

# Ambiente, ciclo illecito del cemento, progressiva riduzione del suolo, demolizioni di manufatti abusivi

Il suolo costituisce un bene ambientale limitato e definito il cui utilizzo, diversamente dalle altre risorse naturali, non è compensato da processi di reintegrazione o rigenerazione da parte dei cicli naturali, se non lungo ere geologiche: per questo, ogni scelta che determina una sua trasformazione in qualcosa di totalmente diverso da un suolo ne causa la perdita irreversibile.

Dal 2002 l'Unione europea dedica particolare attenzione ai fenomeni connessi al

problema (1): l'impermeabilizzazione del suolo (*Soil sealing*), infatti, assieme ad erosione, diminuzione della materia organica, contaminazione locale e diffusa, compattazione, diminuzione della biodiversità, salinizzazione, inondazioni e smottamenti, rientra nelle otto minacce identificate dalla Comunità Europea, oggetto della *Soil Thematic Strategy* (EC, 2006) e dell'analisi di best practices (EAA-FOEN, 2011).

Il "consumo di suolo" è un concetto multidimensionale che identifica molteplici significati: l'uso del suolo (*Land Use*) concernente la destinazione d'uso prevalente delle aree considerate; la copertura (*Land Cover*) descrittiva delle componenti bio-fisiche che ricoprono l'area; la frammentazione (*Landscape Fragmentation*) intesa come rottura della continuità delle aree omogenee e degli ecosistemi ospitati; l'impermeabilizzazione (*Soil Sealing*) riferita al cambiamento della natura del suolo originato dal compattamento e dalla sua copertura con materiali impermeabili; la dispersione dell'urbanizzato (*Urban Sprawl*) identificativa, invece, del risultato di un modello insediativo a bassa densità ed, infine, il consumo del suolo (*Land Take*), inteso come processo dinamico di alterazione delle caratteristiche di naturalità del territorio che produce come risultato una superficie artificiale, non finalizzata alla produzione ed alla raccolta di biomassa.

L'Italia, con il 7,3% di territorio nazionale coperto da superfici artificiali, è il terzo paese europeo per consumo di suolo, dopo Olanda e Belgio, in base ai dati del progetto LUCAS dell'Ue (*Land/use cover frame survey*) che si occupa del monitoraggio della copertura ed uso del suolo.

Dal dopoguerra si è assistito ad un vorticoso aumento del consumo di suolo a danno soprattutto di terreni agricoli ed aree boscate: secondo l'Istat, il Sud Italia consuma più aree agricole rispetto al Nord, dove invece la quota del consumo di area boscata risulta superiore, sebbene sempre secondaria rispetto al terreno agricolo (Ferrara, 2012) (2).

**Tabella 1**

**I dati dello stato della Sau (Superficie agricola utilizzata) pubblicati dai Censimenti dell'agricoltura dell'Istat**

Anni 1982 e 2010

Dati in ettari

Aree geografiche	1982	2010	Var. % 1982-2010
Nord-Ovest	2.594.575,72	2.096.984,82	-19,0

Nord-Evest	2.885.696,89	2.471.851,78	-14,0
Centro	2.837.519,22	2.191.651,05	-23,0
Sud	4.389.425,24	3.554.348,85	-19,0
Isole	3.125.395,76	2.541.211,32	-19,0
Italia	15.832.612,83	12.856.047,82	-19,0

Fonte: Istat, Censimento generale dell'agricoltura, 2010.

Secondo i dati del VI Censimento generale dell'agricoltura, nel 2010 la Superficie Aziendale Totale (Sat) è risultata pari a 17,3 milioni di ettari, mentre la Superficie Agricola Utilizzata (Sau) ammontava a 12,9 milioni di ettari: dal 1982 la Sau si è ridotta del 19%, con punte del 23% nel Centro Italia. A ciò va inoltre associato un processo di progressiva concentrazione di terreni agricoli ed allevamenti, sempre più ridotti in numero ma più vasti in estensione.

Le prestazioni del settore agricolo che emergono dai Censimenti dell'Istat sono il risultato dell'azione simultanea di molteplici fattori, quali la crisi economica, la volatilità dei prezzi delle commodity agricole, i cambiamenti nella Pac, le recenti sfide connesse ai temi della sostenibilità. Il consumo di suolo rappresenta sicuramente un fattore di rischio aggiuntivo che contribuisce ad aggravare le condizioni di sopravvivenza del comparto.

Le cause della contrazione dei suoli a destinazione agricola sono molteplici. Innanzitutto, l'abbandono dei terreni agricoli: questo fenomeno interessa prevalentemente le aree poco redditizie, quelle a basso livello di infrastrutturazione, più periferiche ed inaccessibili, come ad esempio quelle montane. L'abbandono costituisce un problema diffuso, con una forte incidenza sui terreni sottratti all'agricoltura. Tuttavia, a differenza della cementificazione, non compromette in maniera irreversibile la destinazione d'uso del territorio, né contribuisce ad alterare le sue funzioni naturali ed ecologiche, come ad esempio l'assorbimento dell'acqua piovana.

Secondo fattore agente, appunto, è la cementificazione: dagli anni Cinquanta ad oggi, tale fenomeno ha interessato un'area di 1,5 milioni di ettari, equivalente all'intera Regione Calabria (3); in soli 15 anni i Comuni italiani hanno rilasciato permessi per costruire pari a 3,8 miliardi di metri cubi, cioè oltre 250 milioni di metri cubi l'anno (4). Le aree ad alta infrastrutturazione, più redditizie, produttive e accessibili, che rappresentano anche i terreni migliori in termini di resa agricola, sono quelle più minacciate.

