, sono restituiti dal diagramma della fig. 5 che mostra la velocità giornaliera di consumo di suolo (mq/giorno) delle Unità di Paesaggio italiane negli ultimi 50 anni. Certamente sono in testa le pianure, ma vanno assumendo un ruolo importante e crescente le colline (sia vulcaniche, che terrigene e argillose), sulle quali c’è da aspettarsi in futuro una intensificazione del fenomeno.

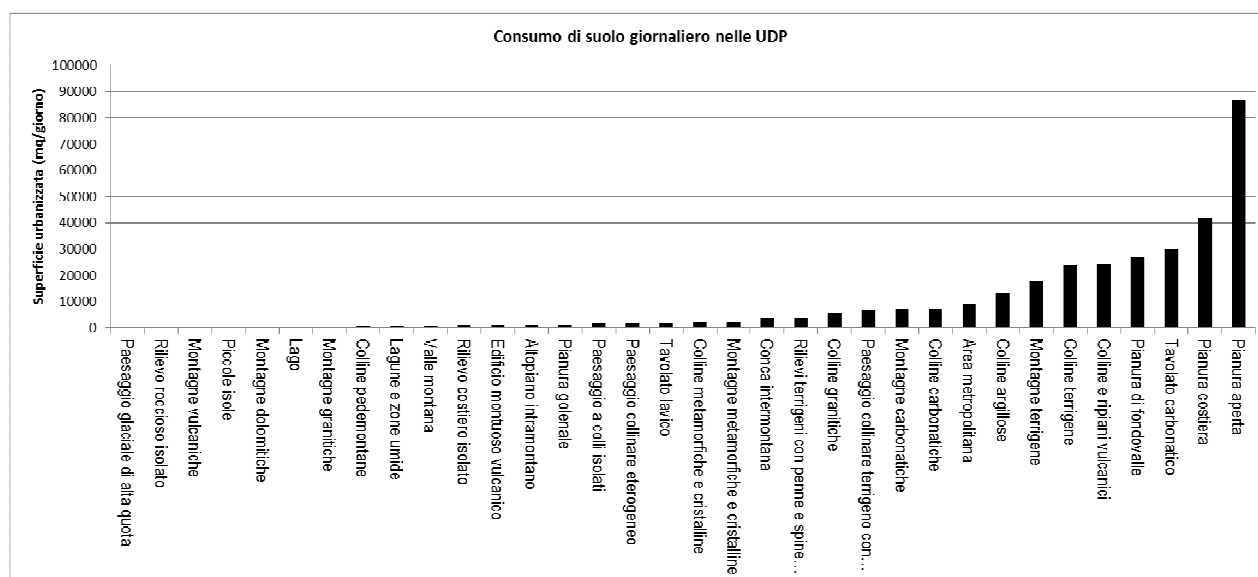


Figura 5 – Velocità del consumo di suolo negli ultimi 50 anni nelle unità di paesaggio italiane

Solamente nel 2004 [ISTAT] sono state autorizzate con permesso a costruire in Italia quasi 54.000 fabbricati, per un volume totale di oltre 115 milioni di m³ (il 20% in più dell'anno precedente) tra i quali sono da annoverare circa 250.000 unità abitative con quasi 20 milioni di m² di superficie utile abitabile (il 13% in più dell'anno precedente).

Queste dinamiche supportano e sono supportate da un mercato del lavoro di enormi dimensioni. I dati degli Ordini professionali mostrano come siano operanti in Italia 110.000 geometri, 136.000 architetti, 400.000 ingegneri (i civili sono quasi 250.000 cioè 4.100 professionisti ogni milione di abitante contro 3.300 della Gran Bretagna, 1.500 della Germania, 1.300 della Francia e 1.200 della Spagna). Alla massa dei progettisti si sommano le 515.000 imprese con più di 1.500.000 addetti (Censimento ISTAT 2001 dell'Industria).

Nel settore delle costruzioni sono coinvolte pertanto almeno i due milioni di occupati elencati in linea diretta, ai quali vanno aggiunti gli addetti alle unità commerciali dedicate (più di 4000 esercizi in Italia <http://it.kompass.com/live/it/>), tutti gli addetti artigiani di settori collegati, nonché la sezione del comparto dei trasporti esclusivo, quello della produzione di automezzi finalizzati e macchine operatrici, di prodotti siderurgici e di prefabbricati e precompressi a cui si aggiungono gli impianti di estrazione di inerti e i cementifici (88 questi ultimi in Italia tra stabilimenti e centri di macinazione – dati AITEC - con circa 15.000 addetti) e tutti gli stabilimenti preposti alla fabbricazione di accessori edilizi (componenti in legno, mattoni, ceramiche, etc..). Non è di fatto possibile una stima attendibile degli addetti in questi campi in quanto si tratta in alcuni casi di aziende che producono e commerciano anche per altri fini, ma è ragionevole pensare che si tratti di quantità consistenti di fatturato e numero di occupati.

Considerando i nuclei familiari si può pertanto stimare una quantità di individui variabile, tra gli 8 e i 10 milioni che dipendono dalle attività collegate alle costruzioni, cioè una percentuale tra il 14 e il 17% dell'intera popolazione italiana.

Gli eventuali interventi di contenimento delle attività trasformative edilizie dovranno pertanto tener conto della gigantesca dimensione sociale coinvolta, il che porta ad ipotizzare una necessità inevitabile di azione molto progressiva nel riassorbimento e nella riconversione delle forze produttive oggi impiegate nella mutazione urbana di nuovi suoli in attività prevalentemente orientate verso il recupero, il restauro, la riqualificazione e il riuso di spazi già compromessi.

Del resto il Paese manifesta con intensità sempre maggiore la propria vulnerabilità a molteplici fattori di rischio, con una frequenza allarmante di disastri ambientali dai tempi di ritorno sempre

più brevi, il che giustifica senza dubbio rilevanti investimenti nella riduzione degli effetti causati da agenti climatici e idrogeologici.

Tra le attività in precedenza citate che incidono in forma più decisiva sulla alterazione paesaggistica e ambientale in senso esteso devono essere annoverate quelle di estrazione di materiali lapidei.

Nel 2006 in Italia si sono cavati 375 milioni di tonnellate di inerti (sabbia, ghiaia e pietrisco), pari al 54% dei materiali estratti nel nostro Paese. Il resto, 320 milioni di tonnellate, sono argilla per laterizi (8%), calcare e argilla per cemento (4%), gessi per usi industriali (3%) e pietre ornamentali come il marmo (31%). Questi dati, forniti dall'Anepla, l'Associazione Nazionale Estrattori Produttori Lapidei e Affini, associata a Confindustria (www.anepla.it), sono in realtà molto inferiori a quelli che le Regioni hanno fornito a Legambiente (Legambiente 2008), ma si tratta di una attività tra le meno attentamente monitorate, sebbene tecnicamente e giuridicamente si potrebbe e dovrebbe farlo, e quindi le informazioni sono affette da tolleranze molto larghe.

Gli effetti sulla fisionomia del paesaggio nazionale sono comunque facilmente scenarizzabili. Un metro cubo di inerti pesa mediamente 1,5 tonnellate per cui il volume denunciato dall'Anepla corrisponde ad almeno 250.000.000 di metri cubi.

Su una base campione di 1 km² si tratta di un solido alto 250 m cioè di dimensioni compatibili con un piccolo gruppo montuoso.

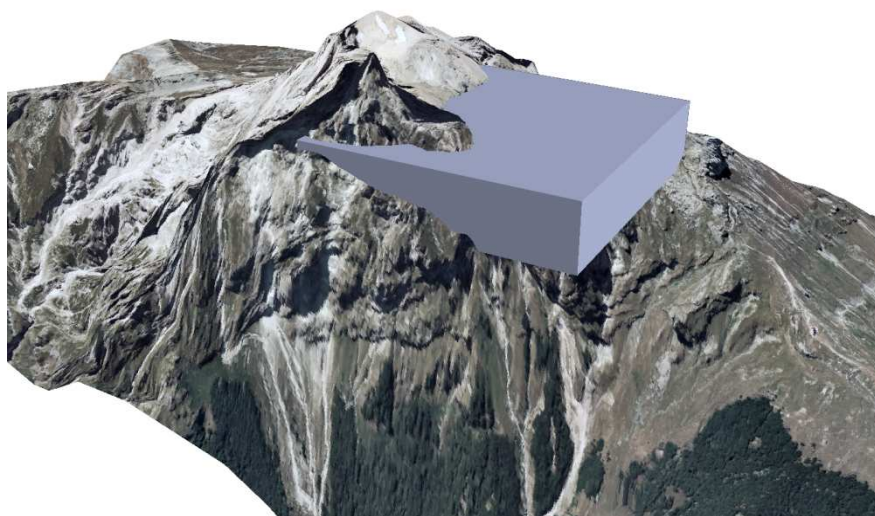


Fig.6- Il volume di inerti estratti annualmente in Italia riportati su una base di un chilometro quadrato e confrontati con la dimensione del nucleo centrale del massiccio appenninico del Gran Sasso d'Italia.

L'estrazione di inerti non interessa generalmente strati geologici profondi, ma avviene relativamente in superficie, così come accade anche per il calcare e l'argilla necessari all'industria del cemento di cui l'Italia è il secondo produttore in Europa dopo la Spagna, e l'undicesimo al mondo, con 43 milioni di tonnellate stimate nel 2008 pari a circa 730 kg per abitante.

Per tale ragione gli esiti di queste attività minerarie sono molto consistenti sulla asportazione fisica dei suoli e la soppressione dei paesaggi e degli ecosistemi relativi.

Capitolo 2

L'ITALIA DELL'ABUSIVISMO E DEI CONDONI

*di Paolo Berdini,
Ingegnere, esperto in pianificazione urbanistica*

2.1 - Abusivismo: la vulgata delle origini

La vulgata sulle origini e sulle motivazioni dell'abusivismo è che tragga le sue motivazioni più profonde dallo stato di necessità dei cittadini che non potendo trovare una collocazione adeguata sul mercato immobiliare, scelgono di costruirsi un'abitazione al prezzo più basso possibile. L'abusivismo sarebbe, secondo questa interpretazione, figlio del bisogno sociale.

Questa interpretazione è stata parzialmente vera fino agli anni '70 dello scorso secolo. Parzialmente, poiché tra il 1960 e il 1970, e cioè gli anni in cui iniziavano i primi effetti del benessere diffuso, sono state lottizzate abusivamente molte aree destinate a case di vacanza che hanno distrutto molte parti delle coste italiane. Ma, anche tenendo conto del segmento della "necessità", dagli anni '70 l'abusivismo è diventato soltanto un segmento dell'illegalità con tutte le connessioni con il mondo della produzione del cemento su cui esiste da tempo molta letteratura: si è costruito un mercato parallelo a quello legale che va dalla filiera del cemento a quella dei materiali edilizi, da un sistema arcaico di microimprese senza alcuna qualificazione all'uso sistematico del lavoro nero. Il trionfo di un'Italia arretrata e disordinata

Mentre l'abusivismo coincide sempre più con speculazione e affarismo l'Italia inizia la folle corsa ai condoni edilizi che in venti anni avrebbero consolidato nel senso comune il fatto che le regole urbanistiche possono essere violate senza rischiare nulla.

2.2 - 1985, il primo condono edilizio

Il Consiglio dei ministri nell'ottobre 1983 approva il primo decreto legge in materia. Il provvedimento scatena proteste in tutta l'Italia meridionale. Non per un rigurgito di legalità, ma perché, si disse, *"il decreto metteva sullo stesso piano l'abusivismo di necessità con i grandi speculatori"* ed era troppo oneroso. Nella discussione parlamentare, il 13 ottobre, il decreto viene bocciato in commissione per vizi di costituzionalità. Si ricomincia l'anno successivo con un disegno di legge, ma anche questa volta a causa dell'ammontare delle sanzioni economiche previste dalla normativa, le proteste investono le quattro regioni a più elevato indice di abusivismo, Lazio, Sicilia, Campania e Calabria.

Nel marzo del 1985, presidente Bettino Craxi e ministro ai Lavori pubblici il democristiano Giovanni Prandini, viene approvata la legge n. 47/85 che rendeva possibile condonare gli edifici realizzati fino alla data del 1 ottobre 1983. Essa tuttavia non entrò in attuazione immediatamente. Si dovette arrivare al settembre 1985 perché fossero a disposizione i moduli per le sanatorie. Iniziò insomma una fase legislativa defatigante fatta di correzioni, integrazioni e variazioni. Vennero emanati dieci decreti legge correttivi e integrativi. Da allora le leggi di condono rappresentano una delle attività più assorbenti degli uffici legislativi istituzionali, la Corte Costituzionale, quella di Cassazione e i Tribunali amministrativi regionali.

Furono oltre 4 milioni le domande di sanatoria presentate ai sensi della legge in tutta Italia e quattro le tipologie più diffuse. I piccoli abusi edilizi che riguardano l'ampliamento di edifici per aggiungere una o più stanze o la chiusura di balconi e terrazzi. E' un tipo di infrazione prevalente nel centro nord del paese e i suoi effetti urbanistici erano molto circoscritti. La seconda tipologia riguarda le sopraelevazioni di edifici nelle zone costruite. Questo tipo di violazioni rappresenta una grave alterazione degli ambienti urbani storici ed è diffusa in molte parti del paese. La terza tipologia riguardava la realizzazione di intere lottizzazioni ed edifici residenziali o produttive:

riguarda Roma e il sud, ad iniziare dalla Campania e della Sicilia. La quarta tipologia era legata infine all'aggressione dei luoghi di vacanza, in particolare le coste marine. Decine di chilometri di coste del Lazio, della Campania, della Calabria, della Sicilia e della Puglia sono stati cancellati dall'abusivismo o da fraudolente interpretazioni delle regole urbanistiche.

Contro questa deriva si contrappose un vasto fronte di associazioni ambientaliste, istituti culturali, di ricerca, storici, intellettuali e giornalisti. Nel primo periodo dell'abusivismo "storico" furono Italia Nostra e l'Istituto nazionale di urbanistica a denunciare sistematicamente lo stato di cose. La prima è attivissima nella denuncia degli scempi contro il luoghi di particolare pregio storico e culturale, come l'Appia antica a Roma o l'area archeologica di Paestum, soltanto per fornire due esempi tra i più noti. Quando era segretario generale Antonio Iannello, in particolare, Italia Nostra è stata un punto di riferimento per la cultura italiana nel contrasto all'abusivismo². Dopo l'approvazione della prima legge di condono che riprende con maggiore efficacia e sistematicità l'azione delle associazioni. Tra le prime va segnalata Legambiente, nata nel 1980 che da oltre dieci anni ha inaugurato la preziosa collana Ecomafia. In quei volumi, viene fornito un quadro esaustivo sull'illegalità imperante nel nostro paese, dal ciclo del cemento –che comprende anche la fase di escavazione abusiva, anche in alveo fluviale- all'edificazione; dall'illegalità negli sversamenti dei residui di produzione industriale alla piaga delle discariche abusive di materiale tossico. Le stime sulla dimensione dell'abusivismo dei rapporti Legambiente sono redatti a cura del Cresme, istituto di ricerca sul mercato edilizio che sia attraverso questa specifica azione sia attraverso la pubblicazione di contributi di ricerca specifici ha da sempre analizzato con attenzione il fenomeno³. Il WWF ha da parte sua denunciato l'aggressione dell'abusivismo verso le aree naturalistiche più fragili e contro il luoghi a maggior livello di biodiversità⁴. Le associazioni ambientaliste coinvolgono centinaia di persone nella denuncia dei casi di abusivismo e nel controllo del territorio: un grande esempio di diffusione della cultura della legalità.

Lo stesso anno del varo della prima sanatoria edilizia, il Parlamento approva anche la legge fondamentale della tutela del paesaggio e dell'ambiente, la cosiddetta Galasso dal nome del suo estensore, lo storico Giuseppe Galasso, che tutela una serie di categorie di beni paesaggistici giudicati fondamentali al fine del mantenimento dei caratteri identificativi del paesaggio italiano. Una legge di straordinario valore, come afferma Edoardo Salzano: *"Solamente con la legge n. 431 si opera un netto superamento di una visione del paesaggio appiattita sulla nozione di bellezza naturale. Rispetto alla legge del 1939, è mutata la concezione, e quindi la specificità del "notevole interesse pubblico" protetto dall'ordinamento. Non più e non solo beni individuati come singoli o come complessi, ma tutela dell'ambiente come patrimonio collettivo come segno e testimonianza della nostra cultura. Infatti la stessa intestazione della legge ne dà atto: non si parla più di "bellezze naturali", intese come dimensione estetica del territorio, ma di "zone di particolare interesse ambientale", cui vengono riconosciuti un valore e una considerazione primaria rispetto a qualsiasi scelta di trasformazione edilizia ed urbana. Il paesaggio, viene così inteso e protetto per ambiti territoriali "che segnano le grandi linee di articolazione del suolo e delle coste" come bene ambientale che però "non annulla, ma supera, non nega ma integra quello originario di bellezza naturale"*⁵.

Il progresso economico italiano era stato infatti impetuoso ed aveva portato ad un diffuso benessere. L'abusivismo di necessità, che aveva rappresentato una risposta illegale ad un bisogno reale di avere una casa, con la diffusione del benessere aveva cessato di esistere. Dopo i tumultuosi decenni

² Francesco Erban, Uno strano italiano, Antonio Iannello e lo scempio dell'ambiente. Editori Laterza, Bari, 2002.

³ I Rapporti Ecomafia sono redatti a cura dell'Osservatorio Ambiente e legalità e furono ideati nel 1994 da Enrico Fontana, all'epoca direttore scientifico di Legambiente. Al loro interno sono riportati i casi più eclatanti della violazione delle regole nei vari settori, dai rifiuti al cemento.

⁴ Oltre all'azione della rete delle sezioni locali che operano in difesa del territorio, l'attenzione del WWF per il contrasto del fenomeno abusivo è testimoniata da specifici contributi, come ad esempio il Dossier WWF Italia 2003, Alcuni casi di abusi edilizi in Italia.

⁵ Edoardo Salzano, Fondamenti di urbanistica. Laterza editore. Bari 2007

della crescita senza regole di un paese arretrato e povero, si poteva dunque chiudere una vicenda legata all'arretratezza.

2.3 - 1994, il secondo condono edilizio

La crisi morale messa in luce da Tangentopoli aveva scosso il paese dalle fondamenta. Una parte della classe dirigente e i partiti che avevano firmato il patto costituzionale scompaiono. Nelle elezioni politiche generali del 1994 vince una nuova formazione politica, Forza Italia, guidata da Silvio Berlusconi, imprenditore del mondo delle comunicazioni.

Il 23 dicembre 1994 viene approvata, ministro dei Lavori pubblici Roberto Radice, la legge 724 *"Misure di razionalizzazione della finanza pubblica"* che converte il decreto legge 551 del 27 settembre. Il primo governo Berlusconi era entrato in carica il 10 maggio 1994, a seguito della vittoria elettorale del 27 e 28 marzo: un'approvazione in tempi da primato motivata dal fatto che nella prima campagna elettorale Forza Italia aveva solleticato i peggiori istinti proprietari con lo slogan che ritornerà spesso anche negli anni successivi *"Padroni a casa propria"*. Sono due le novità del secondo condono. La prima è che si utilizza la chiave finanziaria per giustificare il condono. Si afferma che attraverso la sanatoria lo Stato riceve preziose risorse economiche. In realtà, come vedremo nel seguito, la pubblica amministrazione nel suo complesso spende almeno cinque volte di quanto incassa dagli abusivi. La seconda novità del secondo condono è che si limita soltanto a prorogare i termini del condono. Punto e basta. Dopo tanti articoli dedicati alla finanza, si arriva al 39 che si limita ad affermare: *"Le disposizioni di cui ai capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47 e successive modificazioni e integrazioni, come ulteriormente modificate dal presente articolo, si applicano alle opere abusive che risultano ultimate entro il 31 dicembre 1993"*. Un solo articolo basta per scardinare il territorio: si spostano le lancette dell'orologio per consentire di presentare domande di condono, tanto l'opposizione non fa barricate. Il condono si conferma un terreno scivoloso in cui nessuno è in grado di prendere in mano la battaglia per la legalità a partire dal chiedere conto sullo stato di attuazione della precedente legge.

L'opposizione si accontenta soltanto di marginali e spesso inutili limitazioni all'applicazione della legge. Ad esempio, essa escludeva la sanatoria per gli immobili di nuova costruzione di volumetria superiore a 750 metri cubi, e cioè poco più di due alloggi di 100 metri quadrati ciascuno. Tutti salutarono come esempio di rigore quella norma perché escludeva i speculatori e privilegiava soltanto l'abusivismo di necessità. Nessuno si era preso la briga di analizzare la stesura della norma che recitava: *"Le suddette disposizioni (e cioè la possibilità di chiedere il condono, ndr) trovano altresì applicazione alle opere abusive realizzate nel termine di cui sopra relative a nuove costruzioni non superiori ai 750 metri cubi per singola richiesta di concessione edilizia in sanatoria"*.

Come si vede, il tetto volumetrico non è assoluto, ma vale solo per ogni singola richiesta di concessione. Quello che avviene nella realtà lo ha fatto vedere Paolo Mondani nella famosa puntata del programma televisivo RAI, Report *"I re di Roma"*, dove narra la vicenda delle Terrazze del presidente, una speculazione edilizia compiuta all'inizio degli anni '90 a poche centinaia di metri dalla tenuta presidenziale di Castel Porziano da Domenico Bonifaci, costruttore e proprietario del quotidiano *Il Tempo*⁶.

Viene chiesto il condono per una violazione gigantesca, pari a 283 mila metri cubi. Il tetto massimo per poter sanare gli abusi era di 750 metri cubi: impossibile condonare, dunque. Ma è meglio tornare a leggere la formulazione dell'articolo di legge: il limite vale per la singola richiesta di concessione edilizia. Basta dunque presentare mille e trecento richieste, una per ciascuno dei 1.300 appartamenti che compongono il complesso e il gioco è fatto. L'ufficio del condono di Roma non

⁶ Paolo Mondani, *I re di Roma*, in Report del 5 maggio 2008

si accorge che quella valanga di condoni sono legati uno all'altro, ma qui c'è almeno un'inchiesta della Magistratura che ha portato anche ad alcuni arresti⁷.

