BENEDETTA ARCOLIN

N. MATRICOLA: 2017875

DIRITTO EUROPEO DELL’AMBIENTE

PROF. Maurizio Malo

DEGRADO DEL SUOLO: IL CASO VENETO

Il quadro italiano

La difesa del suolo in Italia è una delle priorità nazionali, specie per il fatto che il vistoso degrado innescato a partire dalla seconda metà del Novecento ha recato e continua a recare pesanti devastazioni ambientali, con costi vistosi sia sul piano economico che su quello sociale. Gli interventi per contrastare il fenomeno sono stati numerosi, ma poco e male ispirati a una logica di sistema, con misure frammentarie, a volte contradditorie, e soprattutto non risolutive. A partire dalla legge del 18 maggio del 1989 numero 183 ,“Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo”, le competenze a livello statale in materia vengono attribuite ai ministeri dei Lavori pubblici dell’Ambiente. Quest’ultimo in particolare era stato istituito poco prima con legge del 1986 ispirata dall’allora ministro della transazione ecologica Giorgio Ruffolo.

Con il Decreto N.300/1999 scompare il ministero dei Lavori pubblici in quanto tale, trasformandosi in ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che esiste ancora. Rilevante l’articolo 41 comma 3 del decreto, che attribuisce al ministero le funzioni e i compiti dell’ex ministero dei Lavori pubblici: il che dimostra come ci sia una propensione a considerare i lavori pubblici solo nell’ottica dei trasporti e delle infrastrutture. Scompare una visione primaria alla difesa del suolo, intesa come competenza precisa in capo allo Stato. In realtà competenze in materia di difesa del suolo erano già transitate prima di questa riforma alle Regioni, così come accaduto in materia sanitaria. Questo non giustifica comunque la scomparsa di una struttura ministeriale statale ad hoc per la difesa del suolo.

La legge del 1989 viene abrogata dal decreto legislativo 152 del 2006, che diventa fonte legislativa fondamentale in tema di ambiente, diventandone il vero codice. Il titolo è “Norme in materia ambientale”, e l’ambizione è quella di introdurre disposizioni che già erano in vigore all’interno di leggi diverse, tra cui quella del 1989 sulla difesa del suolo, e raccogliere queste leggi in un'unica fonte normativa e riformulare nella sostanza la disciplina, in particolare in relazione a taluni aspetti che riguardano l’ordinamento dell’UE. Nonostante sia un decreto molto lungo e complesso, mancano comunque degli aspetti della disciplina ambientale, come la tutela del paesaggio che rientra nel codice del 2004, e la disciplina dei parchi naturali protetti per la quale rimane ancora in vigore la legge del 1991. Uno dei problemi di fondo, tuttora persistente e ripetutamente sottolineato come negativo dagli esperti, è dato dalla perdurante mancanza di una legge-quadro nazionale, più volte invocata ma tuttora inesistente (ci sono solo alcune proposte che giacciono in Parlamento), con la conseguenza che intanto ogni Regione si regola per conto proprio. Ma le ricadute della mancanza di una normativa nazionale non si limitano al degrado dell’ambiente e al consumo di suolo, ma si estendono al dissesto idrogeologico, perché l’aumento della cementificazione comporta un indebolimento della capacità dei terreni di assorbire acqua, la quale si ferma in superficie, provocando ripetute calamità naturali. Inoltre, si determina un impoverimento delle falde, con conseguenze in termini di riduzione delle riserve idriche cui ricorrere in caso di siccità.