2.4 - 2003, il terzo condono edilizio

Anche il terzo condono edilizio nasce all'interno di un provvedimento cornice destinato alla manovra di sostegno dell'economia. E anche il terzo condono nasce sotto la presidenza del consiglio di Silvio Berlusconi, ministro delle Infrastrutture Pietro Lunardi, ingegnere prestato alla politica, che resterà famoso per una solenne affermazione che con la *"mafia bisogna fare i conti"* e per l'acquisto a prezzi vantaggiosi di un intero immobile di proprietà della congregazione di Propaganda Fide a Roma⁸.

Il Decreto legge 269 del 30 settembre 2003 che introduce una nuova scadenza per le sanatorie edilizie riguarda *"Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici"*. L'articolo 32 del decreto ha come rubrica una formulazione che lega insieme ipocrisia e finzione: *"Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni delle aree demaniali"*.

L'ipocrisia si trova al comma 7, dove è previsto lo scioglimento dei consigli comunali che non abbiano ottemperato alla redazione dei piani urbanistici. All'interno di una legge che per la terza volta cancellava l'urbanistica dalla prassi amministrativa del paese si costruisce una norma formalmente severissima con la consapevolezza che, come sempre, non l'applicherà nessuno.

La finzione si trova nelle somme stanziare per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica. Al comma 6 si prevedono 50 milioni di euro per la riqualificazione urbanistica nei tre anni 2004 – 2006. Al comma 9, 100 milioni per il programma di interventi nazionale sempre nei tre anni. Al comma 10 per la sicurezza idrogeologica si prevedono 100 milioni di euro. Al comma 11 per riqualificare le aree sottoposte a vincolo si prevedono 50 milioni. In totale per risanare lo scempio provocato dall'abusivismo sono previsti 300 milioni nei tre anni. Cento milioni all'anno per tutta Italia sono con tutta evidenza una somma inesistente.

La parte vera del decreto legislativo sta in due punti. Il primo ottenere lo spostamento della possibilità di sanatoria fino al 31 marzo 2003 (comma 26). Il secondo, ben più importante, permettere di sanare i cambiamenti di destinazione d'uso avvenuti illegittimamente. Un provvedimento provvidenziale per sanare l'immensa quantità di capannoni sorti per fini produttivi che iniziavano a sentire le prime avvisaglie della crisi economica mondiale.

Anche in questo caso la formulazione legislativa è volutamente ambigua, come nota Edilizia e territorio, settimanale del gruppo Il Sole 24 Ore: *"Il comma 25 precisa inoltre che le disposizioni si applicano alle opere abusive relative a nuove costruzioni residenziali non superiori a 750 metri cubi per singola richiesta. L'aggiunta del termine residenziale farebbe pensare a prima vista che resterebbero fuori dalla previsione di condonabilità tutte le nuove costruzioni che abbiano destinazione d'uso diversa dal residenziale e quindi commerciale, industriale e artigianale e così via. Si restringerebbe in questo caso il campo degli interventi ammessi a sanatoria."*

⁷ A seguito della puntata televisiva, la magistratura della capitale apre un'inchiesta sull'ufficio condono che porta all'arresto di alcuni tecnici e funzionari.

⁸ Il 20 giugno 2010 l'ex ministro Pietro Lunardi viene iscritto dal pm della Procura di Perugia, Sergio Sottani e Alessia Tavarnesi, nel registro degli indagati accanto a quello del Cardinale Crescenzo Sepe, all'epoca dell'acquisto Prefetto di Propaganda Fide. Per entrambi l'accusa è concorso in corruzione aggravata. Secondo la procura della Repubblica lo sconto sul prezzo del palazzo di via Prefetti da parte di Propaganda Fide non sarebbe stato originato dallo stato di manutenzione dell'immobile, ma da un lauto contributo fatto avere da Lunardi, all'epoca ministro, al cardinale Sepe. Per l'esattezza due milioni e mezzo di euro, destinati ad Arcus, per un progetto di ristrutturazione della sede di propaganda Fide.

In realtà la lettura della norma non è così piana, potendosi invece anche intendersi nel senso che il limite di 750 mc sarebbe operante solo per le nuove costruzioni residenziali e non per i fabbricati con altre destinazioni d'uso”⁹.

Gli effetti della norma legislativa li metterà in evidenza nel 2009 l'Istat, all'interno della relazione sullo stato del paese 2008, scrivendo: *“è soprattutto impressionante la copertura, quasi senza soluzione di continuità, dell'area pedemontana lombardo-veneta, che costituisce una delle più vaste conurbazioni europee”¹⁰.*

Se si gira nella pianura padana si resta colpiti dalla diffusione di attività terziarie in ogni angolo di quella che una volta era una fertile pianura. Il posto dei magazzini e di piccole attività artigianali è stato preso da palestre, supermercati, negozi di ogni genere, discoteche, impianti sportivi, club più o meno credibili ed esclusivi. Molti di quei capannoni erano stati costruiti impiegando anche finanziamenti pubblici. Contributi e provvidenze per il rilancio delle attività economiche o per l'incremento dell'occupazione. Finita la festa ci si riconverte abusivamente, incuranti del fatto che il funzionamento del territorio va in corto circuito per la disordinata e insostenibile domanda di mobilità privata che quelle attività terziarie provocano.

2.5 - Le “due Italie” dell'abusivismo

Le informazioni sulle dimensioni dell'abusivismo dicono in prima analisi che esistono “due Italie”. Quella che rispetta sostanzialmente le leggi e quella che ne fa a meno. Nel nord Italia le richieste di condono hanno riguardato prevalentemente piccoli abusi, chiusura di verande, piccoli ampliamenti o sopraelevazioni, mutamenti di destinazione d'uso. Nelle cinque regioni leader oltre a queste stesse tipologie, si concentrano invece le grandi lottizzazioni, interi quartieri costruiti senza regole, edifici interi. I rapporti ministeriali affermano che la percentuale di quelle che hanno realmente prodotto effetti sul territorio sono in media il 34% del totale, il resto sono abusi “minori”: occorre partire da questo dato per stimare il numero di edifici abusivi realizzati.

Ma se si vuole approfondire questa analisi le informazioni fornite dal ministero non sono utilizzabili: basti pensare che non è attendibile neppure la distribuzione degli abusi riguardo all'articolo di legge violato e nelle tabelle fornite vengono genericamente classificati sotto la voce “altro”, e cioè non si hanno le informazioni per affermare se si tratta di piccoli o di rilevanti abusi, ben il 52 % delle violazioni nel 2003 e il 62 % di quelle perpetrate nel 2004. Anche l'efficienza dei controlli effettuati dalla pubblica amministrazione non è la stessa in tutte le aree del paese: è evidente che nel nord vengono perseguiti un numero maggiore di violazioni di legge a parità di abitanti insediati. Dalle tabelle sul numero medio di abusi per abitante riferiti alle singole regioni si vede ad esempio che la Liguria ha un valore simile a quello della Campania, mentre il Trentino Alto Adige contende al Lazio e alla Calabria il terzo posto nella graduatoria della maggior propensione agli abusi.

Una delle principali carenze delle informazioni rese pubbliche del Ministero, sta nel fatto che i comuni classificano in modo molto approssimato le infrazioni e definiscono genericamente come “altro abuso”, una tipologia non riconducibile a fattispecie univoche, quali la costruzione ex novo o l'ampliamento di un edificio esistente, qualcosa come il 57% degli abusi repressi.

In buona sostanza, di quasi due terzi delle infrazioni non sappiamo statisticamente nulla, se cioè siano nuovi edifici, ampliamenti di quelli esistenti, cambi di destinazione d'uso, piccole infrazioni procedurali. Ciò significa che sfugge alla amministrazione centrale una infinità di infrazioni che hanno aggredito l'ambiente, il patrimonio edilizio diffuso e anche il patrimonio storico e architettonico. Una sorta di gigantesca “zona grigia”, dunque.

⁹ Maria Rita Ferragina, La prima guida al condono edilizio: ecco le tipologie di opere sanabili. Edilizia e territorio, n. 40/ 2003.

¹⁰ Istat, Relazione introduttiva al Rapporto 2008. Roma, 2009.

Con il primo condono - che sanava gli abusi realizzati fino al 1983 - furono presentate circa 3.900.000 domande di sanatoria. In ciascuno dei 35 anni considerati (1948-1983) si sono dunque verificati 111.500 abusi, 305 ogni giorno.

Nei tre anni considerati nel primo rapporto della Dicoter, 1986, 1987 e 1988, erano stati invece rilevati sull'intero territorio nazionale 90.273 abusi, 300.091 nell'intero periodo, 82 al giorno. Le quattro regioni a forte prevalenza sull'economia della malavita organizzata - Sicilia, Calabria, Campania e Puglia - ne concentravano 44.126, e cioè la stessa percentuale del 49% riscontrata a venti anni di distanza. Aggiungendo il dato relativo alla regione Lazio (12.867 abusi) si arrivava ad percentuale totale delle cinque regioni pari al 63%.

Cinque regioni concentrano dunque circa i due terzi del fenomeno anche se la loro popolazione raggiunge complessivamente la percentuale del 38% del totale nazionale.

Il secondo rapporto ministeriale afferma infine che nel 2003 erano stati rilevati 27.262 violazioni di legge, mentre nell'anno successivo gli abusi accertati erano saliti a 28.024. In totale si tratta dunque di 55.286 violazioni in due anni, 422.300 nell'intero periodo, e cioè circa 68 abusi al giorno.

Se si guarda la distribuzione geografica del fenomeno si vede che nelle quattro regioni del sud si concentrano 26.934 abusi, e cioè il 49% del totale. Se a queste quattro aree geografiche si aggiunge il dato relativo alla regione Lazio, e cioè il luogo che ha il primato dell'invenzione dell'abusivismo e del condono, che nei due anni considerati è pari a 8.672, si arriva al 64% del fenomeno abusivo nazionale.

DOMANDE DI CONDONO PRESENTATE AI SENSI DELLE TRE SANATORIE

Arco temporale	N° anni	N° totale abusi	N° abusi per anno	N° abusi giornaliero
1948 - 1983	35	3.900.000	111.500	305
1984 - 1994	10	300.000	30.000	82
1995 - 2009	16	400.000	25.000	68
		4.600.000	75.400	207

Dal fatto che ci sia ancora un numero così alto di abusi nonostante si sia passati dall'Italia povera dei due primi decenni del secondo dopoguerra alla diffusa ricchezza degli ultimi decenni si comprende che l'abusivismo è ormai una parte costitutiva dell'economia nazionale, una fonte inesauribile di arricchimento per un sistema di imprese che lavorano completamente in nero e non sono controllate dalla malavita organizzata.

Dal 1948 ad oggi sono stati dunque compiuti oltre 4.600.000 abusi, più di 75.000 ogni anno, 207 al giorno. Per quantificare il numero degli abusi rilevanti sotto il profilo urbanistico, e cioè quelli che hanno portato alla realizzazione di interi edifici in zone in cui non sussisteva alcuna previsione dei piani regolatori, ci si è serviti delle informazioni relative al fenomeno abusivo di Roma che in occasione della variante urbanistica degli anni '80 è stato misurato con grande precisione. Il censimento degli abusi eseguito su cartografia aerofotogrammetria delle 84 borgate abusive parlano di 17.861 edifici e 245.911 stanze costruiti nel periodo 1962-1978, e cioè una media 14 stanze per ogni edificio, una media di circa tre alloggi per edificio. Se si approssima quest'ultimo valore per tener conto dei cinque anni compresi tra il 1979 e il 1983 e del periodo 1948 - 1962, si possono stimare circa 40.000 edifici in totale, e cioè 1.125 edifici per ogni anno. Circa tre edifici al giorno. Le stanze realizzate sono invece circa 560 mila corrispondi mediamente a circa 150 mila alloggi,

mediamente circa 4 alloggi per ogni edificio. La produzione edilizia abusiva romana ha dunque realizzato ogni anno circa 4.280 alloggi, quasi 12 ogni giorno.

La documentazione prodotta dal ministero dei Lavori pubblici ci dice che l'abusivismo romano rappresenta una percentuale del 11% circa sul totale nazionale: furono infatti presentate alla scadenza del primo condono 423.970 domande.

Se dunque a Roma sono stati costruiti circa 40.000 edifici, proiettando il dato su scala nazionale si può stimare che il numero degli edifici abusivi costruiti in Italia nei primi 35 anni del dopoguerra raggiunga la cifra di circa 370 mila, oltre 10.500 all'anno, 29 edifici al giorno. Il numero degli alloggi realizzati arriva ad un totale di circa 1.400.000, 39.000 all'anno, 106 ogni giorno.

Nei tre anni dal 1986 al 1988 si erano verificati complessivamente 90.273 abusi; nel decennio 1984-1993 significano dunque 300.910 abusi. Utilizzando l'indice calcolato nel caso romano –da cui si evince che è stato realizzato un edificio per ogni 10 domande di condono– si può dunque stimare che siano stati realizzati circa 30.000 edifici.

Per verificarne l'attendibilità, la stima è stata verificata con i dati contenuti nei Rapporti Ecomafia di cui si è già accennato in precedenza. Afferma Legambiente che fronte di una produzione edilizia legale pari a circa 500 mila edifici realizzati in quei dieci anni, la quota aggiuntiva del fenomeno abusivo sul volume dell'edificato legale sia intorno al 12%, e cioè 41.000 edifici. Come si vede, l'ordine di grandezza delle due stime è ragionevolmente confrontabile. Utilizzando il valore medio, ne deriva che nel decennio 1984-1993 sono stati realizzati 35.500 mila nuovi edifici, pari a 3.550 ogni anno, circa 10 ogni giorno. Gli alloggi realizzati sono oltre 140.000, 14.000 all'anno, 39 al giorno.

Nella seconda relazione prodotta dal Ministero veniva riportato il numero degli abusi rilevati per gli anni 2003-2004: 55.286. Proiettando il dato sui sedici anni compresi tra il 1995 e il 2009, si sono avuti sul territorio italiano 442.288 abusi. 27.600 abusi all'anno. 76 abusi ogni giorno. Applicando lo stesso criterio prima utilizzato si può stimare un numero di edifici realizzati abusivamente sia pari a circa 40.000.

Anche in questo caso è stato effettuato il confronto con le stime fornite da *Legambiente*. Dallo studio si rileva che nel decennio 1994-2009 sono state costruiti legalmente 709.000 edifici circa. La percentuale di produzione abusiva su questo totale viene stimata nella misura del 8%. Utilizzando dunque i dati dell'associazione ambientalista sarebbero stati costruiti illegalmente circa 56.000 edifici nei sedici anni. Il valore medio porta ad una valutazione di 48.000 edifici realizzati, pari a 3.000 all'anno e 8 ogni giorno. Gli alloggi realizzati sono stati circa 190.000, pari a oltre 12.000 all'anno, 33 ogni giorno.

Numero di edifici e di alloggi integralmente abusivi

Periodo	N° edifici	Edifici per anno	Edifici per giorno	N° alloggi	Alloggi per anno	Alloggi per giorno
1948 - 1983	370.000	10.500	29	1.400.000	39.000	106
1984 - 2003	35.500	3.500	10	140.000	14.000	39
2004 - 2009	48.000	3.000	8	190.000	12.000	33
TOTALE	453.500	7.434	20	1.730.000	27.903	76

Dal 1948 sono stati pertanto costruiti oltre 450 mila interi edifici, 7.434 all'anno, 20 al giorno. Il numero degli alloggi è di oltre 1 milione e 700 mila. Circa 6 milioni di abitanti che vivono pertanto in aree urbane abusive.

E' opportuno sottolineare ancora che il dato appena riportato è quello relativo alla totalità dell'abuso: si tratta dunque soltanto del numero degli edifici (e degli alloggi) integralmente costruiti fuori di ogni regola urbanistica. A questi dati vanno poi aggiunti gli abusi cosiddetti minori, quelli cioè relativi all'aumento di alloggi per sopraelevazioni, per ampliamento di edifici regolarmente autorizzati. Una elaborazione del Censis condotta per conto del ministero dei Lavori pubblici affermava ad esempio che soltanto nel periodo 1971-1984 erano stati costruiti abusivamente circa 2 milioni e 700 mila alloggi.

E' dunque possibile stimare in via prudenziale che oltre ai circa 1,8 milioni di alloggi completamente abusivi, ce ne sono altri quattro nati per sopraelevazione o ampliamenti di edifici originariamente regolari. Ci sono poi centinaia di migliaia di capannoni, officine, impianti sportivi, campeggi e alberghi. Uno scempio senza fine.

In termini di volumetrie realizzate, se si aggiungono anche i piccoli abusi si arriva a circa 800 milioni di metri cubi. Per quanto concerne il consumo di suolo provocato dall'abusivismo si possono proiettare i dati conosciuti del caso romano in cui sono stati complessivamente consumati circa 11.000 ettari di terreno agricolo: a livello nazionale e tenendo conto sempre dei piccoli abusi si arriva a 150 mila ettari. E' come se l'intero territorio del comune di Roma fosse stata coperta da un'immensa colata di cemento abusivo.

2.6 - Il fallimento dei condoni: due milioni di abitazioni "fantasma"

Nel 2008 i tecnici degli uffici del Catasto avevano iniziato il confronto sistematico tra le mappe catastali, quelle che certificano la legittimità degli edifici, e le recenti foto satellitari. Con un controllo limitato al 25% dell'intero territorio si è scoperto che mancavano all'appello 571 mila edifici. Oltre due milioni sull'intero territorio nazionale. Basta poco, come si vede, per far funzionare la macchina pubblica, a ulteriore conferma che se si fossero avviate a tempo debito le politiche di controllo delle trasformazioni del territorio, l'abusivismo sarebbe stato debellato.

Non tutti quei due milioni di edifici sono abusivi dal punto di vista urbanistico. Ci sono ad esempio edifici di antica costruzione mai regolarizzati dal punto di vista fiscale che appartengono dunque alle categorie dell'evasione contributiva. Ci sono poi anche tettoie agricole e fienili che non hanno consistenza volumetrica ma che appaiono dalle mappe satellitari come edifici veri e propri. Una successiva verifica ne escluderà qualcuno. Restano pur sempre un numero impressionante di edifici: da dove sono sbucati?

Non bisogna andare molto lontani. E' la certificazione del fallimento della cultura delle sanatorie, un fallimento che era sotto gli occhi di chi avesse voluto accorgersene fin dal lontano 1987, e cioè quando vennero diffusi i dati sull'entità delle domande di condono presentate presso i comuni. Il numero di quelle delle città e delle regioni meridionali era minore di quelle presentate nel nord del paese. Un dato inattendibile che dimostrava una sola cosa: dove la cultura dell'illegalità era maggiormente radicata, i responsabili degli abusi non avevano neppure presentato le domande di condono. Perché pagare oblazione e oneri concessori se mai nessuno avrebbe attuato i provvedimenti repressivi previsti dalla legge?

Un'osservazione che non era sfuggita a Edoardo Salzano che dalle colonne di *Urbanistica informazioni* aveva fin dall'inizio gettato l'allarme sull'emersione di abusi minori localizzati nel centro nord del paese e il sostanziale fallimento della legge nel sud, dove erano concentrati gli abusi totali. Scriveva Salzano: *"Riteniamo infatti che, fuorviati da articoli tesi a far risaltare l'aspetto aneddotico dei dati, pochi abbiano compreso ciò che informazioni parziali e disorganiche hanno comunque evidenziato: la legge 47 chiude con un bilancio fallimentare. All'appello hanno risposto in modo consistente soltanto le regioni del centro-nord, mentre il sud presente con cifre molto al di sotto di quelle stimate e di quelle vere; in Sicilia, in particolare, il rapporto tra domande e numero di abitanti nei capoluoghi è il più basso a livello nazionale: ciò che, con ogni evidenza, è paradossale."*

A questo punto le soluzioni possibili sono le seguenti: o si ricorre alle norme repressive che la legge prevede, oppure si accetta questo stato di cose, gettando sul problema una coltre di silenzio. Quest'ultima sembra la soluzione più probabile e lo Stato avrà mostrato ancora una volta la sua scarsa, se non nulla, capacità di gestire le leggi”¹¹.

¹¹ Edoardo Salzano, Sull'abusivismo il governo ci illustra un paradosso. Note editoriali in *Urbanistica informazioni* n. 96, novembre dicembre 1987.

Capitolo 3

L'INSOSTENIBILITA' DELLE SCELTE INFRASTRUTTURALI

*di Stefano Lenzi,
responsabile dell'ufficio legislativo WWF Italia*

3.1 - L'impatto normativo e procedurale della legge Obiettivo

Le norme e le procedure speciali e gli strumenti programmatori, derivanti dalla cosiddetta *Legge Obiettivo* finalizzati ad individuare, autorizzare e realizzare le cosiddette infrastrutture strategiche sono uno degli elementi che minacciano il nostro territorio, incidendo significativamente sulle aree di maggior pregio ambientale e naturalistico e favorendo un incontrollato consumo del suolo.

Gli scenari che si sono aperti dopo le imponenti modifiche strutturali introdotte nella normativa e nella regolamentazione in materia di lavori pubblici e di valutazione d'impatto ambientale volute dal Secondo Governo Berlusconi, a partire dal 2001, esulano decisamente dagli indirizzi e dagli obiettivi indicati dai documenti pianificatori in ambito europeo (Libro Bianco) e nazionale (Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, PGTL) che, come noto, sono incentrati sul riequilibrio modale e sulla centralità delle politiche di mobilità.

Con i provvedimenti in materia, approvati nella XIV Legislatura (2001-2006), assistiamo ad uno slittamento concettuale dalla logica pianificatoria - inscritta in un quadro di compatibilità ambientali, economiche, sociali e trasportistiche - ad una logica realizzativa della singola opera, che diviene priorità incontestabile in quanto programmata, individuata e localizzata in funzione di un superiore interesse nazionale *formalmente* pubblico, che ne assicura la sua realizzazione *comunque* (o "con qualsiasi mezzo", come si legge nel Codice degli appalti, D.lgs n. 163/2006, nel quale è stata trasposta la disciplina del decreto attuativo (D.lgs. n. 190/2002) della cosiddetta *Legge Obiettivo* (L. 21 dicembre 2001, n. 443) e, aggiungiamo noi, *dovunque*. A prescindere dal contesto territoriale ed ambientale, dagli strumenti pianificatori esistenti, dalle compatibilità economico-finanziarie e dalla volontà delle comunità coinvolte. In altre parole a prescindere dalla loro utilità, fattibilità, compatibilità.

Questa procedura deduttiva - che fa dell'opera inserita nel Programma nazionale delle infrastrutture strategiche (Delibera CIPE n. 121/2001 del 21/12/2001) una scelta e che appare di fatto insindacabile dalla stessa giustizia amministrativa (che ha fatto del riferimento alle priorità individuate nel Programma un argomento insindacabile deduttivamente) - ha provocato un *imbarbarimento della cultura pianificatoria e progettuale* che non corrisponde più, nella maggior parte dei casi, agli standard di qualità imposti dalla normativa sui lavori pubblici e sull'impatto ambientale.

Il nostro Paese all'inizio del 2001, dopo una discussione durata due decenni, era arrivato a concepire il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL, approvato nel gennaio 2001) che denuncia, pur nei suoi limiti, il forte squilibrio verso la strada, che ha acquistato nel tempo quote crescenti "*con notevoli ricadute sociali, ambientali e economiche*". Nel PGTL, come nel Libro Bianco sui trasporti europeo, sono riconosciute e indagate, inoltre, le interrelazioni tra il sistema dei trasporti e lo squilibrio modale con il territorio e l'ambiente e viene precisato che "*la crescita del traffico e la prevalenza del modo stradale sono all'origine di esternalità negative in termini di impatto ambientale e di incidentalità. Ne fanno parte fenomeni su scala globale, quali i cambiamenti climatici o l'inquinamento atmosferico di lunga distanza e fenomeni più localizzati, come il peggioramento del clima acustico lungo le direttrici di traffico, l'inquinamento atmosferico di breve raggio, i danni alla stabilità del suolo, all'equilibrio idrogeologico, al paesaggio e alla biodiversità*".

Con la *Legge Obiettivo* viene archiviata ogni logica pianificatoria e al *Piano* del gennaio 2001 si sostituisce il *Programma* del dicembre 2001 che contiene un elenco indefinito e potenzialmente infinito (come vedremo qui di seguito) di *infrastrutture strategiche* che non vengono sottoposte a Valutazione Ambientale Strategica, né sono sostenute da studi di fattibilità economico-finanziaria.

A proposito del rapporto tra PGTL e programma di infrastrutturazione del Paese, il Governo Berlusconi è chiaro sin dall'inizio: il PGTL va archiviato. Come si legge all'art. 1, comma 1 della *Legge Obiettivo*: “*Il programma tiene conto del Piano generale dei trasporti. L'inserimento nel programma di infrastrutture strategiche non comprese nel Piano generale dei trasporti costituisce automatica integrazione dello stesso*”.

E non si tratta solo di questioni formali perché il Programma non tiene in considerazione nelle scelte che opera dell'assoluta necessità di de-finanziare le infrastrutture stradali e autostradali (tant'è che ancora nel 2011 il 45% dei finanziamenti, per 166 miliardi di euro, è destinato alle strade e il 38%, per 142 miliardi di euro, è destinato alle ferrovie), anche in considerazione del fatto che nel corso degli anni il settore dei trasporti è diventato di gran lunga il primo per emissioni di gas serra (con un 27% delle emissioni totali, seguito a distanza dalle industrie energetiche con il 15%). Tutto ciò mentre nel 2001 il 60% delle merci e l'85% dei passeggeri *sceglieva* la gomma, mentre nel 2009-2010 il trasporto merci su strada è salito al 62,28% e il trasporto passeggeri ha toccato vetta 92,07% (Contro Nazionale dei Infrastrutture e dei Trasporti - CNIT)

Si aggiunga che il Primo Programma delle infrastrutture strategiche è del tutto fuori controllo (la vigilanza e il monitoraggio delle grandi opere viene effettuato da almeno 10 diversi organismi) è data dal fatto che sia il numero delle opere previste, che i suoi costi complessivi continuano a lievitare: dalle 115 opere del 2001 per un costo complessivo di 125,8 miliardi di euro, alle attuali 390 opere (con un incremento di 275 opere rispetto al Programma originario) per un valore complessivo di oltre 367,4 miliardi di euro (con un costo raddoppiato nell'aprile 2011 rispetto a quanto previsto nel 2001) calcolati nel VI Rapporto sulle *infrastrutture strategiche* (settembre 2011), elaborato dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, in collaborazione con l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori Servizi e Forniture e con il supporto tecnico di CRESME e ISTITUTO NOVA.

Ma a questa lievitazione dei costi non corrisponde, data l'estrema dilatazione dell'elenco delle opere che fa smarrire qualsiasi concetto di priorità, un conseguente ed adeguato successo realizzativo, come confermato dal VI Rapporto appena richiamato, nel quale si documenta come dal 2001 all'aprile 2011 siano state ultimate solo 30 opere per un costo complessivo di 4,467 miliardi di euro, che sono equivalenti ad un modestissimo 1% del valore complessivo del Programma.

Ciò dimostra come lo Stato non riesca a far fronte ad impegni troppo ambiziosi che risultano essere insostenibili, prima che dal solo punto di vista ambientale, da quello economico-finanziario e sociale. Ma proprio la illogicità del tutto non ci deve confortare, quando si pensi che le opere in gara o affidate sono l'11% del valore complessivo (40,430 miliardi di euro per 40 opere), quelle con lavori in corso sono il 12% del valore complessivo (43,750 miliardi per 47 opere, sul quale però “pesano” i 10,066 miliardi del cantiere dell'A3 Salerno Reggio-Calabria) e quelle in fase di progettazione sono il 13% del valore complessivo (47,056 miliardi per 61 opere).

Tutto ciò è il risultato non solo della mancanza di una corretta valutazione strategica delle risorse ambientale e territoriali e dell'assenza di una programmazione economico-finanziaria basata sulle risorse pubbliche realmente disponibili, ma anche di procedure autorizzative che consentono l'accesso ad una Valutazione di Impatto Ambientale - VIA ipersemplicata (e, nello stesso tempo, volutamente complicata ed opaca) a progetti che, per la stragrande maggioranza, non sono sostenuti da un adeguato studio di fattibilità economico-finanziaria che dimostri l'utilità e la redditività delle opere. Quanto richiesto a quest'ultimo proposito per i progetti preliminare e definitivo dall'Allegato XXI del Codice degli Appalti (D.lgs. n. 163/2006) e dalla Legge Finanziaria 2004 (art. 4, c. 134 della legge n. 350/2003) viene considerato dallo stesso Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica – CIPE, a cui compete l'approvazione dei progetti e il giudizio di compatibilità ambientale, in maniera superficiale, discontinua e contraddittoria.

Infatti la *procedura speciale di VIA* per le c.d. *infrastrutture strategiche* - nonostante faccia riferimento alle norme tecniche vigenti sin dal 1988 (contenuto nel D.lgs. n. 190/2002), derivante dalla *Legge Obiettivo* e meglio definita con il suo Decreto attuativo (D.lgs. n. 190/2002) ed ora accolta nel Codice degli Appalti (D.lgs. n. 163/2006) - garantisce una corsia preferenziale alle infrastrutture strategiche finalizzata più che alla reale verifica degli impatti, alla *compatibilizzazione* delle opere

La normativa derivante dalla Legge Obiettivo - oggi trasposta, come appena visto, nel Codice degli Appalti - istituisce una *Commissione speciale* assolutamente inadeguata (considerati i numeri, i metodi di funzionamento e le competenze in essa presenti) per l'esame dei soli progetti delle *infrastrutture strategiche*, che spesso deve ricorrere a risorse tecniche esterne. La procedura VIA è compiuta sul progetto preliminare, senza alcun vaglio approfondito delle possibili alternative, e con una verifica di ottemperanza pro-forma nella fase di progettazione definitiva delle prescrizioni e raccomandazioni dettate dal CIPE in fase di progettazione preliminare. La decisione finale di compatibilità ambientale è adottata a maggioranza dal CIPE e non più dai Ministeri competenti (Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e Ministero dei beni e delle attività culturali) come per la c.d. VIA *ordinaria*. Ai cittadini e alle associazioni che rappresentano l'interesse collettivo alla tutela dell'ambiente non si assicura alcuna partecipazione e anche le informazioni non sono garantite (soprattutto nelle fasi di integrazione del progetto preliminare), né si tiene nel giusto conto, nella formazione del giudizio di compatibilità ambientale, delle Osservazioni da questi prodotte. Gli enti locali, *in primis* i Comuni competenti per territorio, hanno una funzione semplicemente "ancillare" delle decisioni, anche in campo urbanistico assunte dallo Stato, d'intesa con la/e Regione/i competente/i.

Queste valutazioni trovano conferma, ad esempio, nell'"Indagine sullo stato di attuazione della Legge Obiettivo in materia di infrastrutture e insediamenti strategici" elaborata dalla Sezione centrale di controllo della Corte dei Conti sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato (approvata con Delibera 8/2005 il 22 marzo 2005). La Corte dei Conti dice cose molto interessanti riguardo ai vizi di fondo del Programma: "*la Corte non può non rilevare come sia difficile ipotizzare, nella valutazione di progetti infrastrutturali, una scissione tra modelli teorici e analisi concreta. Infatti, un programma di investimento, quand'anche ispirato a finalità sociali, che ne appesantiscono i costi e la remuneratività, deve essere verificato nella sua fattibilità, separando e individuando la copertura dei suddetti oneri sociali. In caso contrario, anche le migliori iniziative non possono risolversi che negativamente*".

Dall'Indagine della Corte dei Conti emerge altresì quanto il rapporto perverso tra indicazioni pianificatorie, alquanto approssimative, e la pessima qualità dei progetti abbia facilitato l'insorgere di contenziosi sul territorio. A pagina 71 dell'Indagine questi meccanismi vengono chiariti alle lettere d) e ed e): "*d) L'inclusione così copiosa nel programma di opere vecchie e nuove, senza una puntuale definizione tecnica e finanziaria, ha, in alcuni casi, stimolato istanze locali dirette a risolvere, in modo oneroso per la parte pubblica, le situazioni di stallo preesistenti. Talvolta sono riemerse conflittualità, in precedenza mai del tutto sopite, in ordine alle alternative tecniche, ambientali e sociali, lasciate aperte dall'insufficiente definizione progettuale. e) Alle carenze pianificatorie di origine, ha fatto riscontro una parallela insufficienza nella capacità progettuale delle Amministrazioni coinvolte nella realizzazione della Legge Obiettivo. Ciò ha comportato la necessità di stornare una parte delle risorse a disposizione dagli interventi realizzativi alla progettazione di opere già incluse nel programma.*"

La Corte dei Conti conferma quell'*imbarbarimento pianificatorio e progettuale* generalizzato, denunciato sin dal 2002 dal WWF Italia, provocato dalle procedure speciali introdotte dalla nuova normativa per le *infrastrutture strategiche*, a partire dalla presentazione del progetto preliminare e dello studio di impatto ambientale del ponte sullo Stretto di Messina nel 2003.

Tutto questo ha degli effetti concreti sul territorio e sull'ambiente che illustreremo qui di seguito sulla base di elaborazioni svolte dal WWF Italia nel 2006 rispetto a quanto previsto nel Primo Programma delle infrastrutture strategiche.

3.2 Gli effetti sul territorio del programma della legge Obiettivo

Nel capitolo 2 del libro “*La cattiva strada*” (Perdisa Editore – febbraio 2006) - a cura di Franco Ferroni, ora responsabile della Policy sulla biodiversità del WWF Italia, di Andrea Filpa docente di urbanistica della Facoltà di Architettura all’Università Roma Tre e di Bernardino Romano docente di Urbanistica della Facoltà di Ingegneria dell’Università dell’Aquila - si presenta una prima valutazione generale degli impatti potenziali sulla biodiversità delle opere che beneficiano della corsia preferenziale garantita dalle procedure accelerate e semplificate *Legge Obiettivo* e contemplate nel Primo programma delle *infrastrutture strategiche* (delibera CIPE n. 121/2001), fornendo un’analisi a scala ecoregionale (impatto su aree vaste omogenee dal punto di vista ecologico e paesaggistico).

Nella pubblicazione appena citata non ci si concentra semplicemente sul consumo del suolo ma si vuole fornire una prima analisi qualitativa del rischio che una infrastrutturazione del Paese, mal programmata e progettata, può far correre a territori ed aree di pregio, tutelate in ambito nazionale e comunitario.

Nel libro si ricorda che gli impatti delle infrastrutture stradali e ferroviarie sui sistemi naturali, sono riconducibili essenzialmente a tre tipologie: la *distruzione degli habitat*, l’*impatto diretto sulle popolazioni animali* e la *frammentazione della continuità ambientale*.

La *perdita di habitat*, in particolare nei fondovalle e nel reticolo idrografico, può derivare direttamente dagli effetti del tracciato dell’opera e dalle attività di cantiere, oppure indirettamente dall’alterazione dei suoli e del regime idrico, in particolare se l’opera può interessare il sistema delle falde superficiali e l’alveo dei fiumi.

Nella fase di gestione a regime delle infrastrutture le *conseguenze negative sui popolamenti faunistici* sono determinate dall’azione multipla di disturbo (rumore, illuminazione, vibrazioni), dagli inquinamenti propagati (funzione diretta del flusso e del tipo di traffico) e dal rischio di incidenti per chi attraversa la carreggiata o i binari. Praticamente tutti i vertebrati e gli invertebrati sono vittime potenziali degli impatti con i veicoli, ma per alcuni gruppi di specie particolarmente vulnerabili l’incidenza degli investimenti può compromettere la vitalità delle singole popolazioni con una perdita della variabilità genetica.

L’impatto più rilevante sulla biodiversità determinato dalle infrastrutture lineari, spesso aggravato dalla conseguente espansione delle aree urbanizzate limitrofe, è però rappresentato dalla *frammentazione degli ambienti naturali*. Per *frammentazione* si intende quel processo dinamico di origine antropica attraverso il quale un’area naturale subisce una divisione in frammenti più o meno disgiunti e progressivamente più piccoli ed isolati. Molte specie diventano vulnerabili all’estinzione quando, come conseguenza della frammentazione, l’area di habitat idoneo disponibile si riduce di superficie al di sotto di una determinata soglia, ed i frammenti residui cominciano ad essere progressivamente più distanti ed isolati.

Quello che emerge da “*La Cattiva strada*” è che oltre ad una valutazione puntuale dell’impatto ambientale della singola opera, risulta dunque indispensabile un’attenta analisi degli impatti della frammentazione sui sistemi di area vasta.

Nello studio presentato sono state svolte tre diverse *letture complementari*:

3.3 - Le interazioni con le aree di accertata rilevanza ai fini conservazionistici

Questa prima chiave di lettura mette in relazione l’insieme delle opere della *Legge Obiettivo* con il sistema nazionale delle aree naturali protette (L.n.394/91), con l’insieme dei SIC e pSIC (Siti di Interesse Comunitario approvati e proposti) della “*Rete Natura 2000*” e con il sistema delle aree IBA (Important Bird Areas).

Le opere della *Legge Obiettivo* interagiscono direttamente occupandone porzioni più o meno grandi di territorio, con 84 aree naturali protette, pari al 7% circa del totale (ad oggi il sistema delle aree protette italiane annovera oltre 1100 diverse tipologie di aree).

Il confronto con la Rete Natura 2000 è stato operato considerando le 2330 aree SIC e pSIC (proposte di SIC) individuate dalle regioni italiane. E' risultato che le infrastrutture della *Legge Obiettivo* intersecano, provocandone la frammentazione, l' 8% dei SIC italiani (192 su 2.330).

La terza verifica della interazione *fisica* delle opere della *Legge Obiettivo* è stata operata assumendo come riferimenti le IBA, aree individuate sulla base di criteri e metodologie messe a punto da Bird Life International. Una zona viene individuata come IBA se ospita percentuali significative di popolazioni di specie rare o minacciate, oppure se ospita eccezionali concentrazioni di uccelli di altre specie. In Italia il progetto IBA è stato curato dalla Lega Italiana Protezione Uccelli (LIPU), ad oggi sono state identificate in Italia 172 IBA che interessano una superficie terrestre complessiva di quasi 5 milioni di ha, dei quali circa il 20% ricompresi in SIC. Le opere della *Legge Obiettivo* interessano circa il 30% delle aree IBA (64 siti).

Non si può naturalmente affermare che in tutte le aree *sensibili* coinvolte si avranno impatti devastanti, un ampio numero di aree di rilevante pregio ambientale sarà comunque fisicamente *eroso* dalle opere della *Legge Obiettivo*. Si può invece affermare con certezza che le diverse aree subiranno comunque effetti di disturbo, diversamente distribuiti nel tempo, a causa della ampia gamma di impatti che le opere infrastrutturali – soprattutto quando di portata nazionale – comportano.

3.4 - Le interazioni con la continuità ambientale

La seconda lettura tenta di evidenziare gli impatti delle opere sulla *continuità ambientale*. L'insieme delle opere è stato messo in rapporto con i paradigmi della rete ecologica, evidenziando la frammentazione aggiuntiva indotta. Il metodo utilizzato consente di identificare delle unità territoriali (*Unità di Coesione Ambientale*) non interessate da urbanizzazione e forme di produzione intensiva (quindi abbastanza *permeabili* al proprio interno) ma separate le une dalle altre da elementi di frattura importanti, con elevato grado di occlusività rispetto ai tipi ipotizzabili di transito biologico. Assi infrastrutturali multipli, con presenza associata di insediamenti urbani e produttivi, costituiscono le fratture rilevanti tra queste grandi unità di continuità ambientale nazionale. I sistemi di continuità ambientale interni alle grandi *Unità di coesione*, hanno i loro capisaldi nelle aree naturali protette. Sono state rilevate almeno 18 *Unità di Coesione Ambientale* e le opere della *Legge Obiettivo* le intersecano praticamente tutte, inducendo non solo una loro frammentazione interna ma anche il rafforzamento delle barriere infrastrutturali che le separano.

3.5 - Le interazioni con i processi di conservazione ecoregionale

La terza lettura pone in relazione le trasformazioni della *legge Obiettivo* con la *Conservazione Ecoregionale* (ERC) che il WWF Italia ha iniziato a sviluppare per le due Ecoregioni che interessano il territorio del nostro paese (Alpi e Mediterraneo centrale). Un risultato dell'applicazione della metodologia ERC è la individuazione delle *aree prioritarie*, intese come aree nelle quali sono rappresentati valori di biodiversità peculiari ed irrinunciabili per l'intera Ecoregione.

Per l'*Ecoregione Mediterraneo centrale*, che comprende l'Italia peninsulare, la Sicilia e la Sardegna, insieme a Malta e Corsica, il processo di Conservazione Ecoregionale ha definito, al momento, l'attribuzione dei valori di biodiversità per singole *unità di paesaggio* (ogni singola unità di paesaggio è stata distinta in relazione ad un indice di biodiversità). Sulla base di questa prima analisi saranno successivamente individuate le aree prioritarie.

Per il Mediterraneo centrale si è potuto effettuare così una prima sommaria valutazione degli impatti potenziali delle opere della *Legge Obiettivo* sull'area vasta e sulle unità di paesaggio con i valori più elevati di biodiversità.

Su di un totale di 66 infrastrutture lineari (ferroviarie, stradali e autostradali) della *Legge Obiettivo* che interessano l'Ecoregione Mediterraneo centrale, 38 potranno potenzialmente interagire con le unità di paesaggio che presentano i più alti valori di biodiversità. Di queste opere, 32 sono rappresentate da infrastrutture stradali e 6 da ferrovie.

Gli assi stradali interesseranno complessivamente 76 unità di paesaggio che presentano i più alti valori di biodiversità; complessivamente queste 76 unità di paesaggio sono interessate potenzialmente da 129 interferenze.

Gli assi ferroviari invece interesseranno complessivamente 39 unità di paesaggio che presentano i più alti valori di biodiversità; complessivamente queste unità di paesaggio sono interessate potenzialmente da 55 interferenze.

L'Ecoregione Alpi è un'area vasta che occupa circa 191.000 chilometri quadrati, coincidente con i confini della Convenzione delle Alpi. Il WWF ha avviato la Conservazione Ecoregionale anche in questa area vasta, individuando le *aree prioritarie* per la conservazione della biodiversità per tutto l'arco alpino. La mappa delle *aree prioritarie* è stata ottenuta sovrapponendo fra loro le mappe delle aree importanti per i vari *taxa* (flora, insetti, anfibi e rettili, uccelli, mammiferi e ambienti di acqua dolce) e identificando le aree che presentano il maggior numero di sovrapposizioni; sono state incluse, in alcuni casi, anche le zone classificate come *remote* (ovvero le zone ancora prive di infrastrutture antropiche come strade, autostrade, città, aree industriali, linee energetiche, condotte, ecc.). Per l'Ecoregione Alpi complessivamente sono state individuate 24 aree prioritarie per la conservazione della biodiversità, delle quali 11 interessano il territorio italiano.

Sul numero complessivo di 26 infrastrutture lineari (sistemi ferroviari, sistemi stradali e assi autostradali) della *Legge Obiettivo* che interessano l'Ecoregione Alpi, 10 potranno potenzialmente interferire complessivamente con 7 aree prioritarie per la conservazione della biodiversità nel territorio italiano. Il dato è derivato calcolando il numero degli assi stradali e ferroviari e non dei singoli stralci funzionali agli stessi.

Di queste 10 opere 4 sono rappresentate da infrastrutture stradali e 6 da ferrovie. Le infrastrutture stradali interesseranno complessivamente 4 distinte aree prioritarie, mentre le ferrovie interesseranno 5 distinte aree prioritarie.

3.6 - Valutazioni conclusive

Gli autori del Capitolo 2 de "La Cattiva Strada" concludevano nel 2006:

"Risultano già evidenti, dalle nostre prime sommarie elaborazioni, i limiti intrinseci di una valutazione dell'impatto sulla biodiversità effettuata, come sovente accade sulla singola opera o perfino su singoli progetti di stralci funzionali.