La situazione in Veneto

Per quanto concerne il manifestarsi degli effetti dannosi derivanti dal dissesto idrogeologico vanno ricordati due eventi importanti. Tra i più recenti, quello che il 31 ottobre 2010 ha coinvolto 130 comuni allagando 140 km² di territorio; le zone più colpite sono state quelle di [Vicenza](https://it.wikipedia.org/wiki/Vicenza) e della sua [provincia](https://it.wikipedia.org/wiki/Provincia_di_Vicenza), della [provincia di Padova](https://it.wikipedia.org/wiki/Provincia_di_Padova) e di quella di Verona, dove le forti piogge hanno portato allo straripamento degli affluenti [Timonchio](https://it.wikipedia.org/wiki/Timonchio" \o "Timonchio), [Bacchiglione](https://it.wikipedia.org/wiki/Bacchiglione" \o "Bacchiglione), [Retrone](https://it.wikipedia.org/wiki/Retrone" \o "Retrone), [Alpone](https://it.wikipedia.org/wiki/Alpone),Tramigna,  [Frassine](https://it.wikipedia.org/wiki/Frassine_(fiume)). Anche nelle province di [Treviso](https://it.wikipedia.org/wiki/Provincia_di_Treviso) e [Belluno](https://it.wikipedia.org/wiki/Provincia_di_Belluno) gli smottamenti sono stati numerosi. Le persone coinvolte sono state 500.000. Nella sola provincia di Padova sono state sfollate 4.500 persone e nel vicentino sono morte due persone. In seguito, la notte fra il 12 novembre ed il 13 novembre del 2019 si è verificato a Venezia uno degli eventi di “acqua alta” più importanti degli ultimi decenni, con un picco massimo di altezza di 187 cm, il valore di marea più alto da quello del disastroso 4 novembre 1966. L’evento ha portato all’allagamento di gran parte del centro cittadino, causando anche gravi danni al patrimonio storico della città, con l’allagamento della Basilica di San Marco (oltre un metro di acqua nella cripta). Un evento questo avvenuto solo sei volte nei precedenti 12 secoli.

Le norme venete in materia

A fronte di queste calamità, la Regione Veneto nell’ultimo decennio ha adottato alcuni rilevanti interventi normativi, a partire dalla legge 23.4.2004 nr. 11, che definisce le norme per il governo del territorio del Veneto, descrivendo le competenze di ciascun ente territoriale, le regole per l’uso dei suoli secondo criteri di prevenzione e riduzione o di eliminazione dei rischi, di efficienza ambientale, di competitività e di riqualificazione territoriale al fine di migliorare la qualità della vita. Vengono esposti concetti come concertazione, sussidiarietà e co-pianificazione che sulla carta consentono di costruire piani armonici, non imposti gerarchicamente, ma che nascono dai Comuni. Inoltre, la separazione dell’aspetto strategico dei piani a differenza di quello di utilizzo del suolo tipico dei vecchi piani regolatori generali dei Comuni, fa sì che sia possibile mettere in atto un sistema progettuale che rende “coerenti” le azioni ai diversi livelli di pianificazione. Comuni, Province e Regione hanno la possibilità di attuare una condivisione delle scelte che portano allo sviluppo armonico del territorio.

In particolare, l’articolo 1 della legge 23.04. 2004 nr. 11 riporta le finalità delle norme con riferimento al contenimento del consumo del suolo e alla riqualificazione e rigenerazione, nonché alla densificazione, del tessuto edilizio, al miglioramento della qualità della vita all’interno delle città, alla demolizione di opere incongrue o elementi di degrado e dalla rinaturalizzazione del suolo, alla pulizia del territorio, alla riqualificazione di spazi e strutture pubbliche e private, all’efficientamento energetico degli edifici nonché alla sicurezza delle aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica. Importante è anche l’articolo 5, in base al quale i Comuni o altri enti pubblici possono prevedere che la demolizione di immobili in loro proprietà possa generare crediti edilizi da rinaturalizzazione. L’articolo 13 prevede l’istituzione di una Commissione regionale per la qualità architettonica che ha il compito di predisporre studi, raccogliere dati e formulare proposte finalizzate alla promozione della qualità nella progettazione architettonica, urbanistica e del paesaggio.

La legge del 2017

Un’ altra legge rilevante in materia è quella del 6.6.2017 nr. 14. Il testo si struttura in due parti: il Capo I riguarda norme finalizzate al contenimento del consumo del suolo, mentre il Capo II contiene le modifiche alla legge regionale sul governo del territorio correlate alle scelte fatte nel Capo I. In particolare, l’articolo 1 contiene i principi generali cui la legge si ispira e che declina, assumendo il suolo quale risorsa limitata e non rinnovabile, bene comune di fondamentale importanza per la qualità della vita delle generazioni attuali e future, per la salvaguardia della salute, per l’equilibrio ambientale e per la tutela degli ecosistemi naturali, nonché per la produzione agricola. L’articolo 2 si preoccupa di dare le definizioni fondamentali ai fini della nuova disciplina, in particolare la definizione di superficie naturale o di consumo di suolo come “l’incremento annuale netto della superficie naturale e seminaturale interessata da interventi di impermeabilizzazione del suolo, o da interventi di copertura artificiale, scavo o rimozione, che ne compromettano le funzioni eco-sistemiche e le potenzialità produttive; il calcolo del consumo di suolo si ricava dal bilancio tra le predette superfici e quelle già impermeabilizzate che sono ripristinate a superficie naturale e seminaturale”, oppure l’individuazione di cosa sono gli ambiti di urbanizzazione consolidata o gli ambiti urbani degradati o di rigenerazione, cui si riferiscono poi gli interventi disciplinati negli articoli successivi.