Per superare almeno parzialmente questi limiti l'approccio idoneo consiste nel valutare l'impatto sulla biodiversità dell'insieme delle opere previste dalla Legge Obiettivo a scala ecoregionale.

Questa valutazione dovrebbe comprendere l'analisi delle interferenze potenziali dell'insieme delle opere e del consumo dei suoli indotto (nuove aree urbanizzate), sulla rete ecologica di area vasta.

Il quadro di riferimento da assumersi per una valutazione realistica degli impatti sulla biodiversità delle opere programmate dalla Legge Obiettivo non può che essere quindi un modello di rete ecologica a scala ecoregionale la cui struttura e funzionalità saranno determinate dagli obiettivi di conservazione (per specie, habitat e processi ecologici).

Assolutamente fuor di retorica, la nostra è l'ultima generazione in grado di invertire un processo di degrado e consumo di suolo che viaggia quasi ineluttabilmente verso la irreversibilità, e quindi deve farsi carico, soprattutto nelle aree delle Alpi e dell'Appennino, di gestire responsabilmente il dualismo wilderness and people, che appare a tutt'oggi di grande valenza, ma anche di enorme vulnerabilità."

Affermazioni e considerazioni queste ultime ancora del tutto valide a 5 anni dalla pubblicazione di quegli studi che con tutti i loro limiti, peraltro dichiarati, forniscono un quadro indicativo particolarmente inquietante dei rischi a cui è sottoposto il nostro territorio.

Capitolo 4

LE CAVE: CICATRICI SUL PAESAGGIO

*a cura di Luigi Ghedin, Referente Ufficio GIS (geographic information system) WWF Italia
e Raniero Maggini, vice-presidente WWF Italia*

4.1 – La mancanza di dati certi

In Italia non risulta esistere un censimento aggiornato delle cave divise secondo le rispettive tipologie. Infatti, fin dal 1977, con il D.P.R. 616, le competenze amministrative sono state trasferite alle Regioni e, pertanto, parliamo di una materia che – nonostante le evidenti interferenze con l'ambiente, il territorio e i beni paesaggistici e culturali – rimane di competenza regionale. Occorrerebbe esaminare i dati delle singole Regioni, ma ciò porterebbe a sviluppi eccezionali. Un altro motivo per cui pare superfluo citare dati è che sovente essi – perlomeno quelli provenienti da alcune Regioni – sono “falsificati”. Vi sono moltissime cave abusive, specie nel Mezzogiorno, ed un malcostume diffuso di eccedere dai quantitativi consentiti dalle autorizzazioni, in particolare nel caso delle cave di sabbia e ghiaia.

Prescindendo da situazioni più sottili, connesse alla complessa morfologia dell'Italia, queste le più comuni tipologie di cave:

1. Cave di pietra ornamentale, marmi, ecc. Oltre ad essere le più pregiate sono anche in genere quelle di minor impatto paesaggistico/ambientale nel tempo, dal momento che la loro avanzata è lenta (ma qui entrano in gioco molte variabili, tra le quali anche l'andamento della richiesta di materiali pregiati dall'estero). Tuttavia si registrano diversi casi di cave che – sebbene di modeste dimensioni – ricadono in ambiti inaccettabili: caso-limite, le cave di tonalite in Val di Genova (forse la più bella valle del Trentino), ricadenti all'interno del Parco Naturale Adamello Brenta e del SIC (Sito di Importanza Comunitaria) "Val di Genova". Nonostante le norme e le molte azioni penali e amministrative non si è ancora riusciti a delocalizzare le cave, che sono anzi difese dalla Provincia Autonoma di Trento, dai Comuni e dallo stesso Parco.

Più complessa è la situazione delle Alpi Apuane (Toscana), dove la secolare estrazione di marmi ha creato dei paesaggi anche bellissimi nella loro specificità. Oggi però il forte incremento della domanda (specie dai Paesi “emergenti”) rischia di portare ad un supersfruttamento devastante, malgrado la tecnologia di scavo in cameroni sotterranei, mentre un nuovo pericolo denunciato da alcune associazioni ambientaliste consisterebbe nello sfruttamento dei “ravaneti”, cioè dei residui dell'estrazione che verrebbero sempre più richiesti, sia per sottofondi stradali sia come reagenti negli impianti di depurazione.

Le cave di calcare per cementifici e analoghe sono le più pregiudizievoli per il paesaggio, poiché sorgono sui fianchi di colli e montagne, e si sviluppano con grande rapidità, stante l'incessante richiesta di questo materiale, di cui in Italia c'è una notevole domanda.

Per la loro posizione risultano visibili a Km di distanza, assumendo il tipico aspetto di enormi cicatrici color bianco abbagliante. Gli impianti di macinazione e la coltre di polvere aggravano lo squallore e costituiscono a volte un pericolo sanitario per gli insediamenti circostanti (eccezionale la situazione nel Casertano, con cave sovente fuorilegge a ridosso di centri abitati). Questo tipo di cave, per la facilità di lavorazione e gli introiti che assicura, è il preferito da imprenditori privi di scrupoli, se non perfino collegati alla malavita, e le violazioni di leggi e vincoli sono sistematiche, specie nel Mezzogiorno.

Il vincolo paesaggistico in particolare è stato impunemente violato per decenni.

2. Cave di sabbia, pietrame, pozzolana e altri inerti. L'ubicazione solitamente in zone di fondovalle, il fatto che si tratti di materiali sciolti e il loro colore rende queste cave meno visibili di quelle di calcare. Il che non toglie molte altre criticità; ad es. le cave di sabbia sorgono sovente nel letto o sulle rive dei fiumi, ed hanno a volte provocato veri disastri ambientali, abbassandone il fondo fino a mettere in pericolo ponti e argini. L'inquinamento derivante dalle attività di estrazione e lavaggio, la distruzione di golene e boschetti ripariali, ecc. sono altri fattori di degrado ambientale. Sulle cave di sabbia – specie se in alveo – esistono in ogni Regione contenziosi infiniti: in passato la violazione delle concessioni di prelievo era la regola. Alcuni scandali (ad es. quello del Tevere/Farfa, culminato con l'arresto dei funzionari del Genio Civile) hanno alquanto ridimensionato l'abusivismo, che comunque è rimasta sempre presente. Le cave di pozzolana sembrerebbero meno dannose, ma anche qui non mancano esempi devastanti.

4.2 – La debolezza delle regole

La legge mineraria dello Stato (R.D. 29/7/1927 n. 1443), di epoca fascista e quindi improntata a criteri di pieno sfruttamento delle risorse ed autarchia, distingue in modo giudizioso le attività di “miniera” e di “cava” non a seconda del tipo di escavazione (sotterranea o a cielo aperto), bensì secondo il valore economico dei minerali. La stessa primaria categoria delle “miniere” viene suddivisa secondo che i minerali siano classificati di interesse economico nazionale (oro, argento, petrolio, gas, ecc.) ovvero “di esclusivo interesse locale” (caolino, bentonite, ecc.). Dunque, se le cave vengono “lasciate in disponibilità del proprietario del suolo” (art. 45) ciò non significa che la loro importanza è tale che il proprietario può far ciò che vuole, ma al contrario che per la loro scarsissima importanza economica il legislatore del 1927 aveva deciso di sottrarla al regime pubblicistico proprio delle miniere. L'età di questa legge richiedeva una riforma; infatti per 20 anni si sono susseguite proposte di legge-quadro (la competenza legislativa spetta alle Regioni) di tutti i colori politici. Negli anni '80 con la redazione di un testo unificato la meta sembrava prossima; invece le divergenze politiche e la volontà di non interferire con l'attività delle Regioni ha fatto cadere tutto nel silenzio. Oggi di una legge-quadro sulle cave non si parla più, forse per la consapevolezza della sua tardività.

Attualmente la materia è essenzialmente disciplinata da leggi regionali. Emanate a partire dagli anni '70 e ripetutamente modificate, esse si basano in linea di massima su due strumenti: la pianificazione di settore tramite un “Piano Cave” (P.R.A.E.), regionale e/o provinciale; ed il rilascio di una specifica autorizzazione. Valutare i risultati di tali leggi appare arduo, perché entrano in gioco fattori quali l'alto livello di abusivismo (variabile da Regione a Regione), l'esistenza di vere e proprie “finzioni amministrative” dirette a minimizzare (sulla carta) l'impatto dei progetti e quindi a carpire le autorizzazioni, ecc.

In linea di massima possiamo dire che la gestione regionale poco sembra avere inciso sulle situazioni più gravi, mentre sul futuro pesa il generico clima neoliberista imperante. Oggi molti P.R.A.E. sarebbero giunti al termine di validità (o piuttosto risulterebbero travolti dalle situazioni di fatto), oppure sarebbero decaduti da anni. Si pensi alla Regione Veneto dove il P.R.A.E. pur con forti ritardi adottato nel 2003 a tutt'oggi non è mai stato approvato. Occorrerebbero pertanto nuovi strumenti, che però tardano; mentre molte “legge-tampone” cercano di dare il via libera a ulteriori localizzazioni e ampliamenti.

Ma naturalmente le cave sono sottoposte anche ad altri tipi di autorizzazioni, contemplate dalle leggi sulle c.d. “tutele separate”. Ecco una rapida sintesi:

a) quelle delle varie Aree protette (Parchi), che però molto spesso hanno palesato sul tema eccezionali debolezze;

Un discorso a parte si dovrebbe fare sulle cosiddette “cave di prestito” per le quali viene, d'imperio, data la possibilità di aprire cave a soggetti spesso sprovvisti della necessaria competenza tecnica, senza adeguate garanzie soprattutto sotto il profilo della ricomposizione ambientale. E' il caso delle realizzazione di nuove grandi infrastrutture stradali, dove nella stesura e approvazione del progetto

definitivo vengono individuate le “cave di prestito” in deroga a qualsiasi pianificazione regionale esistente e alla possibilità di recuperare i materiali necessario all’interno dei bacini di cava già autorizzati.

b) di particolare importanza è poi il vincolo paesaggistico (Parte III del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio – D.lgs. n. 42/2004), che grazie alla sua estensione “*ope legis*” abbraccia gran parte degli ambiti naturali italiani (il 47%); ma soprattutto la sua violazione è sanzionata sul piano penale (fino a 4 anni di reclusione). Purtroppo, la reale efficacia di questo tipo di vincolo appare oggi minata da più fattori, che almeno in parte possono ricondursi alla mancanza di mezzi ed inefficienza degli uffici che dovrebbero farlo rispettare. Tra l’altro il nulla osta paesaggistico per i siti di cava ha una durata limitata ai 5 anni, scaduti i quali il proprietario deve obbligatoriamente richiedere un nuovo nulla osta.

Occorre ancora aggiungere una riflessione sulla cosiddetta fase di riqualificazione delle cave giunte al termine del ciclo produttivo: i Piani di Ripristino.

Detti Piani operano in termini di ulteriore trasformazione del territorio, prevedendo spesso l’autorizzazione di discariche, di inerti edili nella migliore delle ipotesi. Colmato il bacino di cava, non sono infrequenti inoltre interventi urbanistici sulla superficie recuperata. Al fine di prevenire nelle aree di cava nuove forme d’impatto ambientale e alterazione del paesaggio è necessario approcciare i Piani di Ripristino in termini di rinaturalizzazione, favorendo il profilo ecologico e paesaggistico acquisito.

Capitolo 5

TERRITORIO AGRICOLO A PERDERE

*di Franco Ferroni,
responsabile policy sulla biodiversità WWF Italia*

5.1 – Le concause della perdita di suolo agricolo

La diminuzione della superficie del territorio destinata all'agricoltura (SAT, Superficie Agricola Totale) e la perdita di suolo effettivamente utilizzato in agricoltura (SAU, Superficie Agricola Utilizzata) dipendono essenzialmente da due fattori, da una parte l'aumento dell'urbanizzazione e dall'altra l'abbandono delle aree rurali più marginali. Il fenomeno è direttamente connesso alla riduzione del reddito delle imprese agricole ed alla progressiva riduzione del numero delle imprese agricole dovuta a molteplici fattori, dal ridotto ricambio generazionale nel mondo agricolo ad aspetti sociali e culturali che hanno indotto all'abbandono delle aree rurali con una concentrazione della popolazione nelle aree urbane.

Senza dubbi l'incidenza maggiore nella perdita di suolo in agricoltura è imputabile al cambio di destinazione d'uso a vantaggio delle aree urbanizzate e delle infrastrutture di vario tipo. Sono stati sufficienti alcuni decenni di non convenienza all'uso agricolo delle pianure italiane per provocarne il sacrificio delle superfici a vantaggio dell'urbanizzazione (industriale, artigianale, commerciale e residenziale). In Lombardia ad esempio dal 1999 al 2007 le aree urbanizzate sono aumentate di 34.165 ettari, le aree agricole sono diminuite di 43.278 ettari, mentre i terreni boscati e le aree seminaturali sono aumentate di 9.814 ettari per effetto dell'abbandono delle pratiche agricole essenzialmente nelle aree montane e collinari (dati ERSAF 2009).

Oggi quasi il 60% delle aree urbanizzate nazionali è collocato in aree pianeggianti, indubbiamente più comode per ciò che riguarda i collegamenti e più vantaggiose in relazione ai costi di costruzione dell'edilizia. In pratica, si è consumato più suolo e in modo più estensivo dove questa risorsa era più disponibile e dove costava meno, anche quando i suoli utilizzati erano ad alta vocazione agricola. L'interesse alla speculazione legata ai cambi di destinazione d'uso delle aree agricole ed all'edificabilità dei suoli sono enormi ed hanno generato spesso un intreccio tra costruttori ed Amministratori pubblici che ha in molti casi stravolto ogni tentativo di seria programmazione e gestione territoriale. Gli interessi dei grandi costruttori sono molto spesso coincidenti con quelli fondiari, chi costruisce case da tempo compra le terre su cui edificare e non sempre le comprano con l'edificabilità già sancita nei piani regolatori. Il guadagno in questo caso si moltiplica, e di molto.

Se consideriamo ad esempio che in un'area di fondovalle delle Marche i terreni ad alta vocazione agricola possono avere costi ad ettaro di 15.000 – 20.000 Euro che salgono facilmente a 70.000 – 90.000 Euro ad ettaro se il terreno diventa edificabile con un centro residenziale o commerciale che sostituisce i seminativi. L'erosione del suolo agricolo a vantaggio della nuova urbanizzazione risulta essere ancora più evidente nei territori caratterizzati storicamente da piccoli centri urbani inseriti in una matrice territoriale ad elevata vocazione agricola. Nel 2009 l'Assessorato Ambiente della Regione Marche ha presentato i dati relativi al consumo di suolo dal 1954 al 2007 in 93 Comuni della regione appartenenti a 11 aree urbane funzionali (un'area di Comuni contigui caratterizzati da una concentrazione di relazioni afferenti alle sfere residenziali, lavorative e ricreative, tale da raggiungere un grado di interdipendenza così elevato da identificare un unico sistema socio-territoriale). 10 di queste aree urbane funzionali ricadevano lungo la costa e nell'immediato retroterra e lungo le valli fluviali. L'esito dell'analisi ha evidenziato la perdita di 22.289,06 ettari di suolo agricolo tra il 1954 e il 2007 a causa della nuova edificazione. La

superficie urbanizzata complessiva nelle 11 aree urbane funzionali delle Marche è passata dai 6.970,37 ettari del 1954 ai 29.259,43 ettari del 2007; essa rappresenta l'8,2% dell'intero territorio analizzato. L'area urbanizzata al 2007 è 4,20 volte quella presente nel 1954; nello stesso periodo la popolazione è 1,37 volte quella del 1954. Dai dati rilevati emerge che nell'intervallo considerato (1954–2007) è stato urbanizzato il 6,41% della superficie territoriale dell'intera area analizzata; nei 53 anni oggetto di rilievo il suolo urbanizzato è aumentato mediamente ogni anno di 420,548 ettari e ogni giorno di 1,152 ettari.

La perdita di suolo agricolo è stata maggiore dell'aumento del suolo urbanizzato a seguito della disseminazione insediativa (*sprawl*), che ha determinato una sottrazione di superfici agricole per una nuova urbanizzazione dispersa ed a bassa densità che ha richiesto di conseguenza lo sviluppo di una diffusa rete di strade ed infrastrutture. Questo fenomeno è stato accentuato da una serie di fattori sociali ed economici che hanno indotto la delocalizzazione di molte funzioni urbane nelle aree agricole periurbane come ad esempio la progressiva sostituzione nei centri storici di attività terziarie alle residenze; i minori costi della nuova edificazione su spazi verdi extra-urbani rispetto ai costi di recupero e di adeguamento del patrimonio immobiliare esistente, le strategie di marketing ed investimento da parte degli operatori immobiliari che nei territori extra-urbani trovano maggiori opportunità legate alla qualità ambientale dei territori e minori vincoli urbanistici, il diffondersi di grandi centri commerciali periferici che determinano nuovi flussi della logistica e dell'utenza basati su una maggiore accessibilità per il trasporto su gomma e la mobilità personale tramite l'automobile.

Un'altra causa di consumo di suolo è rappresentata dalla possibilità per i comuni di utilizzare fino al 50% degli oneri di urbanizzazione per pagare le spese correnti. In carenza di altre risorse questa norma ha incentivato da parte delle amministrazioni locali il cambio della destinazione d'uso dei terreni agricoli in aree edificabili anche in assenza di un reale fabbisogno al fine di aumentare le entrate nei propri bilanci per mantenere i servizi essenziali. Una politica miope che non ha tenuto conto dei costi reali per assicurare alle nuove aree urbanizzate la dotazione delle infrastrutture di servizio indispensabili (acquedotto, rete fognante, rete elettrica, ecc.) ed aumentato i costi per i servizi sociali determinati dal maggiore pendolarismo scolastico e lavorativo. La speculazione fondiaria, minori costi e maggiori plusvalenze nel mercato immobiliare, maggiori entrate da oneri fiscali e di urbanizzazione per gli Enti Locali spingono inesorabilmente verso un cambio di destinazione dei terreni agricoli.

5.2 – L'importanza dei fattori socio-economici

D'altra parte il sempre minore rendimento delle attività agricole non riesce a contrastare il fenomeno dell'abbandono dell'agricoltura favorendo anche nuove forme di utilizzo del suolo, comunque sottratto alle produzioni agricole primarie. Da un ettaro seminato a cereali (grano duro e tenero) per un'area agricola vocata un agricoltore può ottenere oggi una rendita netta di circa 600 – 700 euro/anno, considerando che i costi di esercizio sono coperti essenzialmente dal premio unico aziendale della PAC basato al momento sulla superficie e sul pagamento storico. Per l'utilizzo dello stesso ettaro di suolo agricolo da destinare ad un impianto fotovoltaico a terra la rendita può arrivare a 4.000 euro/anno esenti da tasse. Con questi rendimenti è facile comprendere le ragioni della rapida trasformazione dell'uso del suolo. Per fermare la perdita irreversibile del suolo agricolo è necessario pertanto sostenere il reddito delle imprese agricole e riconoscere anche economicamente il ruolo di presidio che gli agricoltori svolgono sul territorio.

Questo vale maggiormente in alcuni Stati membri dell'Unione Europea, come l'Italia, caratterizzati dalla presenza di aziende agricole di piccole dimensioni. Nel nostro paese la dimensione media delle aziende agricole, in termini di SAU (Superficie Agricola Utilizzata) è di appena 7,9 ettari (dati censimento agricoltura ISTAT 2010), contro i 52 ettari della Francia, i 45 della Germania e i 23 della Spagna. In Italia solo il 5,2% delle aziende agricole ha oltre 30 ettari di SAU, ma produce il 70% del reddito agricolo italiano. Per le piccole imprese agricole affrontare il mercato, sempre più

globalizzato anche in questo settore, contando solo sulle produzioni primarie diventa ogni giorno più difficile.

Segnali di crisi preoccupanti si registrano anche nelle produzioni agroalimentari di qualità, per trasformazioni ad alto valore aggiunto come il vino, l'olio, formaggi e le numerose produzioni certificate (DOP, IGT, STG) a causa dell'aumento dei costi di gestione e delle contraffazioni, più o meno legalizzate, nei mercati internazionali, che si tenta di contrastare attraverso la tracciabilità delle filiere per la tutela del "made in Italy" e la promozione della filiera corta.

Nel 2009, secondo le stime UE, il reddito reale per lavoratore nel settore agricolo è sceso del 12% nella media dei 27 Paesi membri, del 25% in Italia, del 21% in Germania, del 19% in Francia. La volatilità dei prezzi delle materie prime, l'aumento dei costi di esercizio delle aziende determinati sia dall'aumento dei costi energetici (aumento dei costi del gasolio agricolo e dei prodotti chimici di sintesi) sia dall'elevato costo del lavoro ha contribuito ulteriormente dal 2009 ad oggi ad una riduzione del reddito delle aziende agricole, con maggiori difficoltà per le aziende di piccole dimensioni.

Il mantenimento sul nostro territorio di queste piccole imprese agricole è fondamentale non solo per contrastare la tendenza al cambio di destinazione d'uso dei terreni agricoli ma anche per la loro funzione di conservazione della biodiversità e del paesaggio che non potrebbero comunque essere sostituite in modo efficace da aziende di maggiori dimensioni frutto della tendenza ad accorpamenti in atto come hanno evidenziato i primi dati provvisori del sesto censimento generale dell'agricoltura realizzato dall'ISTAT nel 2010. L'agricoltura italiana cerca di resistere alle dinamiche del mercato aumentando la dimensione media delle aziende a discapito di una significativa diminuzione delle piccole aziende agricole. Il profilo che emerge dai dati provvisori ISTAT del 6° Censimento generale dell'agricoltura è il risultato di un processo di concentrazione dei terreni agricoli e degli allevamenti in un numero sensibilmente ridotto di aziende. Al 24 ottobre 2010 in Italia risultano attive 1.630.420 aziende agricole e zootecniche di cui 209.996 con allevamento di bestiame destinato alla vendita. Rispetto all'anno 2000 la riduzione del numero di aziende è stato del 32,2%. La Superficie Aziendale Totale (SAT) risulta pari a 17.277.023 ettari e la Superficie Agricola Utilizzata (SAU) ammonta a 12.885.186 ettari. In dieci anni la SAT è diminuita dell'8% e la SAU del 2,3%; una diminuzione attribuibile come già detto in gran parte al cambio di destinazione d'uso del suolo agricolo ed in parte anche al fenomeno dell'abbandono delle aree rurali marginali.