La legge del 2019

Infine, va citata la legge del 4.4.2019, n. 14 “Veneto 2050”: politiche per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11” che, coerentemente con quanto disposto dalla legge regionale 6 giugno 2017, n. 14, sul contenimento del consumo di suolo, prevede una serie di misure che incentivano e premiano la sostituzione ed il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente e la riqualificazione energetica degli edifici, da realizzare anche attraverso la promozione della qualità dei caratteri edilizi ed architettonici degli edifici, per un più generale miglioramento della qualità della vita. La legge promuove operazioni di rinaturalizzazione del suolo occupato da manufatti incongrui, mediante la loro demolizione e il riconoscimento di uno specifico credito edilizio definito di rinaturalizzazione. Gli interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente previsti dalla legge in questione sono essenzialmente interventi di ampliamento o di demolizione e ricostruzione degli edifici; tra le condizioni indicate figurano, in particolare, l’utilizzo di materiali di recupero o di coperture a verde, la realizzazione di pareti ventilate, l’isolamento acustico, l’adozione di sistemi di recupero per le acque piovane, la rimozione e lo smaltimento del cemento amianto, nonché l’utilizzo di BACS (Building Automation Control System) e BIM (Building Information Modeling) nella progettazione dell’intervento.

Un pesante ritardo normativo

Tuttavia, la produzione normativa risulta ancora insufficiente, e comunque in ritardo rispetto all’effetto che il sistematico degrado del territorio, in atto ormai da decenni, ha esercitato sulla regione. Va rilevato che l’impatto di questi processi non si riflette soltanto nella gestione del suolo, ma esercita ricadute pesanti sull’intero assetto anche socio-economico della regione, in un Veneto che aspira a diventare un’area metropolitana diffusa; allo stato attuale, però, la si potrebbe definire una “metropoli preterintenzionale”, considerando i guasti profondi arrecati al territorio (e alle relazioni che in esso si sviluppano) da almeno tre decenni di espansione selvaggia dell’edilizia industriale, commerciale e abitativa, che ha trasformato il tradizionale policentrismo di quest’area in un guazzabuglio informe e senza soluzione di continuità, con le relative e micidiali ripercussioni sul sistema della mobilità e sull’ambiente. A partire dagli anni Ottanta, si è registrata una proliferazione delle macro e mini imprese e dei distretti produttivi: dei 199 individuati dall’ISTAT a fini statistici in tutto il territorio nazionale, ben 34 (il 17 per cento) risultano localizzati in Veneto.

Già negli anni Settanta d’altra parte in regione il volume complessivo di fabbricati non residenziali aveva raggiunto quello delle abitazioni (circa 176 milioni di metri cubi); nel decennio successivo la tendenza si è accentuata, e negli anni Novanta il volume complessivo edificato è stato di 179 milioni di metri cubi per magazzini, capannoni e uffici, contro i 101 delle case. Nel 1999, l’ammontare di fabbricati non residenziali progettati in Veneto rappresentava il 18 e mezzo per cento della produzione complessiva italiana, livello inferiore alla sola Lombardia. Nei vent’anni tra il 1961 e il 1981, hanno cambiato destinazione d’uso più aree agricole di quanto non fosse capitato nella storia dei due millenni precedenti.

Da allora, la situazione semmai è peggiorata, come documenta anche l’ultimo rapporto annuale 2020 dell’Ispra, l’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, che opera nell’ambito del ministero dell’Ambiente: malgrado il blocco generale delle attività imposto dalla pandemia da Covid, in Italia ogni secondo di orologio sono stati consumati due metri quadrati di aree agricole e naturali, letteralmente mangiati da nuovi cantieri per case, centri commerciali, fabbriche, infrastrutture e altre coperture artificiali. In totale, oltre 50 chilometri quadrati persi, come dire 15 ettari al giorno. Il Veneto figura in testa a questa graduatoria dello scempio, subito dietro la Lombardia: 11,9 per cento di suolo consumato (contro il 12,1 dei lombardi), 682 ettari in più rispetto al 2019, dato di gran lunga superiore rispetto alla media nazionale, che è del 7,1. Nella regione, le pagelle peggiori sono per Treviso, con un consumo di suolo di 468 metri quadri pro capite, Padova con 427, Venezia con 417; Padova peraltro è prima per la quota percentuale, pari al 18,6. Il Nordest, nel suo complesso, brucia 2,16 metri quadri per ogni ettaro di territorio, a fronte di una media nazionale di 1,72; nel Veneto in modo specifico, la densità di consumo è di 3,72 metri quadri per ettaro, superiore a quella della stessa Lombardia. Infine, per presenza di nuovo suolo artificiale, Vicenza figura al terzo posto della graduatoria nazionale, con un incremento di 172 ettari, dopo Roma e Brescia; ma anche Verona, Padova e Treviso si segnalano in negativo, con aumenti compresi tra i 100 e i 170 ettari.

Consumo zero al 2050

Vero è che la Regione ha da tempo emanato una legge che prevede il consumo zero entro il 2050; ma da qui ad allora si rischia di accumulare altro devastante consumo di suolo. Lo stesso rapporto Ispra segnala un fatto incontrovertibile: se si continua di questo passo, entro il 2050 si verificherà in Italia un nuovo consumo di suolo pari a 1.552 chilometri quadrati; e anche se si riuscisse a ridurre i cantieri, prima dell’azzeramento si avrebbe comunque una crescita di aree artificiali per oltre 800 ettari. Da notare che siamo in presenza di valori tutti molto lontani dagli obiettivi di sostenibilità sanciti nell’Agenda 2030 a suo tempo sottoscritta dai Paesi aderenti all’ONU, con effetti devastanti: Ispra parla esplicitamente di un “continuo e significativo incremento delle superfici artificiali, specie nelle aree urbane e periurbane, e nei poli logistici e commerciali”; il che comporta “la perdita di superfici naturali, preziose per assicurare l’adattamento ai cambiamenti climatici in atto”.

Chiaramente, si tratta di comportamenti che impongono anche costi occulti pesanti per il degrado di suolo: il rapporto li valuta in oltre 3 miliardi di euro l’anno per il periodo compreso tra il 2012 e il 2020. Ad allentare il trend non sono riusciti neppure il Covid, come accennato, né il calo demografico che si è registrato: in realtà, il suolo consumato pro capite è aumentato nel corso dell’anno di 1,92 chilometri quadrati, con una copertura artificiale complessiva del suolo nazionale pari al 7,1 per cento, di gran lunga superiore alla media dei Paesi UE che è del 4,2. Ancora più allarmante è il fatto che il consumo di suolo è più alto nelle aree già compromesse: nelle città a maggior densità di abitanti sono andati persi nel 2020 28 metri quadri di territorio per ogni ettaro di area a verde. Con ricadute economiche significative: le aree perse in Italia dal 2012, se mantenute, avrebbero garantito forniture di prodotti agricoli per oltre 4 miliardi di quintali; e hanno compromesso l’infiltrazione di 360 milioni di metri cubi di acqua piovana, che scorrendo ora in superficie non sono più disponibili per la ricarica delle falde, e aggravano inoltre il rischio idraulico. Un ultimo, inquietante dato: il costo cumulativo di questa febbre da cementificazione, tra il 2012 e il 2030, viene valutato da Ispra tra gli 81,5 e i 99,5 miliardi. La metà dell’intero Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Un patrimonio paralizzato

La crisi in Veneto si sta manifestando con particolare evidenza sul fronte dell’edilizia industriale, con migliaia di fabbricati dismessi o comunque inutilizzati, e con un costo monetario in sé gravoso: da solo, quel patrimonio oggi paralizzato vale 4 miliardi. E con costi sociali devastanti, in termini di mobilità congestionata, inquinamento venefico, devastazione ambientale. Va apprezzata, in questo senso, l’iniziativa di Confindustria Venetocentro di avviare una mappatura e possibile recupero dell’esistente nelle due province di competenza, Padova e Treviso; con la speranza che l’intervento venga rapidamente esteso all’intero Veneto. Lo richiede una scarna ma brutale contabilità: oggi in regione i capannoni dismessi sono più di 11mila, il 12 per cento del totale; a fronte di qualche raro e lodevole piano di recupero, di singole amministrazioni e di privati, la stragrande maggioranza è abbandonata a se stessa. Con allarmanti episodi di infiltrazioni criminali, pronte a utilizzare quei luoghi per traffici illeciti specie di rifiuti, come segnalato dalla direzione distrettuale antimafia.