La dimensione media aziendale è passata, in un decennio, da 5,5 ettari di SAU per azienda a 7,9 ettari (+44,4%) per una forte contrazione del numero di aziende agricole e zootecniche attive (-32,2%), cui ha fatto riscontro una diminuzione della superficie coltivata assai più contenuta (-2,3%). L'effetto delle politiche comunitarie e dell'andamento dei mercati ha quindi determinato l'uscita di piccole aziende dal settore, favorendo la concentrazione dell'attività agricola e zootecnica in aziende di maggiori dimensioni riducendo in parte le differenze tra la struttura media delle aziende italiane rispetto alla struttura aziendale media europea.

Anche la dimensione media aziendale in termini di SAT è aumentata rispetto a quanto rilevato dal Censimento ISTAT del 2000, passando da 7,8 a 10,6 ettari. Tuttavia, in valore assoluto, la SAT complessiva diminuisce (-8%) assai più della SAU (-2,3%), segnale di un processo di ricomposizione fondiaria che ha trasferito alle aziende agricole attive nel 2010 prevalentemente le superfici agricole utilizzate dalle aziende cessate e, in misura minore, i terreni investiti a boschi annessi alle aziende o non utilizzati. E' inoltre probabile che una percentuale significativa del cambio di destinazione d'uso dei terreni agricoli abbia interessato particelle già collocate al di fuori della SAU. Sarebbe interessante approfondire questo aspetto sulla base dell'aumento del consumo di suolo per nuova urbanizzazione e la diminuzione complessiva della SAT a scala regionale. Oltre la metà della SAU totale (54,1%) è coltivata da grandi aziende con almeno 30 ettari di SAU (5,2% delle aziende italiane), mentre nel 2000 quelle al di sopra di questa soglia dimensionale coltivavano il 46,9% della SAU ed erano il 3% del totale. Le aziende con meno di 1 ettaro di SAU diminuiscono

del 50,6% e rappresentano nel 2010 il 30,9% del totale delle aziende agricole italiane, mentre erano il 42,1% nel 2000.

Le piccole aziende con meno di 1 ettaro localizzate in prossimità delle aree urbane hanno maggiori probabilità di essere occupate dallo sviluppo della nuova urbanizzazione, un fatto non del tutto negativo se opportunamente orientato alla concentrazione delle aree urbanizzate con l'intenzione di ridurre la dispersione insediativa. Attraverso opportuni incentivi si dovrebbe favorire l'accorpamento dei terreni agricoli nelle aree vocate all'agricoltura di qualità ad elevato valore aggiunto (vigneti, uliveti, ecc.) e per le produzioni strategiche (come ad esempio i seminativi a cereali), favorendo invece l'integrazione degli insediamenti diffusi nelle attuali aree periurbane con l'area urbanizzata principale progettando allo stesso tempo una rete logistica in grado di facilitare la mobilità pubblica e scoraggiare l'utilizzo del mezzo privato. La questione fondiaria può essere superata solamente nelle sedi di pianificazione mediante dispositivi di "perequazione" in grado di favorire da una parte l'accorpamento dei terreni agricoli e dall'altra la creazione di aree urbane funzionali, già sperimentati in alcune aree da diversi anni ma con risultati ancora troppo localizzati e deboli.

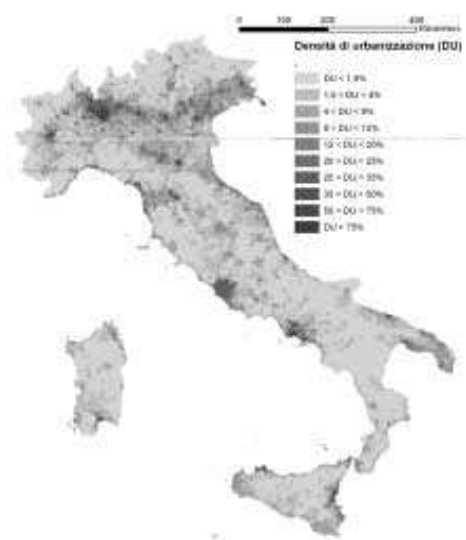


Figura 1

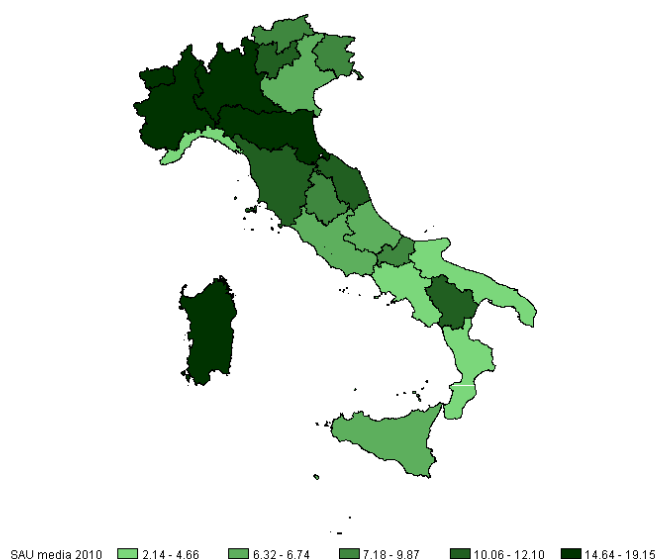


Figura 2

Figura 1 – Distribuzione delle densità di urbanizzazione nei comuni italiani, fornita dal rapporto tra le superfici urbanizzate e le superfici comunali. Risaltano, oltre alle ben note concentrazioni nelle maggiori aree metropolitane, anche valori piuttosto elevati in altre numerose aree interne e costiere della penisola.

Figura 2 – Superficie Agricola Utilizzata media aziendale per Regione e Provincia autonoma. Anno 2010 (superfici in ettari)

Con una dimensione media di 19,2 ettari di SAU per azienda, la Sardegna presenta la dimensione media aziendale maggiore, superando la Lombardia (18,4 ettari). I valori minimi si registrano in Liguria (2,1 ettari di SAU per azienda), Campania e Calabria (4), Puglia (4,7). Tutte le regioni del Sud hanno una dimensione media inferiore a quella nazionale, ad eccezione della Basilicata (9,9 ettari di SAU per azienda). Il 46% della superficie agricola utilizzata si concentra in Sicilia (1.384.043 ettari), Puglia (1.280.876), Sardegna (1.152.756) Emilia-Romagna (1.066.773) e Piemonte (1.048.350). La superficie di suolo utilizzato in media dalle aziende agricole per le produzioni primarie in grado di assicurare un reddito soddisfacente all'agricoltore rappresenta il primo ostacolo al consumo irreversibile del suolo determinata dal cambio di destinazione d'uso.

Assumono però oggi un ruolo determinante anche le porzioni di suolo agricolo non produttivo destinate alle infrastrutture verdi indispensabili per mantenere la continuità ecologica tra le aree urbanizzate e le aree agricole e per assicurare la presenza diffusa di corridoi ecologici. E' importante per questo assicurare un riconoscimento economico adeguato agli agricoltori che mantengono filari di siepi, alberate, boschetti, piccole zone umide, prati umidi stabili che garantiscono una adeguata diversità della matrice territoriale agricola in grado in questo caso di svolgere non solo un ruolo di antagonista all'espansione dell'urbanizzato ma anche quelle indispensabili funzioni ecologiche necessarie per la conservazione della biodiversità e l'adattamento ai cambiamenti climatici.

Per questo l'introduzione del greening nella proposta di riforma della PAC 2014 – 2020, che vincola il 30% del pagamento unico aziendale del primo pilastro al mantenimento di almeno il 7% della superficie agricola ad aree naturali deve essere confermato e possibilmente rafforzato. La PAC del futuro dovrà assicurare con maggiore equità un reddito minimo ad ogni impresa agricola, premiando chi favorisce il mantenimento di aree semi-naturali che garantiscono una elevata naturalità di una matrice territoriale sempre più frammentata da un continuo aumento dell'urbanizzazione e delle infrastrutture viarie. Accanto agli interventi che potranno essere sostenuti dalla PAC è però necessario orientare la programmazione dei Fondi Strutturali della UE per dare avvio ad una indispensabile riconversione dell'economia legata all'urbanizzazione del territorio e alle grandi infrastrutture del cemento e dell'asfalto promuovendo quelle "infrastrutture verdi" che possono garantire nel lungo periodo un adeguato riequilibrio del territorio rendendolo più resiliente alle perturbazioni a livello globale e locale.

CAPITOLO 6

I PROCESSI DI DEGRADO DEL SUOLO

*di Alessandro Urbani,
Vice-Presidente WWF Lazio, geologo*

6.1. - La gestione del suolo.

Le politiche di difesa ambientale ed economiche non possono prescindere da un'attenta gestione e tutela del suolo. Questa esile pellicola, posta all'interfaccia tra litosfera, biosfera ed atmosfera, è una risorsa che, nella scala temporale umana, non rinnovabile. L'elevata variabilità dei suoli italiani supporta molteplici servizi ecosistemici senza i quali non avremmo, ad esempio, la produzione alimentare e della biomassa. Un suolo ben strutturato è, altresì, importante, poiché contribuisce a mitigare gli effetti negativi delle precipitazioni meteoriche e del dissesto idrogeologico. Le caratteristiche geo-pedologiche e lo sviluppo antropico del territorio italiano rendono i suoli vulnerabili ai processi di degrado la cui intensità, anche per effetto di ripetuti stress climatici, assume toni allarmanti; dal 1950 al 2009 sono oltre 6.300 le vittime del dissesto idrogeologico. La progressiva perdita degli orizzonti bioproduttivi per effetto della pressione antropica sta incrementando l'estensione delle superfici affette da sterilità funzionale. La tutela del suolo comprende complesse interazioni tra fattori fisici, biologici, politici, sociali, culturali ed economici che occorre gestire sapientemente se non vogliamo trasformare il Belpaese in una landa desertificata. Nei paragrafi che seguono sono brevemente illustrati i principali processi di degrado e gli aspetti legislativi emanati a tutela del suolo.

6.2 – La “compattazione” dei suoli

La compattazione è un insieme di processi che determinano la compressione delle particelle costituenti il suolo e quindi la riduzione della porosità. La crosta superficiale che si forma ostacola i processi di infiltrazione e favorisce quelli di ruscellamento superficiale. Le cause della compattazione possono essere di origine naturale (es. azione battente delle piogge, azione delle radici etc.) ed antropica (es. traffico macchinari agricoli, pascolamento eccessivo etc.). Tra le cause antropiche citiamo l'uso dei potenti macchinari impiegati per incrementare la “produttività” dei terreni agricoli. I dati raccolti evidenziano che nel lungo periodo la maggiore produttività lascia il posto ad un'alterazione delle proprietà idrologiche dei suoli e quindi allo sviluppo dei processi erosivi ed alluvionali.

6.3 – La perdita della sostanza organica e della biodiversità

La sostanza organica nel suolo assume un ruolo importante nel mantenimento della sua struttura e delle sue funzioni garantita anche dall'elevata biodiversità degli organismi ospitati la cui densità può raggiungere valori di 20.000 individui/m³. La condizione dei suoli italiani è, a tal proposito, poco rassicurante: circa l'80% di essi ha un tenore di carbonio organico (CO) minore del 2% di cui una grossa percentuale ha valori minori dell'1%. La Carta Ecopedologica d'Italia evidenzia che i suoli hanno una quantità di carbonio organico i cui valori, da molto bassi (<1%) a bassi (1-2%), si osservano nelle principali pianure italiane. Questo *trend*, funzione della natura dei suoli e delle caratteristiche climatiche mediterranee, è accentuato dai processi antropici quali, ad esempio, gli incendi, le pratiche agricole intensive, la deforestazione e la conversione dei pascoli in terreni arabili (Di Fabbio & Fumanti F., 2008).

6.4 – La salinizzazione

Parliamo di salinizzazione dei suoli quando, per cause naturali o antropiche, il contenuto naturale dei sali (salinità primaria), necessario allo sviluppo vegetale, si incrementa a livelli tali da compromettere l'attività vegetativa e colturale (salinità secondaria). L'attività antropica è una delle cause dei processi di salinizzazione secondaria; il sovrasfruttamento delle falde (prelievi superiori alla ricarica naturale degli acquiferi) lungo le fasce costiere, ad esempio, favorisce i processi di intrusione di acqua salina. La salinizzazione delle pianure costiere, con ripercussioni negative in agricoltura, è accelerata laddove l'effetto tampone, esercitato dalle zone umide costiere, è stato limitato dalle opere di bonifica. Altri fattori di salinizzazione secondaria sono connessi alle pratiche irrigue ed allo spargimento dei sali sulla rete viaria. Occorre ricordare che l'incremento delle condizioni di aridità, connesse a cambiamenti climatici, favorisce i processi di salinizzazione secondaria. Il fenomeno qui in esame interessa la bassa pianura padano-veneta, le aree costiere tirreniche, la fascia adriatica e le isole; in Sicilia i suoli interessati da salinizzazione coprono il 10% circa del territorio regionale (Di Fabbio & Fumanti F., 2008).

6.5 – L'erosione

L'erosione idrica è l'insieme dei processi naturali (es. azione delle acque, del vento) ed antropici (es. lavorazione dei terreni) che rimuovono lo strato superficiale fertile dei suoli inibendone la capacità produttiva. In Italia, i processi erosivi assumono una particolare problematicità se circa il 30% dei suoli presenta un rischio erosione che supera le 10 tonnellate×ettaro⁻¹ ×anno⁻¹ (Di Fabbio & Fumanti F., 2008). Negli ambienti agricoli l'erosione idrica può causare notevoli problemi ambientali; i fitofarmaci, sovente utilizzati in modo indiscriminato, possono essere asportati con le particelle del suolo ed immesse nei reticoli idrografici creando, laddove essi si concentrino, inquinamento e danni agli habitat naturali.

6.6 – La franosità

Quando i processi erosivi si intensificano, l'azione combinata delle acque e della gravità può determinare, lungo i versanti geologicamente e morfologicamente predisposti del territorio italiano, l'insorgere di movimenti franosi il cui potenziale distruttivo è connesso alla loro estensione, profondità e velocità di movimento. In Italia circa il 70% dei comuni è interessato da movimenti franosi che nel periodo 1950-2009 hanno provocato almeno 6.349 vittime fra morti, dispersi e feriti (Guzzetti, 2010). Il numero di frane, stimato nell'Inventario dei Fenomeni Franosi in Italia (Progetto Iffi - Ispra), è pari a 470.000 (dicembre 2006) per una superficie dissestata di 19.446 kmq corrispondente al 6,6% del territorio nazionale. Nel corso degli ultimi cinque anni si registra un incremento del loro numero (+10.000) e della superficie territoriale coinvolta (+1300 kmq). La vulnerabilità intrinseca del territorio italiano è destinata ad incrementarsi con l'aumentata aggressività delle piogge; la proiezione futura del rischio d'erosione dei suoli, analizzata secondo gli scenari dell'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), richiede l'adozione di adeguate politiche di tutela dei suoli.

6.7 – L'impermeabilizzazione del suolo (soil sealing)

L'impermeabilizzazione (Soil Sealing) indica un insieme di processi di copertura (o sigillatura) dei terreni con materiali che inibiscono irreversibilmente la funzionalità ecologica del suolo. Questa problematica interessa principalmente le aree urbanizzate e le aree agricole con problemi di compattazione dei suoli. L'impermeabilizzazione ha effetti ambientali fortemente negativi; riduce la

capacità d'infiltrazione delle acque, sottrae il suolo ad altri usi, frammenta gli habitat ed interrompe i corridoi per le specie selvatiche. L'estensione delle superfici impermeabilizzate nelle pianure alluvionali, in particolare, limita le aree di espansione naturale delle piene incrementando il rischio idraulico. I dati a disposizione indicano che in Pianura Padana il 9,9% della superficie è occupato da opere d'urbanizzazione, cave e discariche, con punte del 12,5% nelle aree dell'alta pianura e del 16,9% in corrispondenza delle colline moreniche. In Versilia e nelle pianure interne della Toscana, Umbria e Lazio il consumo di suolo per attività extra-agricole raggiunge il 10,6% della superficie. Nelle aree collinari vulcaniche dell'Italia centrale e meridionale, le attività extra-agricole coprono in media l'11,5% della superficie, ma superano il 50% nella provincia di Napoli (Costantini *et alii*, 2007). Valori sottostimati, dal momento che essi non tengono in considerazione tutte le infrastrutture e le aree da loro influenzate.

6.8 – La contaminazione diffusa e puntuale

La contaminazione dei suoli è l'insieme dei processi, antropici e naturali, con i quali sostanze inquinanti esogene sono veicolate ed accumulate negli orizzonti pedologici. La contaminazione può avvenire da fonti diffuse (es. irrigazione, spargimento di fitofarmaci) o puntuali (es. industrie, servitù militari, discariche etc.). Tra i processi di contaminazione di origine naturale citiamo la deposizione di materiale vulcanico e la sedimentazione da eventi alluvionali. L'apporto di sostanze inquinanti nel suolo può favorire, a sua volta, la contaminazione dei corpi idrici sotterranei (es. da metalli pesanti) e superficiali (es. eutrofizzazione degli ecosistemi acquatici). In Italia i siti contaminati di interesse nazionale, la cui bonifica è direttamente curata dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, sono stimati in 54 (dato al 2008) mentre diverse migliaia i siti contaminati o potenzialmente contaminati gestiti dalle regioni (es. in Piemonte i siti contaminati sono 737). Ad essi occorre aggiungere quelli illegali utilizzati per lo smaltimento e lo stoccaggio di rifiuti pericolosi. Una particolare categoria di contaminante diffuso è rappresentato dalle *brownfields* ossia da ex siti industriali o commerciali abbandonati affetti da contaminazione.

6.9 – La desertificazione in Italia

I processi di degrado del suolo sopra evidenziati quando non sono governati raggiungono livelli di intensità tali da determinare una “*diminuzione o scomparsa [...] della produttività biologica o economica*” (UNCCD, 1996), ossia, condizioni di sterilità funzionale¹² e, quindi, di desertificazione. La desertificazione intesa come il “*degrado delle terre nelle aree aride, semi-aride e sub-umide secche, attribuibile a varie cause, fra le quali variazioni climatiche ed attività umane*” (UNCCD, 1996 – articolo 1, comma a). Il problema di rilevanza internazionale per la sua drammaticità è stato inquadrato nella Convenzione Internazionale delle Nazioni Unite sulla lotta alla Siccità e Desertificazione (UNCCD, 1994) ratificata dall'Italia con la Legge 4 giugno 1997, n. 170. La Convenzione evidenzia che la «*desertificazione è provocata da interazioni complesse tra fattori fisici, biologici, politici, sociali, culturali ed economici*». L'Italia nei confronti del problema ha la duplice veste di paese donatore e di nazione direttamente coinvolta dal momento che la desertificazione investe i Paesi che si affacciano sul bacino del Mediterraneo. I dati contenuti nell'*Atlante nazionale delle aree a rischio desertificazione*, curato da Costantini, Urbano, Bonati, Nino, & Fais, (2007) per conto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

¹² Per avere una percezione immediata del concetto di sterilità funzionale possiamo fare l'esempio delle aree calanchive dell'Italia centrale (es. Toscana, Lazio e Abruzzo). In questo sistema geomorfologico l'**area sterile** riguarda i versanti denudati dall'erosione mentre le **aree sensibili** sono le aree coltivate ad essi limitrofi soggette ad attivi processi erosivi (lineari ed areali) mentre le **aree vulnerabili** sono quelle residuali ancora protette dalla vegetazione arborea. Un suolo degradato, ma non sterile, riguarda, ad esempio, le aree coltivate ove si possono avere, ad esempio, asportazioni di suolo e livellamenti (es. per l'impianto delle coltivazioni). In questo ambito la risorsa suolo viene gravemente degradata e la sua capacità d'uso limitata, ma non vi è sterilità funzionale.

(MATTM), parlano chiaro: a causa dei processi di degrado del suolo e delle condizioni climatiche il territorio italiano è potenzialmente a rischio desertificazione. Questa problematica, ad oggi, interessa le seguenti regioni centro-meridionali: Sicilia, Sardegna, Puglia, Calabria, Basilicata, Campania e parte delle regioni Lazio, Abruzzo, Molise, Toscana, Marche e Umbria. Le analisi, condotte nelle suddette regioni (campione rappresentativo del 52% circa dell'estensione del territorio nazionale), mostrano che il 4,3% del territorio italiano ha già caratteristiche di sterilità funzionale, il 4,7% è sensibile a fenomeni di desertificazione mentre il 12,3% può essere considerato vulnerabile alla desertificazione.

6.10 - La gestione e la tutela del suolo nella legislazione

La Legge n. 183/1989 (Norme per il riassetto funzionale ed organizzativo per la difesa del suolo) inquadra la difesa del suolo delle acque nel bacino idrografico inteso quale unità territoriale, ambientale ed economica di riferimento per operare una corretta pianificazione del territorio. La L. n. 183/1989 individua ed istituisce, in ragione della loro estensione territoriale, bacini idrografici di rilevanza nazionale, interregionale e regionale governati. Le Autorità di Bacino sono gli organi istituzionali chiamati a sovrintendere, secondo forme di concertazione e cooperazione tra Stato e Regioni, la pianificazione del territorio di competenza attraverso il Piano di Bacino che si configura come strumento conoscitivo, normativo e tecnico operativo mediante il quale sono programmate le azioni e definite le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa, alla valorizzazione del suolo.