E’ un’autentica pandemia produttiva, non imputabile solo alla feroce crisi economica in atto dal 2008, prima per il crack finanziario globale poi per il portato del Covid e ora per la guerra in Ucraina. Le radici vengono dal secolo scorso, specie dagli anni Settanta, con un rapporto viziato tra pubblico e privato: con quest’ultimo a cavalcare una logica di corto respiro del fai-da-te, chiedendo alla politica di starsene da parte limitandosi a rimuovere gli ostacoli; pienamente assecondato da troppi soggetti che hanno preferito gestire la cosa pubblica sulla base di una caccia al consenso anziché secondo una logica di pianificazione di lungo periodo. In conseguenza, è straripata una devastante overdose di cemento certificata dai numeri: oggi in regione esistono 92mila capannoni, uno ogni 54 abitanti, e 5.679 aree produttive (in media dieci per ciascun Comune…) per oltre 41mila di ettari di terreno. Il mondo politico e dell’economia ha assistito in assordante silenzio a questa esplosione, salvo rarissime voci isolate. Come quella del compianto Bepi Covre, nella doppia veste di imprenditore e politico, che aveva lanciato l’allarme già nel febbraio 1998, partendo dal caso-limite della trevigiana Portobuffolè: gioiello urbanistico di 700 anime, deturpato da ben 40 capannoni. Un esempio negativo lampante, che stona tremendamente rispetto all’esemplare passato di un Veneto in cui prima l’antica Roma, poi la Serenissima, avevano saputo esercitare una virtuosa gestione del territorio, ispirandosi al criterio di sviluppo sostenibile molto prima che lo stesso termine venisse inventato.

FONTI GIURIDICHE

* Legge 9 Giugno 1989 n.183 “Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo”
* Legge 23 Aprile 2004 n.11 “Norme per il governo del territorio e in materia del paesaggio”
* Legge 6 Giugno 2017 n.14 “Disposizione per il contenuto del consumo di suolo e modifiche della legge regionale del 23 Aprile 2004 n.11”
* Legge 4 Aprile 2019 n.14 “Veneto 2050”
* Decreto legge n.300/1999 “Riforma dell’organizzazione del governo, a norma dell’articolo 11 della legge 15 Marzo 1997 n.59”

BIBLIOGRAFIA CEMENTO VENETO

* Almagisti, Marco, e Jori, Francesco, “La radice identitaria del Veneto è sepolta nel degrado ambientale”; in “Domani”, 21.10.2021
* Belloni, Gianni (a cura di), “Contrade a venire – Il Veneto dopo il 2000”; Portogruaro 2005
* Ispra (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale), “Rapporto sul consumo di suolo in Italia” ed. 2021; [Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2021 | SNPA - Sistema nazionale protezione ambiente (snpambiente.it)](https://www.snpambiente.it/2021/07/14/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici-edizione-2021/)
* Legambiente veneto, “Camorra e cemento – il Veneto orientale”; Venezia 2014
* Luciani D. (2002) Insediamento e mobilità nel Nordest: appunti su una nebulosa senza centro, in D. Marini (a cura di), Nordest 2002, rapporto sulla società e l’economia, Fondazione Nordest, Venezia
* Regione Veneto – Il Giornale di Vicenza, “Veneto ferito – L’alluvione del 31 ottobre 2010”; Vicenza 2010
* Turri, Eugenio, “La megalopoli padana”, Venezia 2000
* Vallerani, Francesco, e Varotto, Mauro, “Il grigio oltre le siepi – Geografie smarrite e racconti del disagio in Veneto”; Portogruaro 2006

Siti web

* Gattei A., Orlandin E. (2006) Processo di riforma urbanistica nel Veneto, in INUV, [www.inuveneto.it](http://www.inuveneto.it)
* “Il Veneto tra cambiamenti climatici e desertificazione”; in “greenreport.it”, 24.5.2019, <https://greenreport.it/news/clima/il-veneto-tra-cambiamenti-climatici>