La pianificazione di bacino ha sonnecchiato fino a quando, a seguito dei tragici effetti delle alluvioni di Sarno e Soverato, lo Stato con il D.L. n. 180/1998 e s.m.i., ha imposto alle Regioni ed alle Autorità di Bacino di individuare, perimetrare e normare le aree a rischio frane ed alluvioni attraverso la predisposizione dei Piani Straordinari poi confluiti nei Piani Stralcio di Assetto Idrogeologico (PAI). In mancanza di linee guida omogenee ed in assenza di una base conoscitiva, omogenea su tutto il territorio nazionale, circa l'assetto geologico, geomorfologico ed idrogeologico sono stati redatti PAI che, all'interno di una stessa regione caratterizzata da bacini di rango nazionale, interregionale e regionale, sovente non dialogano tra di loro.

L'Italia con la Legge 4 giugno 1997, n. 170 ha ratificato la *“Convenzione delle Nazioni Unite sulla lotta contro la desertificazione nei Paesi gravemente colpiti dalla siccità e/o dalla desertificazione, in particolare in Africa”* (Parigi, 14 ottobre 1994). Si prende atto che la desertificazione ed il degrado delle terre interessano non solo l'Africa ma anche i Paesi che si affacciano sul bacino del Mediterraneo. L'articolo 2 dell'Allegato IV della Convenzione, (1996) evidenzia, a tal proposito, che la regione nord Mediterranea si caratterizza per:

- a) condizioni climatiche semi-aride che colpiscono vaste distese, siccità stagionali, grande variabilità del regime pluviometrico e piogge improvvise e molto violente;
- b) suoli poveri e sensibili all'erosione, soggetti alla formazione di croste superficiali;
- c) rilievi eterogenei con forti pendii e paesaggi molto variati;
- d) perdite importanti della copertura forestale dovute ad incendi;
- e) crisi dell'agricoltura tradizionale, caratterizzata dall'abbandono delle terre e dal deterioramento delle strutture di protezione del suolo e dell'acqua;
- f) sfruttamento non sostenibile delle risorse idriche che provoca gravi danni all'ambiente, compreso l'inquinamento chimico, la salinizzazione e l'esaurimento delle falde idriche;
- g) concentrazione dell'attività economica nelle zone costiere imputabile allo sviluppo dell'urbanizzazione, delle attività industriali, al turismo e all'agricoltura irrigua.

Gli articoli 4 e 5 dell'Allegato IV stabiliscono l'obbligo, ai Paesi sottoscrittori, di elaborare ed attuare programmi d'azione nazionali, regionali e subregionali secondo precise indicazioni. L'Italia con la Delibera CIPE n. 229 del 21 dicembre 1999 ha adottato il *Programma di Azione Nazionale di lotta alla siccità e alla desertificazione* (PAN) da redigersi secondo le linee guida approvate dal Comitato Nazionale per la Lotta alla Desertificazione (22 giugno 1999). La Delibera CIPE n.

229/1999 individua quali aree vulnerabili alla desertificazione: 1) le aree agricole a produzione intensiva e marginale; 2) le aree a rischio di erosione accelerata; 3) le zone degradate da contaminazione, inquinamento, incendi; 4) le aree incolte e abbandonate.

Per contrastare il fenomeno sono precisate misure di gestione sostenibile delle risorse idriche, dell'impatto delle attività produttive, di riequilibrio del territorio ed una serie di interventi possibili tra i quali l'incentivazione all'adozione di piani urbanistici che prevedano l'impiego di tecnologie orientate al ripristino e all'uso appropriato delle risorse naturali.

Per dare una prima attuazione al PAN il MATTM ha elaborato l'*Atlante nazionale delle aree a rischio desertificazione* con i risultati sopra richiamati.

Le Regioni e le Autorità di Bacino avrebbero dovuto verificare, ai sensi dell'art. 93 del D.Lgs. n. 152/2006, la presenza delle aree soggette o minacciate da fenomeni di siccità, degrado del suolo e processi di desertificazione per designarle quali aree vulnerabili alla desertificazione ed adottare i relativi provvedimenti. I Piani di Azione Locale sono di là da venire.

Il travagliato cammino della difesa del suolo prodotto dall'attività altalenante delle istituzioni e dalla cronica scarsità di risorse economiche in materia ha subito un rallentamento con l'entrata in vigore del Decreto Legislativo 3 aprile 2006 n. 152 (Norme in materia ambientale).

In tema di tutela del suolo e di lotta alla desertificazione il D. Lgs. 152/2006 (Parte III), riprende i contenuti espressi dalla L. n. 183/1989 ed affianca alla tutela ed al risanamento idrogeologico del suolo e del sottosuolo la lotta alla desertificazione (art. 53).

Il Decreto n. 152/2006, nel recepire la Direttiva Europea 2000/60/CE (Direttiva Acque), ha accorpato i bacini idrografici, di cui alla L. n. 183/1989, e creato otto distretti idrografici ciascuno dei quali dovrebbe essere governato da un modello amministrativo unico: l'Autorità di Bacino del Distretto Idrografico. Nel decreto era prevista, a decorrere dalla data del 30 aprile 2006, la soppressione delle Autorità di Bacino.

Nel nuovo assetto il Piano di bacino distrettuale (art. 65.) diventa lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato. Il Piano di bacino, contiene le misure per contrastare i fenomeni di subsidenza e di desertificazione, anche mediante programmi ed interventi utili a garantire maggiore disponibilità della risorsa idrica ed il riuso della stessa.

La mancata attuazione del D.Lgs. n. 152/2006 e l'esigenza di corrispondere alle scadenze dettate dalla Dir. 2000/60/CE ha obbligato il legislatore ad emanare la Legge 27 febbraio 2009, n. 13 (Conversione in legge con modificazioni del Decreto legge 30 dicembre 2008, n. 208 recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente) con la quale ha concesso la proroga alle attuali Autorità di Bacino ed ha stabilito che le stesse elaborassero i previsti Piani di gestione distrettuale (PGD) entro il 22 dicembre 2009.

Questo regime di proroga, che persiste tuttora, ha generato forte incertezza circa il futuro assetto delle Autorità di Bacino costituite e delle modalità tecnico-operative per far confluire i diversi PAI nei piani distrettuali. In questo contesto abbastanza confuso con il Decreto Legislativo 23 febbraio 2010, n. 49 viene recepita la Direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi alluvioni. I futuri Piani di gestione del rischio alluvioni (art. 7) dovranno includere, tra le misure di mitigazione del rischio idraulico, la gestione del suolo e delle acque, l'uso del territorio e la

conservazione della natura. È interessante osservare che il concetto di tutelare la risorsa suolo per mitigare il rischio alluvionale era già stato espresso 22 anni fa con la Legge n. 183/1989.

6.11 – Alcune proposte

Qui di seguito illustriamo alcuni interventi che sarebbero necessarie per contrastare i fenomeni che abbiamo descritto nel presente capitolo:

1. Strategia europea comune in materia di difesa del suolo: mentre per la tutela delle risorse idriche si è arrivati a definire una politica comune con precisi obiettivi di tutela da perseguire rimane vago l'impegno comunitario in materia di tutela e gestione della risorsa suolo. Le uniche indicazioni in tal senso sono contenute nel COM(2002)179 "Verso una strategia per la protezione del suolo". Occorre far pressione affinché si arrivi alla elaborazione di una Direttiva Suolo che sia strettamente coordinata con quelle già vigenti in materia di risorse idriche. In particolare occorre giungere alla definizione di standard di qualità dei suoli in termini di vocazione ed attitudine alle diverse forme d'uso.
2. Incrementare le conoscenze riguardanti l'assetto geologico: l'Italia, sebbene sia uno dei paesi più industrializzati, non si è ancora dotata di adeguati strumenti conoscitivi circa l'assetto geologico del proprio territorio. Occorre spingere affinché lo Stato e le Regioni trovino le risorse economiche necessarie per i progetti di cartografia geologica e geotematica, oggi interrotti, utili ai fini delle politiche di mitigazione del rischio idrogeologico e sismico.
3. Lotta alla desertificazione: lo Stato, le Regioni e le Autorità di Bacino devono dare attuazione alla Legge 4 giugno 1997, n. 170 predisponendo i Piani di azione. Le future politiche di pianificazione territoriale ed urbanistica dovranno basarsi anche sulla qualità, vocazione ed attitudine dei suoli alle diverse forme d'uso.

Bibliografia

Costantini E.A.C, Urbano F., Bonati G., Nino P., Fais A. (curatori) (2007). *Atlante nazionale delle aree a rischio di desertificazione*. INEA, Roma, pp.108
Di Fabbio & Fumanti F., (curatori) (2008) – *Il suolo. Radice della vita*. Apat – Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici.
Guzzetti F. (2010) - *Pericolosità e rischio da frana in Italia*. Frane e dissesto idrogeologico: consuntivo. Accademia Nazionale dei Lincei - X Giornata mondiale dell'acqua 22 marzo 2010

Capitolo 7

LE NORME IN ITALIA ED EUROPA: UN CONFRONTO IMPARI

*di Daria Ballarin,
Ufficio Ambiente e Paesaggio FAI
Stefano Ficorilli,
Ufficio Legislativo WWF Italia*

7.1 – Le sconcertante situazione italiana

Nell'ultimo biennio si sono succedute disposizioni che hanno inciso con una certa rilevanza sulla materia del governo del territorio.

Intendiamo riferirci: a) alle diverse disposizioni regionali sul cosiddetto Piano Casa, conseguente all'intesa Stato-Regioni del 1° aprile 2009 e alla successiva versione del 2011; b) alle norme sull'“Aggiornamento del catasto” (cosiddette Case fantasma), sulle semplificazioni in materia di Conferenza di Servizi e sulla Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) tutte contenute nel decreto legge n. 78/2010 (*“Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”*) e sulla semplificazione in tema di rilascio del Permesso di Costruire prevista dal Decreto Sviluppo del 2011; c) ai reiterati tentativi di introdurre un condono edilizio in Campania. Come detto tali disposizioni (che verranno meglio analizzate in seguito) intervengono, a legislazione invariata, sul governo del territorio che - dopo la riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione e dalla riforma sul cosiddetto Federalismo Demaniale (d.lgs. n. 80/2010) - risulta ancora disciplinato, in attesa di una riforma organica, dalla legge urbanistica del 1942.

A tale proposito è doveroso ricordare che alla Camera dei Deputati è ancora pendente la proposta di legge presentata dall'On. Lupi su *“Principi fondamentali per il Governo del Territorio”* la cui impostazione ha da sempre trovato la contrarietà delle associazioni ambientaliste. Pur nella varietà delle diverse disposizioni in esame, è comunque possibile rinvenire una comune linea. Essa va sicuramente trovata in una generalizzata semplificazione delle procedure inerenti *latu sensu* il governo del territorio. Nell'ultimo periodo il Legislatore ha sicuramente accentuato tale sua impostazione, considerando le norme a tutela di interessi sensibili – quali sono il paesaggio e l'ambiente – suscettibili di modifica in quanto recessive rispetto a supposte esigenze economiche legate alla semplificazione delle procedure amministrative.

Piano casa - previsione di deroga alla pianificazione urbanistica

Diverse leggi regionali consentono interventi in deroga degli strumenti urbanistici ed edilizi comunali. Precisamente ciò riguarda la legislazione delle regioni: Abruzzo, Basilicata, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Valle d'Aosta e Veneto.

Solo l'Emilia Romagna e la Toscana prevedono che gli interventi di ampliamento e ricostruzione sono possibili solo se consentiti dagli strumenti urbanistici comunali.

Così operando le regioni, acconsentendo a varianti ai titoli abilitativi hanno, anche se non tecnicamente ma nei fatti, dato dimostrazione dell'assenza di tassatività e prescrittività della pianificazione urbanistica comunale.

II Piano Casa

Con il Decreto Legge Sviluppo (dl n. 70/2011, convertito con la legge n. 106/2011) il legislatore ha elaborato una seconda versione del Piano Casa, utilizzato questa volta una diversa tecnica normativa rispetto al primo Piano Casa del 2009. Questa scelta normativa appare più coerente con il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni di cui al Titolo V della Costituzione.

Il comma 9 dell'art. 5 del dl n. 70/2011 prevede che le Regioni entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legge approvano specifiche leggi per incentivare interventi di demolizione e ricostruzione *“al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dimessi o in via di dismissione oppure da rilocalizzare, tenuto anche conto della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili”*.

Decorso il termine di 120 giorni dall'entrata in vigore del dl, quanto da esso previsto è immediatamente applicabile alle Regioni a statuto ordinario che non hanno provveduto all'approvazione delle specifiche leggi regionali.

Il Decreto legge Sviluppo prevede che le leggi regionali che devono essere approvate entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del dl, pena l'applicazione in via sostitutiva delle norme statali, devono prevedere: a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale. Fino all'approvazione delle leggi regionali la volumetria aggiuntiva riconosciuta come misura premiale è realizzata in misura non superiore complessivamente al 20% del volume dell'edificio se destinato ad uso residenziale, del 10% della superficie coperta per gli edifici ad uso diverso; b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse; c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari; d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica.

È altresì previsto che nelle regioni a statuto ordinario dopo sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legge in esame e sino all'entrata in vigore delle leggi regionali:

- 1) è ammesso il rilascio del permesso in deroga agli strumenti urbanistici anche per il mutamento delle destinazioni d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari;
- 2) i piani attuativi comunque denominati e compatibili con lo strumento urbanistico generale sono approvati dalla Giunta comunale.

Gli interventi di demolizione e ricostruzione consentiti non possono riferirsi ad edifici abusivi o ubicati nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria.

Resta in ogni caso fermo il rispetto degli standard urbanistici, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di quelle relative alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio.

Aggiornamento del catasto

È stata accolta con favore la norma finalizzata all'emersione ai fini fiscali dell'immenso patrimonio immobiliare finora non censito e rilevato dall'Agenzie del Territorio attraverso un accurato rilievo aerofotogrammetrico.

Dalla relazione tecnica di accompagnamento al decreto legge in esame si apprende che il Governo stima “prudenzialmente” un sommerso fiscale per 1,3 milioni di unità immobiliari prevedendo una corrispondente rendita catastale di circa 627 milioni di euro.

Ma c'è da sottolineare che sebbene tale previsione di entrata sia inferiore alle prime stime di 1,4 miliardi in due anni, la norma non fa chiarezza sui cosiddetti “abusi edilizi sostanziali” (quelli cioè realizzati in assenza di titolo abilitativo e su aree inedificabili oppure in eccesso rispetto alla volumetria consentita, o per l'insediamento di destinazioni d'uso non previste dalla disciplina urbanistica o in contrasto con le prescrizioni edilizie di legge o di regolamenti) rispetto ai quali non è posto esplicitamente l'obbligo di demolizione.

In assenza di tale specifica previsione il Comune sarà libero di scegliere di far finta di niente oppure provvedere all'abbattimento giacché, come noto, solo nei casi di irregolarità formali (interventi compiuti in assenza di titolo abilitativo ma conformi a PRG e regolamento edilizio) è possibile procedere al rilascio della concessione in sanatoria.

Si deve comunque presumere che tra la scelta di abbattere e quella di far finta di nulla il Comune si orienti, in considerazione della generale penuria delle casse comunali, per questa seconda opzione. Così facendo il Comune potrà così contare su entrate derivanti dal pagamento di imposte quali l'ICI, l'Irpef e la tassa rifiuti alle quali vanno aggiunte quelle derivanti dagli oneri di urbanizzazione.

Appare chiaro come un tale meccanismo si incentri su una profonda illegalità che potrebbe essere sanzionata solo con l'intervento dell'Autorità Giudiziaria sebbene limitatamente ai casi di abusivismo edilizio ancora punibili per non intervenuta prescrizione del reato. Ove il reato si fosse viceversa prescritto l'autore dell'abuso edilizio si troverebbe di fatto a godere dei medesimi effetti di una sanatoria senza neppure il pagamento della oblazione non correndo il rischio dell'abbattimento del manufatto illecito. Sono evidenti le ricadute negative in termini di tenuta e regolarità del sistema. Con l'effetto paradossale di una fiscalità pubblica derivante da illeciti penali. Per tale ragione l'emendamento che qui si presenta prevede un meccanismo di automaticità della demolizione nei confronti degli immobili frutto di un abuso edilizio sostanziale. La mancata previsione di un obbligo di automatica demolizione determinerebbe, ad avviso di chi scrive, un volano per l'abusivismo e una spirale di illegalità.

Rimane in ogni caso la difficoltà di capire come potrà essere possibile che il titolare di un immobile abusivo provveda al pagamento di una sanatoria fiscale con la prospettiva di vederselo abbattere. Da tale incongruenza, che in ogni caso permane, emerge la denuncia del rischio di un "condono mascherato". Le ripetute dichiarazioni del Governo volte a scongiurare un rischio di condono possono trovare conferma e riscontro, allo stato attuale, esclusivamente nel minor gettito di entrata previsto da questa voce della manovra.

Disposizioni in materia di conferenza di servizi

Le disposizioni in materia di Conferenza di Servizi (di seguito CdS) hanno da sempre previsto un esplicito e motivato dissenso da parte di una delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale, del patrimonio storico artistico, della salute o della pubblica incolumità (cfr. art. art. 14 *bis*, comma 3 *bis*, legge n. 241/1990 e art. 14-*quater*, comma 3, legge n. 241/1990). Ciò è confermato dall'art. 14 *ter*, comma 7, della legge n. 241/1990 il quale, nella versione antecedente la novella, prevede che *“si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata”* senza, correttamente, estendere il meccanismo del silenzio assenso anche alle amministrazioni preposte alla tutela di interessi cosiddetti sensibili quali l'ambiente, il paesaggio, il patrimonio storico artistico, la salute o la pubblica incolumità.

Il comma 2 dell'art. 49 del decreto legge n. 78/2010 alla lett. e) ha introdotto la modifica del comma 7 dell'appena menzionato art. 14 *ter* con il seguente testo: *«Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione, ivi comprese quelle preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità e alla tutela ambientale, esclusi i provvedimenti in materia di VIA, VAS e AIA, paesaggistico-territoriale, il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza, non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata.»*.

Tutto questo comporterà che qualora un'amministrazione preposta alla tutela di interessi ambientali (ma esclusi i "provvedimenti in materia di VIA, VAS e AIA"), del patrimonio storico-artistico (ma esclusi i provvedimenti in materia "paesaggistico territoriale"), della salute e della pubblica incolumità non partecipi alla CdS oppure, pur partecipandovi, non si esprime, tale comportamento verrà equiparato *ipso iure* ad un tacito consenso.

Da tutto ciò appare evidente la minaccia alla corretta tutela dell'ambiente, dei beni del patrimonio culturale, della salute e della pubblica incolumità.

Beni questi che per il loro indiscutibile valore – dalla giurisprudenza costituzionale ritenuto non comprimibile – non possono ritenersi recessivi rispetto ad un supposto principio di economicità dell'agire della pubblica amministrazione. Per tale ragione il Legislatore del 1990 aveva opportunamente escluso gli interessi sensibili dal modulo procedurale della CdS. Qualunque riforma in senso contrario, quale quella contenuta nel decreto legge in commento, porrebbe indiscutibili dubbi di legittimità costituzionale.

Non può inoltre essere taciuto il dubbio interpretativo che pone la paradossale formulazione proposta laddove un Sovrintendente non si esprima su un procedimento che incida sia su interessi paesaggistici che storico-artistici. Si arriverebbe al paradossale risultato per cui il medesimo comportamento omissivo del Sovrintendente avrà il duplice e differenziato effetto giuridico di valere come assenso in merito alla cura degli interessi storico-artistici e come diniego per la cura di interessi paesaggistici. Come se l'unicità della tutela del patrimonio culturale fosse sdoppiabile.

L'estensione della necessarietà del manifestato dissenso anche per le amministrazioni preposte alla cura di interessi cosiddetti sensibili è poi confermato dalla modifica al comma 1 dell'art. 14 *quater* della legge n. 241/1990 (contenuta alla lett. a) del comma 3 dell'art. 49) che prevede anche per le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico artistico, o alla tutela della salute e della pubblica incolumità l'obbligo di manifestare il dissenso, congruamente motivato, in sede di CdS. È poi da stigmatizzare il nuovo comma 3 *bis* all'art. 14 *ter* della legge n. 241/1990 introdotto dalla lett. b) del comma 2, dell'art. 49 del decreto legge in esame, il quale obbliga il Sovrintendente, anche in sede di rilascio di autorizzazione paesistica, a esprimersi in via definitiva in sede di Conferenza di Servizi in ordine a tutti i provvedimenti di sua competenza ai sensi del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio. Verrebbe così completamente superato il disposto del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio a poco più di sei anni dalla sua entrata in vigore, rendendo nella pratica completamente superflua l'attività del Soprintendente svuotandone di fatto la centralità del proprio ruolo. Il Sovrintendente, infatti, considerata la grave situazione di organico in cui versano attualmente le sovrintendenze, ben difficilmente potrà garantire la propria presenza alle diverse CdS non potendo così rappresentare esplicitamente l'interesse di cui è portatore. Tale inevitabile risultato non potrà essere evitato mediante i deboli espedienti (possibilità di fissazione di una nuova data per la riunione della CdS su richiesta dell'autorità preposta alla tutela del patrimonio culturale) introdotti al comma 2 lett. a) del decreto legge n. 78/2010.

SCIA

Il passaggio dalla DIA - Dichiarazione di Inizio Attività, alla SCIA – Segnalazione Certificata di Inizio Attività consente al cittadino, eliminando anche il filtro della validazione di un professionista, di procedere in totale autonomia eludendo qualsiasi autorizzazione pubblica e, quindi, ogni controllo preventivo, diventa quindi illusorio, visto lo stato dei controlli in Italia, verificare ex-post cosa sia realmente avvenuto (anche se sulla carta si escludono le aree vincolate). Ciò è valido anche per le Zone a burocrazia zero situate, tra l'altro, in un'area a rischio come il Mezzogiorno.

Semplificazione in tema di rilascio di Permesso di Costruire

Con l'art. 5 del cosiddetto Decreto Sviluppo (decreto legge n. 70/2011) viene introdotta una ulteriore significativa semplificazione in materia edilizia.

La novità più rilevante riguarda il procedimento per il rilascio del permesso di costruire di cui all'art. 20 del DPR n. 380/2001. Viene ampiamente fatto ricorso al meccanismo di formazione della volontà della pubblica amministrazione attraverso il silenzio assenso una volta decorsi i termini per la chiusura del procedimento (trenta giorni decorrenti, a seconda delle fattispecie, dalla proposta di provvedimento o dalla chiusura della Conferenza di Servizi; i termini sono raddoppiati per i Comuni con più di 100.000 abitanti o per i progetti particolarmente complessi).

Sono comunque esclusi dal meccanismo del silenzio assenso i casi in cui ricorrano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali. In questi casi il legislatore distingue a seconda che l'immobile sia o meno sottoposto ad un vincolo la cui tutela compete alla stessa amministrazione comunale. In

entrambi i casi l'esito non favorevole sul procedimento relativo alla gestione del vincolo con la decorrenza del termine di chiusura del procedimento determina la formazione del silenzio-rifiuto. Sono stati già evidenziati in precedenza i timori legati alla necessità di manifestare esplicitamente la volontà del Sovrintendente in sede di Conferenza di Servizi. Necessità che invece non ricorre nei procedimenti di VIA, VAS e AIA per i quali non vale la già richiamata disposizione di cui all'art. 14 *ter* comma 7 della l. n. 241/1990.

Ripetuti tentativi di introduzione di un condono edilizio in Campania

In sede di conversione del decreto legge n. 225/2010 recante "*Proroga dei termini previsti da disposizioni legislative e di interventi in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie*" (c.d. "Milleproroghe 2011") si è assistito all'ultimo, in ordine di tempo, episodio di introdurre un'ipotesi di condono edilizio in Campania. Analogo tentativo fu compiuto in altre quattro ipotesi: a) in sede di conversione del "Milleproroghe 2010"; b) come emendamento al decreto legge, poi non convertito, n. 62/2010 sulla sospensione delle demolizioni in Campania; c) con il ddl n. 1964 del sen. Villari del 19 gennaio 2010; d) con il ddl n. 2020 (cofirmatari i senatori Nespoli e altri) del 17 febbraio 2010.

7.2 - Il consumo di suolo: le tendenze in Europa

Si intende in questa sede analizzare, seppur sommariamente, questa trattazione intende analizzare gli interventi normativi e le strategie messe in campo da alcuni Paesi europei per impedire che la risorsa suolo venga ulteriormente erosa. I dati relativi al territorio europeo non sono infatti confortanti.

Francia

Alla fine degli anni Novanta tre leggi hanno consentito una revisione totale nella politica di gestione del territorio: 1) la legge *Voinet* del 25 giugno 1999 di indirizzo per l'assetto e lo sviluppo sostenibile del territorio; 2) la legge *Chevènement* del 12 luglio 1999 per il Rafforzamento e la semplificazione della cooperazione intercomunale e 3) la legge *Gayssot-Besson* del 13 dicembre 2000, conosciuta come SRU - Solidarietà e Rinnovamento Urbano.

Questo impianto normativo, come si vedrà, offre spunti molto interessanti in materia di contenimento del fenomeno dell'*urban sprawl*.

1) La *Loi Voinet* riformula l'assetto amministrativo statale e regionale, introducendo tre livelli di governo: le *Regions*, i *Pays* (sono definiti come territori che presentano una coesione geografica, culturale, economica e sociale), le *Agglomérations* (Aree urbane con più di 50.000 abitanti e almeno un centro urbano con più di 15.000 abitanti). L'attività svolta da questi attori è modulata sulle strategie e sugli obiettivi di pianificazione e di sviluppo stabiliti dallo Stato, i quali vengono definiti nei contratti stipulati tra Stato e Regioni, nei *Contrats de pays* e nei *Contrats d'agglomérations* prevedendo anche un'allocazione di risorse.

La *Loi Chevènement* riorganizza invece l'aspetto amministrativo legato alle intercomunalità, in particolare la norma prevede tre forme di associazioni comunali:

- Le *Communautés de communes*. Aree generalmente poco urbanizzate, non definite sulla base della popolazione residente e con una durata che può essere anche limitata.
- Le *Communautés urbaines*. Aree urbane con più di 500.000 abitanti
- Le *Communautés d'agglomération*. Aree urbane con più di 50.000 abitanti e almeno un centro urbano con più di 15.000 abitanti.

L'ultima fattispecie è stata introdotta proprio dalla riforma in questione e consente di individuare e gestire ampi spazi urbani e spazi rurali in modo più coerente ed unitario.

La riforma stabilisce inoltre un apporto di risorse alle *Communautés d'agglomération* che dispongono, in tal modo, di una fiscalità propria. I comuni sono tenuti, infatti, a mettere in comune la *TPU - Taxe Professionnelle Unique*, tassa che colpisce le attività economiche extra-agricole. Questo approccio nella politica fiscale consente di ridurre la concorrenza tra comuni nel voler attrarre attività produttive e commerciali e permette, al contempo, di realizzare progetti con un più ampio bacino di utenza. Per sopperire alla deprivazione di questa entrata nelle casse dei singoli comuni e per incoraggiare il loro passaggio ad un sistema di agglomerazione, lo Stato mette a disposizione un fondo di compensazione (*Dotation Globale de Fonctionnement/DGF*) a cui i comuni possono attingere per quelle spese che erano precedentemente coperte dalla TPU. Naturale completamento della riforma messa in atto alla fine degli anni Novanta, la *Loi Solidarité et Renouvellement Urbain-SRU* (n. 2000-1208 del 13 dicembre 2000), ha l'obiettivo di rinnovare gli strumenti di pianificazione comunale e di area vasta, rafforzando dunque l'intercomunalità, in un'ottica di sviluppo sostenibile. L'articolo 1 definisce come gli *Schémas de cohérence territoriale-SCOT* (Piano di inquadramento in area vasta), i *Plans locaux d'urbanisme* (Piani a livello comunale) e le *Cartes Communales* (Piano semplificato per i piccoli comuni), nuovi strumenti urbanistici introdotti dalla norma, debbano determinare le condizioni per assicurare:

l'equilibrio tra lo sviluppo delle aree urbanizzate e delle aree rurali da una parte, la protezione degli spazi dedicati all'attività agricola, alla silvicoltura e la tutela degli spazi naturali e del paesaggio, dall'altra, nel rispetto degli obiettivi di sviluppo sostenibile la diversità delle funzioni urbane e la *mixité sociale* nell'habitat urbano e in quello rurale; (...) un utilizzo equilibrato ed efficiente degli spazi naturali, urbani, periurbani e rurali, la protezione dell'ambiente (...) ¹³.

Da questa prima definizione degli strumenti di pianificazione, si può intuire come il governo francese voglia intraprendere un intervento di estrema completezza, prevedendo non soltanto la determinazione delle destinazioni d'uso e dunque la pianificazione urbanistica, ma anche l'intervento della pubblica amministrazione nella regolamentazione dei settori dei servizi pubblici, della protezione dell'ambiente e del paesaggio, del governo dello sviluppo urbano, della politica di *housing*, e dunque l'inserimento dei piani di settore nello stesso momento pianificatorio. Tutti i piani di settore devono infatti essere compatibili con lo SCOT e questo, a sua volta, deve essere conforme ai piani di indirizzo Statale e ai piani dei Parchi Naturali Regionali.

I *Plans locaux d'urbanisme* (PLU) individuano su scala comunale l'utilizzo che può essere fatto del suolo e quali sono le attività che possono esservi esercitate. Ovviamente si iscrivono all'interno della pianificazione di area vasta, dettagliando gli aspetti relativi ai coefficienti di occupazione dei suoli e alle regole costruttive.

Filo conduttore di tutta la rivisitazione dell'attività di pianificazione è la partecipazione della cittadinanza durante tutti i procedimenti di definizione degli strumenti, sia per quanto riguarda lo SCOT che il PLU. Questo aspetto è centrale per una norma che è stata concepita per raggiungere un obiettivo di sostenibilità durevole e soprattutto condivisa.

Germania

La Germania è stata senza dubbio uno dei primi paesi che più compiutamente, si è occupato del consumo di suolo, inserendo il problema nella più generale politica per il perseguimento di uno sviluppo sostenibile.

Nel 1985 viene infatti introdotta dal governo tedesco una *Strategia per la tutela dei suoli* che vede una prima formulazione di principi per la sua tutela seguita, nel 1987, dalle definizioni delle azioni da intraprendere per rendere effettivi tali principi. In particolare vengono inserite in modo interdisciplinare, all'interno della legislazione e dei regolamenti, delle disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e, contemporaneamente, si incoraggiano ricerche e progetti pilota per l'introduzione delle buone pratiche nel governo del territorio. Nel 1998, nell'ambito del programma per le politiche ambientali dello Stato Federale viene fissato un limite quantitativo

¹³ Vedi Art. 1 *Loi SRU*.

rispetto alla crescita allora registrata di 129 ettari al giorno. Tale limite, da raggiungere entro il 2020, è di 30 ettari al giorno e la modalità per raggiungerlo è quella di disgiungere lo sviluppo economico dall'utilizzo dei suoli liberi; ciò è possibile solo imponendo una politica di riutilizzo dei suoli già impermeabilizzati. Nel 1999 entra in vigore una legge per la tutela dei suoli, si passa dunque dalla definizione di linee guida e politiche generali per il contenimento del consumo di suolo a veri e propri strumenti giuridici. La legge si articola in due momenti: l'inserimento della tutela dei suoli in tutte le regolamentazioni e norme di settore e l'inserimento del principio di prevenzione. Quest'ultimo viene applicato alla tutela per quanto riguarda tutti quegli aspetti che possono deteriorare questa risorsa: inquinamento, impermeabilizzazione, etc. per evitarne il più possibile la compromissione.

Un approccio normativo così completo e puntuale è stato possibile solo grazie alla contemporanea attività di ricerca ed analisi portata avanti dal governo per la misurazione del fenomeno.

La pianificazione del territorio è normata dalla legge federale sulla pianificazione, riformata nel 1998 proprio con l'inserimento di misure per il contenimento del consumo di suolo, e dal Codice federale di edificazione (1998): entrambi gli atti dettano l'utilizzo efficace ed efficiente del suolo per uno sviluppo sostenibile degli insediamenti.

Nel 2002 il Governo Tedesco dà vita al Comitato dei Segretari di Stato per lo Sviluppo Sostenibile, composto da dieci ministri, all'interno del programma dell'Agenda 21. Il Comitato, che si occupa di formulare strategie a lungo termine e del monitoraggio delle azioni intraprese, stabilisce obiettivi quantitativi, tra cui *“Ridurre il consumo giornaliero di suolo per uso residenziale e per le infrastrutture da 129 ettari al giorno del 2002 a 30 ettari al giorno entro il 2020”*.

La Politica per la riduzione del consumo di suolo poggia su quattro principi:

- 1) le scelte di nuova occupazione di aree devono essere sostenute da un quadro attendibile dei costi economici e sociali;
- 2) gli strumenti economici e fiscali possono completare quelli della pianificazione urbanistica e territoriale aumentando notevolmente l'efficacia dell'azione
- 3) è necessario rafforzare gli strumenti della pianificazione urbanistica e territoriale e promuovere la cooperazione fra enti locali
- 4) il dialogo fra gli attori deve essere sostenuto tramite la realizzazione di progetti pilota.

Il primo punto parte dal presupposto che la dispersione insediativa genera costi economici e sociali elevatissimi: portare l'infrastrutturazione primaria in modelli insediativi caratterizzati dalla dispersione ricade sulla collettività con costi molte volte superiori rispetto a quelli che potrebbero essere sostenuti in un centro urbano densamente costruito. Inoltre i costi ambientali sono enormemente più alti in quanto qualsiasi intervento che determina una perdita di qualità dell'ambiente è irreversibile e dunque il suolo non può essere riportato alla situazione precedente neanche con un grande investimento di risorse. Ecco perché il Governo Tedesco intende realizzare un modello che possa contabilizzare questi diversi aspetti e consentire dunque di individuare per lo sviluppo quelle aree per le quali i costi economici, sociali, ambientali sono meno elevati.

Il secondo punto intende sviluppare dei meccanismi fiscali che consentano di disincentivare l'occupazione di aree libere. Per esempio, prevedendo una diversa tassazione sugli immobili a seconda che siano realizzati o meno su aree già urbanizzate.

Il terzo punto riguarda gli strumenti della pianificazione urbanistica e territoriale, essi sono relativi per lo più alla destinazione d'uso dei suoli e a questo proposito, come abbiamo visto, vi sono all'interno della prima legge per la tutela del suolo delle norme¹⁴ che disciplinano il riutilizzo e la riqualificazione di aree dismesse e il principio di prevenzione applicato all'utilizzo del suolo. Questi meccanismi devono essere inseriti nella pianificazione anche a livello regionale.

Infine la *Strategia* si concretizza attraverso esperienze pilota che consentono, da un lato, di verificare l'effettiva concretezza degli obiettivi che sono stati fissati e, dall'altra, di incoraggiare la collaborazione e la messa a sistema delle esperienze tra i vari attori coinvolti.

¹⁴ cfr. Codice dell'Edilizia e dell'Urbanistica.

Nell'ottobre del 2004 il Governo Federale ha definito alcuni principi guida da cui sono scaturiti 300 progetti pilota per la riduzione del consumo di suolo e per lo sviluppo sostenibile dei territori: questo programma denominato REFINA (*Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement*¹⁵) è parte della *Strategia Nazionale per la Sostenibilità* e punta a definire delle procedure innovative per il contenimento del consumo di suolo. Il programma ha coinvolto più di 1000 soggetti tra istituti scientifici, amministrazioni pubbliche, associazioni ambientaliste, creando una rete di conoscenze ed esperienze estremamente variegata e all'inizio del 2006 erano 116 i progetti avviati e finanziati dal Governo Federale.

I progetti hanno sviluppato alcuni aspetti: la cooperazione regionale, sviluppando ad esempio delle strategie per lo sviluppo delle aree commerciali a livello regionale; l'utilizzo di strumenti economici che hanno consentito di indirizzare gli investimenti privati verso il recupero delle aree dismesse e verso la città consolidata; l'utilizzo di strumenti estremamente innovativi come la contabilizzazione ecologica che ha consentito ai comuni di calcolare i costi e i vantaggi delle scelte pianificatorie, non solo in un'ottica finanziaria ma anche ambientale e sociale; il ciclo del suolo che ha visto ad esempio il recupero delle ex aree militari dismesse, prevedendo in alcuni casi anche la bonifica di siti contaminati; la sensibilizzazione e la comunicazione, in modo da rendere consapevoli i cittadini e le pubbliche amministrazioni dell'importanza della pianificazione e della gravità del problema del consumo di suolo.

Nel 2008 il Governo Federale decide di sviluppare ulteriormente la propria *Strategia per la Sostenibilità* e lo fa attraverso un *Progress Report* che, sulla base del documento del 2002, ne implementa i contenuti e gli obiettivi.

Dopo aver definito la situazione del territorio tedesco e passato in rassegna gli interventi intrapresi dal Governo Federale fino a quel momento, il rapporto si concentra sulle possibili prospettive future: cosa può essere ulteriormente migliorato? Quali strumenti possono essere ancora introdotti? Gli strumenti finanziari che sono stati impiegati a partire dal 1998, come abbiamo visto, sono gli incentivi per le densificazioni della città consolidata, per il riutilizzo delle aree degradate (*Flächenkreislauf* ciclo dei suoli) e per l'utilizzo di metodologie costruttive che riducano l'impatto sull'ambiente; a questo il Governo Federale ha aggiunto una serie di interventi per migliorare l'attrattività dei centri urbani oltretutto la loro funzionalità, ad esempio offrendo dei finanziamenti per il recupero di edifici in stato di abbandono o degrado.

Un punto che è ancora da sviluppare, ma che secondo il Governo tedesco ha buone potenzialità, è l'analisi costi-benefici sull'utilizzo dei suoli. Questo strumento è estremamente utile per i Comuni che con difficoltà fanno propria una strategia di sviluppo a scala nazionale e che spesso sono legati ad interessi locali. In particolare il Governo si propone di sviluppare alcuni dei progetti innovativi portati avanti dai *Länder* nel contesto del REFINA. Inoltre si prevede di implementare i costi per chi intende costruire su suolo libero mentre, per incentivare il riutilizzo del suolo già impermeabilizzato, si intende provvedere alla creazione di fondi immobiliari che comprendano, in interventi più estesi, le aree da riqualificare, singolarmente non vendibili; questa operazione è realizzabile anche grazie ai fondi europei previsti dal progetto JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) che possono essere impiegati per offrire incentivi o prestiti.

E' inoltre in esame una proposta di legge per implementare il legame tra le previsioni di sviluppo insediativo e dei servizi, incluse le infrastrutture, e la reale domanda, in un'ottica di medio-lungo termine.

Infine viene sottolineata dal Governo Federale l'importanza che, a tutti i livelli di governo, siano predisposti degli obiettivi per il contenimento del consumo di suolo in modo da creare un sistema di interventi che copra tutto il territorio nazionale.

¹⁵ Trad. Ricerca per la riduzione del consumo di suolo e per la gestione sostenibile del territorio.

Gran Bretagna

Il modello inglese si è caratterizzato, fino all'avvento del cosiddetto Nuovo Laburismo, per l'assenza di una pianificazione a livello regionale. Con l'avvento del Laburismo si riafferma con forza l'importanza dell'attività di pianificazione e con questo obiettivo viene emanata la legge per la Pianificazione e la Compensazione nel 1991 che attribuisce grande rilievo ai Piani Urbanistici Locali. Comincia così il processo di decentramento amministrativo che dal 1997 vede il passaggio da un Piano Locale, come strumento settoriale, ad un Piano Regionale, come strumento di pianificazione strategica. Questa trasformazione si è resa possibile in seguito all'istituzione di otto nuove assemblee, le Regional Planning Bodies, organi di governo locale che definiscono le Regional Spatial Strategies, sviluppano cioè strategie a livello regionale relativamente alla pianificazione, allo sviluppo economico, alla gestione dei rifiuti, all'housing sociale, alla sanità. Questa riorganizzazione amministrativa ha consentito di semplificare enormemente l'attività di pianificazione superando le frammentazioni dei compiti e le sovrapposizioni che fino a quel momento avevano caratterizzato questo aspetto della gestione del territorio.

I Planning Policy Guidance, e i loro sostituti, i Planning Policy Statement, sono predisposti dal governo, dopo una consultazione pubblica, per spiegare disposizioni di legge e fornire un orientamento alle autorità locali sulla programmazione politica e sul funzionamento del sistema di pianificazione.

Per il contenimento dell'urban sprawl e per imporre un uso efficiente ed efficace del suolo, il Governo inglese ha utilizzato questi strumenti declinandoli di volta in volta. A seguire analizzeremo i due interventi più significativi dal punto di vista delle politiche di pianificazione: il PPG 2 sulle Green Belts e il Planning Policy Statement 3 sull'Housing.

Istituite nel 1955, le Green Belts sono delle cinture verdi che circondano i centri urbani costringendoli in confini non valicabili per l'espansione edilizia.

La Planning Policy Guidance 2 è stata pubblicata nel gennaio del 1995 e in quell'anno l'estensione delle Green Belts era di 1.556.000 ettari, circa il 12 % del suolo inglese, suddiviso in 14 Green Belts; ad oggi, secondo l'Office of Deputy Prime Minister, raggiunge una superficie di quasi 1.700.000 ettari. Quindi si può affermare che questa politica è stata vincente, ha infatti determinato un aumento notevole della superficie verde tutelata e ha introdotto modalità di utilizzo delle aree diverse.

Gli obiettivi perseguiti dalla PPG2 con l'istituzione delle Green Belts sono:

- prevenire l'urban sprawl conservando i terreni aperti
- impedire che si generi una continuità tra una città e un'altra
- proteggere la campagna e le attività che vi si svolgono: l'agricoltura e la silvicoltura
- conservare le caratteristiche specifiche delle città storiche con il loro contesto
- aiutare la rigenerazione urbana, incoraggiando il riutilizzo di aree urbanizzate abbandonate.

Questi obiettivi se perseguiti consentono il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile, qualsiasi altro tipo di sviluppo è da considerarsi dannoso per le Green Belts.

Le politiche di pianificazione prevedono anche quale può essere l'uso delle Green Belts:

esse rappresentano principalmente un modo per i cittadini di accedere facilmente alle aree verdi, ma consentono loro anche di svolgere attività ricreative come lo sport, di godere di paesaggi intatti a pochi passi dal centro urbano, di capire l'importanza della conservazione della natura e delle attività agricole.

Queste aree verdi dunque sono oggetto di una tutela attiva che ne consente l'uso antropico nel rispetto dell'integrità e delle funzioni che esse svolgono. Caratteristica essenziale delle Green Belts è infatti la loro *permanence*; per assicurare questa caratteristica i loro confini sono inseriti all'interno degli strumenti di pianificazione regionali e una volta approvati non possono più essere ridotti o alterati a meno di circostanze eccezionali e mai nei casi di abbandono dei terreni agricoli.

Qualora sia proposta una modifica di tali confini, il Segretario di Stato dovrà valutare se l'autorità di pianificazione ha preso in considerazione ogni possibile alternativa di sviluppo al di fuori dei confini delle Green Belts. In ogni caso dovrà essere adottata e approvata una modifica agli

strumenti di pianificazione locale. Laddove siano già presenti dei piccoli centri abitati all'interno dei confini delle Green Belts, si prevedono tre modalità di pianificazione per le quali: non è possibile realizzare nuovi edifici, oppure è possibile realizzare delle integrazioni (*infilling*) ma solo rispettando le specificità costruttive del centro urbano, infine è possibile realizzare interventi più estesi, ma comunque estremamente limitati, solo prevedendo delle modalità di sviluppo pianificate ed estremamente rigide. Per quanto riguarda più in generale le nuove costruzioni all'interno delle Green Belts, esse non sono consentite, fatto salvo per quelle destinate all'agricoltura e alla silvicoltura, alle strutture essenziali per praticare sport all'aperto e per le attività ricreative (qualsiasi altro uso che non entri in conflitto con gli obiettivi di tutela previsti per queste aree), per gli interventi su edifici esistenti (ampliamenti limitati, alterazioni o sostituzioni che mantengano la stessa volumetria dell'immobile), per limitati interventi di housing sociale laddove previsto dalle politiche di pianificazione del Governo.

Il Riutilizzo degli edifici esistenti all'interno delle Green Belts è considerato un tipo di sviluppo sostenibile, a patto che:

- l'intervento non abbia un impatto eccessivo sulla *openess* delle Green Belts
- il terreno circostante gli edifici non sia usato in modo improprio
- sia rispettato lo stile costruttivo locale e i materiali già utilizzati
- non sia necessaria una completa ricostruzione della struttura

Le autorità locali non possono respingere una richiesta di riutilizzo di un edificio senza considerare la possibilità di superare le obiezioni sollevate, imponendo delle modifiche ragionevoli.

Gli interventi di riqualificazione, completi o parziali, di siti già fortemente sviluppati all'interno delle Green Belts, devono essere considerati come delle opportunità per migliorare la condizione ambientale dei luoghi, a volte fortemente compromessa; possono essere inseriti, a questo scopo, dalle Autorità locali per la Pianificazione nei piani di sviluppo, tenendo sempre in considerazione alcuni criteri: il basso impatto dell'intervento sulla *openess* delle Green Belts, il raggiungimento degli obiettivi fissati nel documento per l'uso dei territori, alcune indicazioni di carattere tecnico (l'altezza degli edifici non deve superare quella degli edifici pre-esistenti e così come la superficie).

La riqualificazione, solitamente, non va' a pesare come costo sul settore pubblico per quanto riguarda i servizi e le infrastrutture. Le autorità locali che si occupano della pianificazione devono però tenere in considerazione l'impatto che nuove infrastrutture potrebbero avere sulle Green Belts e prevedere una quota adeguata nel proprio bilancio per i futuri interventi di manutenzione e di tutela del paesaggio e delle aree verdi.

E' evidente dunque come le politiche relative al ri-uso e alla riqualificazione dei suoli siano fortemente incoraggiate dal Governo inglese anche in aree vincolate e tutelate, come sono le Green Belts. Questo indirizzo politico diverrà ancor più chiaro nel momento della definizione delle linee guida per l'Housing che adesso vedremo.

Redatte nel giugno del 2010, queste linee guida intendono promuovere gli obiettivi sociali, economici e ambientali di sviluppo della società inglese, pianificando luoghi dove i cittadini possano vivere e lavorare in una *sustainable community*. Questo tipo di intervento di indirizzo passa irrinunciabilmente, come nel caso delle Green Belts, dal livello locale, in particolare è rivolto alle Autorità Locali di Pianificazione e ai Regional Planning Bodies, assemblee regionali che si occupano di pianificare le strategie a livello regionale.

L'impegno del governo inglese è quello di migliorare l'accessibilità e l'offerta di abitazioni per tutte le comunità, incluse quelle agricole.

Gli obiettivi generali che questo documento di indirizzo si pone sono dunque: garantire un'elevata qualità degli edifici; consentire l'accesso alle abitazioni al maggior numero possibile di cittadini, in particolar modo a chi si trova in una situazione di difficoltà e di bisogno; sviluppare piani abitativi che prevedano servizi, infrastrutture e la possibilità per tutti di raggiungere il proprio posto di lavoro; utilizzare in modo responsabile il suolo, affinché il suo uso sia efficiente ed efficace, e prevedere il riutilizzo di aree già precedentemente sviluppate.

Questi risultati sono perseguiti tenendo sempre in considerazione alcuni principi:

- sviluppo sostenibile - la crescita pianificata dovrà cercare di ridurre l'impatto dell'attività dell'uomo sull'ambiente, e considerare la gravità dei cambiamenti climatici e del rischio di alluvioni
- Approccio strategico – Le autorità locali di pianificazione e le assemblee regionali di pianificazione hanno un ruolo fondamentale nel definire la strategia che intendono perseguire nello sviluppo del proprio territorio
- Reattività del mercato - Le autorità locali di pianificazione e le assemblee regionali di pianificazione, nel redigere i piani di sviluppo, dovranno tenere in considerazione il mercato immobiliare d'area
- “Lavoro di squadra” - La chiave del successo di questa politica di housing è data dalla collaborazione e dall'apporto di tutti i soggetti interessati: le autorità locali, i Regional Planning Bodies, le comunità locali, gli stakeholders e i fornitori dei servizi e delle infrastrutture, i costruttori e i rivenditori.
- Approccio basato sui dati – I piani di sviluppo e le strategie regionali dovranno sempre basarsi su dati certi, in particolare la domanda effettiva di abitazioni e la disponibilità di suolo
- *Plan, monitor, manage* – “Pianificare, monitorare, gestire”, questi i principi alla base dell'azione pianificatoria della pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda la centralità di un approccio basato sui dati, la PPS 3 stabilisce l'importanza della determinazione di una strategia abitativa che tenga conto del reale fabbisogno a livello locale, regionale e nazionale, individuando nella collaborazione con gli stakeholders uno strumento per l'ottenimento di questi risultati. In particolare rivestono un ruolo di protagonisti le Local Planning Authorities e i Regional Planning Bodies, che devono determinare il fabbisogno abitativo a livello locale, sub-regionale e regionale. A questo proposito devono considerare alcuni elementi: i dati relativi ai livelli attuali e futuri della domanda di abitazioni e la loro accessibilità; l'impatto che lo sviluppo abitativo potrà avere sugli aspetti ambientali, sociali ed economici, inclusa un'analisi costi-benefici; la capacità delle infrastrutture esistenti e l'eventualità di creare nuovi servizi.

Definite in questo modo, le Regional Spatial Strategies individueranno il fabbisogno abitativo della regione e consentiranno la pianificazione locale su un periodo di almeno 15 anni.

La PPS 3 fissa inoltre i criteri che permettono di individuare le aree più adatte allo sviluppo insediativo, le aree cioè che presentano un buon livello di infrastrutture e di servizi e che consentono un uso efficace del suolo.

Al livello regionale i Regional Planning Bodies, attraverso la Regional Spatial Strategy, individuano aree vaste su cui intendono intervenire, indirizzandovi la domanda abitativa. I criteri per la scelta del luogo sono:

- L'analisi dei dati relativi all'andamento del fabbisogno abitativo a livello locale, sub-regionale, regionale e nazionale.
- La presenza di buoni trasporti pubblici e di sorgenti di energia rinnovabile per contribuire alla riduzione delle emissioni di carbonio.
- La presenza di politiche nazionali che supportino uno sviluppo abitativo in quell'area
- Circostanze particolari che possono influenzare la scelta relativamente al mercato immobiliare: ad esempio, nei casi di una forte domanda insediativa, oppure, al contrario, una domanda insediativa bassa che è necessario rinnovare, anche intervenendo sugli edifici esistenti.

Inoltre nella scelta del luogo più adatto allo sviluppo, va data assoluta priorità alle aree precedentemente urbanizzate, in particolar modo le aree e gli edifici abbandonati e in stato di degrado.

Un obiettivo chiave per la PPS 3 consiste nell'utilizzo efficace del suolo da parte delle Local Authorities e questo deve avvenire attraverso il riutilizzo dei suoli già impermeabilizzati. Il target fissato dal Governo inglese viene qui richiamato: almeno il 60 % delle nuove abitazioni devono essere realizzate su suolo già urbanizzato, questa definizione include aree ed edifici che sono stati abbandonati o sono in stato di degrado oppure utilizzati ma che potrebbero essere riqualificati. Ciascuna Regione può decidere di fissare un target più alto mentre le Local Authorities possono

stabilire una propria strategia, facendo riferimento ai principi e ai target fissati dalle regioni, prevedendo ad esempio diversi interventi da preferire a seconda dell'uso che precedentemente è stato fatto del suolo.

Infine, estremamente interessante risulta essere la previsione per l'entrata in vigore delle disposizioni stabilite nel documento. Le autorità che si occupano di pianificazione dovranno tenere presente gli indirizzi qui proposti anche per i piani realizzati prima del 2010 (comunque dopo il 2007). Se un piano di sviluppo insediativo non risponde ai criteri stabiliti per uno sviluppo sostenibile deve essere fermato, anche laddove siano già stati rilasciati i permessi di edificazione. Questo a testimoniare come l'interesse ad uno sviluppo sostenibile abbia un valore collettivo che supera quello dell'interesse del privato.

Il National Land Use Database è un database, aggiornato annualmente, che contiene informazioni sui suoli già impermeabilizzati ed edificati in Inghilterra che possono essere adatti allo sviluppo. Sono conosciuti con il termine "brownfield" e classificati in cinque categorie:

- terreni già edificati ma ora in stato di degrado
- terreni abbandonati ed edificati
- edifici vuoti
- suoli già precedentemente impermeabilizzati o edificati attualmente in uso e assegnati nei piani locali o con licenza edilizia
- suoli già precedentemente impermeabilizzati o edificati attualmente in uso potenzialmente riqualificabili ma non assegnati all'interno di un piano e senza una licenza edilizia.

Lo scopo del NLUD-PDL database è fornire un elenco coerente, completo e aggiornato di tutti i terreni in precedenza sviluppati ed edificati in Inghilterra che possono essere adatti ad un nuovo sviluppo, qualora siano vuoti, abbandonati o ancora destinati ad un uso produttivo.

Capitolo 8

UNA ROAD MAP PER ARRESTARE IL CONSUMO DI SUOLO

Le proposte di FAI e WWF

8.1 Considerazioni generali

Il dato incontestabile da cui partire è senza dubbio il fatto che nel nostro Paese è in atto un processo di edificazione che prescinde totalmente dagli strumenti di pianificazione sia perché compiuto, in larga parte, in deroga ai PRG (Piani Regolatori Generali) vigenti sia in quanto assume come riferimento una pianificazione paesistica in via di rifacimento, ancora non adeguata alle prescrizioni e agli obiettivi sanciti dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D.lgs. n. 42/2004).

Con il Codice del 2004 - successivo alla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 in merito al riparto delle competenze legislative con le Regioni - lo Stato ha ribadito la propria centralità in materia di tutela del Patrimonio culturale e dell'Ambiente. Va da sé, tuttavia, che il consumo di suolo è materia che si intreccia anche con le questioni del Governo del Territorio che continua ancora ad avere come norma di riferimento la legge urbanistica statale del 1942, ormai ampiamente superata sia dal punto di vista temporale sia da quello del quadro costituzionale di riferimento.

8.2 Avvio alla nuova generazione di piani paesaggistici da sottoporre a VAS

1. Nessuna Regione (fatta eccezione per la Puglia e la Sardegna, il cui piano paesistico approvato dalla Giunta Soru sta subendo un processo di inesorabile smantellamento da parte del nuovo esecutivo regionale) ha realizzato nuovi piani paesistici ispirati ai principi e alle prescrizioni del Codice del Paesaggio del 2004. Tutte le Regioni hanno trovato difficoltà a recepire alcuni aspetti innovativi contenuti in quel testo di legge: intendiamo, in particolare, riferirci all'individuazione di aree di pregio naturalistico da vincolare perché destinate al recupero (cosiddetti "vincoli vestiti") o l'estensione di vincoli di tutela su aree meramente agricole. Tutte aree, queste, che sfuggono alla tradizionale definizione giuridica di bene "storico-artistico". Il processo edificatorio, trovando una sua più ampia estensione soprattutto nelle aree agricole, necessita di essere contenuto e circoscritto da una pianificazione paesistica capace di individuare un confine dell'edificato urbano oltre il quale dovrebbe essere vietato costruire per finalità residenziali o imprenditoriali sulla falsariga di quanto avviene nell'esperienza anglosassone con le cosiddette *Green Belts*.

Occorre altresì ribadire che detta preliminare e fondamentale attività di programmazione e pianificazione deve – come già normativamente riconosciuto – rimanere totalmente nelle mani del soggetto pubblico: l'unico preposto e nelle condizioni di avere una visione d'insieme della trasformazione territoriale e delle esigenze della comunità locale. Ove, come purtroppo avviene frequentemente, un processo di edificazione nascesse dalla sommatoria delle proposte dei privati, questo, non solo prescinderebbe dalle reali esigenze di sviluppo del territorio rispondendo sostanzialmente, se non esclusivamente, ad uno spostamento di capitale da finanziario ad immobiliare, ma costituirebbe il presupposto di un disordine urbanistico che troverà enormi difficoltà ad essere "riammagliato" con i servizi urbani. Tutto ciò conduce a sempre più frequenti

sviluppi urbani che, anziché costituire ambiti naturali di una crescita “evolutiva” della città, finiscono per creare comparti cittadini autonomi, autosufficienti e totalmente privi di identità.

2. C'è poi da rilevare che la centralità riservata dal Codice del Paesaggio alla pianificazione paesistica, anche attraverso il meccanismo della sua cogenza sui piani urbanistici subordinati, va sottolineata anche sotto il profilo dell'assoggettamento del piano paesaggistico alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS) la quale, liberata dall'ambito eminentemente procedurale in cui spesso viene relegata, costituirebbe il giusto strumento per la valutazione di soluzioni alternative meno impattanti e consentendo altresì la comparazione dei valori paesistici e ambientali con le parallele esigenze di natura infrastrutturale, di sviluppo urbanistico, di approvvigionamento energetico ecc.

8.2.1 Moratoria sul nuovo edificato

1. Data la lentezza, se non l'inerzia, con cui si sta procedendo alla pianificazione a larga scala – la quale, come avviene nelle altre realtà europee, deve invece rappresentare il cardine per qualunque ordinato sviluppo territoriale – e considerato che i Piani Regolatori Generali (PRG) costituiscono oggi strumenti facilmente eludibili, WWF e FAI ritengono sia necessario, mediante una norma nazionale concertata con le Regioni, avviare una moratoria rispetto al nuovo edificato in attesa della redazione degli strumenti di riferimento e in particolare della pianificazione paesistica ai sensi nuovo Codice.

2. In merito agli strumenti urbanistici, i nuovi piani comunali dovranno uniformarsi alle prescrizioni dei piani paesistici (o piani urbanistici territoriali con speciale considerazione dei valori paesaggistici) e dovranno non più tendere a disegnare città “aggiuntive” e “autonome”, rispetto a quella esistente, ma ridisegnare la città nella sua complessità. Solo in questo modo si potrà migliorare la qualità urbanistica di quartieri oggi sempre più spesso anonimi e senza identità, aumentare gli attuali *standards* di servizi urbani compresi quelli del verde pubblico e incrementare il rapporto abitanti/aree verdi migliorandone la qualità naturalistica. Si potrà così evitare che nel computo di questo rapporto entri il c.d. “verde attrezzato” che molto spesso costituisce il grimaldello per giustificare cubature all'interno di parchi e giardini pubblici. A tale proposito si ritiene debba essere totalmente vietata qualunque nuova edificazione che non sia: preventivamente asservita da un efficiente sistema di trasporto pubblico, che non abbia un sufficiente numero di posti auto interrati e che non abbia standard avanzati di efficienza energetica. Qualunque intervento sull'edificato già esistente dovrebbe portare poi non certo all'occupazione delle aree intercluse, quanto alla sistemazione o rifacimento di tutta quell'edilizia popolare di bassa qualità architettonica e sociale realizzata soprattutto a cavallo tra anni '50 e '70. Inoltre, dovrà, più che mai, privilegiarsi il riuso delle aree dismesse promuovendo il recupero di forme di archeologia industriale e l'utilizzo sociale delle *aree liberate*, aprendo spazi pubblici nuovi e, quindi, inserendo e promuovendo una edilizia di qualità.

3. È poi di tutta evidenza che, laddove possibile, prima di provvedere al consumo di nuovo suolo è consigliabile, oltre che auspicabile, la buona pratica del riuso di suoli già compromessi e già utilizzati da trasformare nell'interesse, anche residenziale, della collettività non solo attraverso meccanismi di demolizione e ricostruzione.

8.2.2 Annullare gli effetti perversi dell'abusivismo

In questa sede va rammentato come in Italia non si sia mai provveduto a stabilire e a valutare nei vari ambiti urbani il peso dell'edificato abusivo. Si è quindi proseguito nello sviluppo dei PRG che prevedevano volumi edilizi complessivi prescindendo dai pesi derivanti dai manufatti abusivi senza

mai valutare questi come ipotesi *sottrattiva* ai volumi previsti dal PRG e senza mai attivare sistemi compensativi dal punto di vista ambientale. La completa definizione di pratiche di abusivismo pregresse, il conseguente abbattimento di immobili non suscettibili di condono, la definitiva rinuncia ad ogni nuovo condono dovranno costituire il presupposto imprescindibile per eventualmente realizzare nuovo edificato.

8.2.3. Monitoraggio del cambio delle destinazioni d'uso

Merita poi un appropriato ragionamento la pratica, a cui spesso le realtà locali accedono, costituita dal c.d. "Cambio di Destinazione d'Uso". Tale meccanismo ove operi, come è nell'attuale deprecabile prassi, senza una preliminare e adeguata pianificazione paesistica ed urbanistica, finisce per limitarsi al mero soddisfacimento dell'interesse privato di cui si fa portatore chi ne fa istanza; perdendo così inevitabilmente di vista gli effetti che esso comporta per la collettività in termini di trasporto, viabilità, incidenza sulla qualità ambientale e paesistica.

8.2.4 La leva fiscale per contenere lo sviluppo urbanistico sganciato da logiche pianificatorie

Il processo di contenimento dello sviluppo edilizio – sviluppo che non appare neppure più giustificato da supposte esigenze abitative di una popolazione in calo, escluso comunque l'esigenza di rispondere ai bisogni delle classi sociali meno abbienti – dovrà essere incentivato attraverso l'introduzione di adeguati meccanismi fiscali: da un lato, con un più severo regime di tassazione sull'utilizzo di nuove risorse territoriali e, dall'altro, con agevolazioni sul riuso di territorio o suo riutilizzo mediante un minor consumo di suolo. D'altra parte la strada appena indicata è contenuta in un recente documento della Commissione Europea (*"Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse"*, settembre 2011) il quale, nel fissare l'anno 2050 come termine ultimo entro il quale *"non edificare più su nuove aree"* (pag. 17 cit.), indica tra gli strumenti per il raggiungimento di tale obiettivo *"l'introduzione di tasse ambientali"* e di *"incentivi fiscali per un consumo più rispettoso dell'ambiente"* (pag. 11 cit.).

Deve tuttavia osservarsi che il cosiddetto federalismo fiscale (si pensi all'IMU, Imposta municipale propria introdotta dall'art. 9 del D.lgs. n. 23/2011) e il connesso federalismo demaniale (D.lgs. n. 85/2010), così come strutturati nelle recenti riforme normative, non appaiono, se mantenuti nelle forme con le quali oggi li conosciamo, gli strumenti più idonei per consentire la realizzazione degli obiettivi indicati a livello comunitario.

8.3 La tutela attiva di fiumi e coste

Idonea riflessione, data la loro delicatezza non solo per finalità di tutela paesaggistica ma anche per motivi sia ambientali che di sicurezza, va compiuta nei confronti delle zone costiere e di pertinenza fluviale.

1. Riguardo alle prime occorre quanto prima bloccare le attuali modalità di rilascio delle concessioni specie sulle aree demaniali che, ad esempio, negli ultimi dieci anni hanno portato al raddoppio degli stabilimenti balneari provocando espansioni fortemente impattanti anche per la prevenzione dell'erosione costiera e del mantenimento della linea di costa.

Particolare attenzione va poi riposta alle dinamiche connesse alla portualità turistica. Questa è spesso caratterizzata, in primo luogo, da operazioni immobiliari retrostanti, che non sempre trovano un corretto rapporto tra domanda e offerta dei posti barca e che costituiscono la "giustificazione" dell'intervento, in secondo luogo, da ubicazioni normalmente mai correttamente valutate sotto un profilo ambientale. Tant'è che alcuni di questi progetti di portualità turistica diventano causa di

gravi problemi di erosione costiera. Tutto ciò comporta non solo un mutamento del profilo geografico del nostro Paese ma innesca procedimenti di consumo di suolo che si sviluppano nell'entroterra. Per tali ragioni WWF e FAI chiedono a Governo e Parlamento di valutare un'estensione generalizzata dei 300 m di salvaguardia dalla linea di battigia sino ad almeno 1000 metri come già meritevolmente fatto in Sardegna dal piano paesistico Soru, successivamente abrogato in questa parte. Qualora una moratoria generale su tutto il territorio nazionale potesse presentare elementi di difficoltà applicativa, certamente si ritiene che una moratoria sulla fascia costiera, ad una distanza di 1000 metri, costituirebbe oggi un atto dovuto. Questo territorio, infatti, presenta significativi livelli di saturazione e le aree rimaste libere andrebbero salvaguardate in quanto tali, come compensative rispetto all'occupato, a prescindere da ogni valutazione di carattere ambientale o paesaggistico che queste possono rappresentare.

2. Analogo approccio bisognerebbe avere, con un ulteriore accento agli aspetti di sicurezza, per le aree fluviali. Per queste l'obiettivo va individuato nella garanzia del rispetto delle fasce fluviali indicate dai Piani di Assetto idrogeologico e soprattutto nella necessità di restituire naturalità ai corsi d'acqua; in tal modo si garantirebbe una dinamica più idonea a sostenere sempre più frequenti picchi di piovosità e il mantenimento di quelle aree in prossimità dei corsi d'acqua che potrebbero essere destinate ad attenuare i colmi di piena eccezionali. In un processo di lungo periodo, inoltre, occorrerà provvedere ad un progressivo spostamento e delocalizzazione degli impianti a rischio, situati nelle aree a rischio idrogeologico e, successivamente, procedere anche alla delocalizzazione degli immobili siti in queste stesse aree di pertinenza fluviale.

8.4 Gli interventi nei siti industriali dismessi

Su queste tematiche si congiunge la problematica delle aree da bonificare. A tale proposito FAI e WWF ricordano che l'obbligo di bonifica non può essere rimesso alla sola possibilità di riuso delle aree a fini edificatori e quindi ad accordi preventivi che di fatto garantiscono un rientro economico significativo rispetto ai costi di bonifica sostenuti. Le bonifiche rientrano nel principio comunitario del "Chi inquina paga" e, quindi, costituisce un obbligo in sé non necessariamente suscettibile di alcuna forma di compensazione.