Il consumo di suolo, infatti, secondo una ricerca svolta da Fai e Wwf nel 2012, tra le diverse unità di paesaggio aggredisce principalmente le quattro maggiori tipologie di pianura: «quella aperta (presente soprattutto lungo la piana dell'Asta del Po e dei suoi affluenti), quella costiera (diffusa sull'intera Penisola); il tavolato carbonatico (concentrato soprattutto in Puglia) e la pianura di Fondovalle (frammentata e diffusa sia nella vasta area appenninica che alpina)».

Il terzo fenomeno che compromette la qualità e quantità dei terreni agricoli è lo sviluppo industriale "criminale". La fase di industrializzazione che ha segnato l'Italia del secondo dopoguerra e la successiva terziarizzazione dell'economia hanno messo sempre più in discussione il rapporto tra crescita, esigenza di lavoro e consumo sostenibile dell'ambiente. Recenti fatti di cronaca, dall'acciaieria di Taranto ai vari casi della Sardegna, hanno infatti confermato il rapporto antinomico tra agricoltura e industria, causato non soltanto dal crescente numero dei siti industriali, ma anche dalla deindustrializzazione e dall'inquinamento da questi prodotto, un inquinamento che va ben oltre l'area del sito e compromette, talvolta irrimediabilmente, la qualità dei terreni limitrofi.

Il legislatore nazionale, attraverso il D.lgs 22/97, il Dm 471/99, poi ripresi dal D.lgs 152/2006, ha progressivamente identificato e delimitato le aree più compromesse, definendole Siti di Interesse Nazionale (Sin). Si tratta di aree industriali dismesse o ancora attive, porti, ex miniere, cave, discariche non a norma o abusive, in cui i livelli e le forme di inquinamento risultano così estesi e gravi da costituire un pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente naturale.

Secondo i dati pubblicati dall'Ispra (5) nel 2009 in Italia esistevano 57 Sin per una superficie complessiva di 724.500 ettari, equivalente al 2,4% dell'intero territorio nazionale (6). Anche in questo caso la distribuzione del fenomeno per dimensione e numerosità delle aree risultava variabile a scala territoriale: Campania (17,9%), Sardegna (6,49%), Lazio (6,79%) e Piemonte (4,18%) erano le regioni con la maggiore incidenza delle superfici dei Sin rispetto a quella regionale, mentre la Lombardia rappresentava l'area con il maggiore numero di Sin presenti sul proprio territorio oppure si distingueva per l'elevato numero di Sin presenti sul proprio territorio.

**Tabella 2**

**Siti contaminati di interesse nazionale**

Anno 2009

Regione/Provincia Autonoma	Superficie regionaleHa	Sinn.	Superficie Sinha	Incidenza Superficie dei Sin sul totale regionale%
Piemonte	2.540.246	6	106.207	4,18
Valle d'Aosta	326.324	1	15	0,00
Liguria	542.155	3	4.240	0,78
Lombardia	2.386.280	8	5.880	0,25
Trentino Alto Adige	1.360.682	2	50	0,00
Bolzano-Benzen	739.992	1	26	0,00
Trento	620.690	1	24	0,00
Veneto	1.839.885	2	5.844	0,32
Friuli Venezia Giulia	785.839	2	12.727	1,62
Emilia Romagna	2.211.734	2	25	0,00
Toscana	2.299.351	5	11.432	0,50

Umbria	845.604	1	655	0,08
Marche	969.406	2	5.104	0,53
Lazio	1.723.597	2	117.086	6,79
Abruzzo	1.076.271	2	2.149	0,20
Molise	443.768	1	4	0,00
Campania	1.359.024	6	243.276	17,90
Puglia	1.935.790	4	23.869	1,23
Basilicata	999.461	2	3.645	0,36
Calabria	1.508.055	1	2.320	0,15
Sicilia	2.571.140	4	24.327	0,95
Sardegna	2.408.989	3	155.645	6,46
Italia	30.133.601	57	724.500	2,40

Fonte: Elaborazione Ispra su dati Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Ai Sin, la cui bonifica spetta allo Stato tramite il Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati, vanno poi aggiunti i più numerosi Sir, ovvero i Siti di Interesse Regionale, per i quali la competenza della bonifica è regionale.

Per procedere alle bonifiche dei Sin e Sir, però, servono conoscenze storiche adeguate sulle industrie che hanno occupato le aree da bonificare, tecnologie per l'asportazione e la sepoltura permanente delle sostanze pericolose, ma soprattutto ingenti finanziamenti.

Sino ad oggi, per governare i processi di bonifica è stato frequente il ricorso al Commissariamento o allo Stato di emergenza, secondo una governance che si è mossa sistematicamente al di fuori della gestione ordinaria di questi eventi. Anche per questo le bonifiche ambientali vantano un bilancio fallimentare: soggette a leggi speciali, generano una paralisi del sistema che impedisce di considerarle una opportunità per il territorio, un investimento capace di rimettere a reddito le aree interessate.

A ciò, inoltre, va spesso aggiunta la costante aggressione rispetto a questi "affari milionari" da parte delle criminalità organizzate: il caso della "virtuale" bonifica di Bagnoli è esemplificativo. Costata 107 milioni di euro, le indagini dalla procura di Napoli terminate ad aprile 2013 hanno attestato non solo che le bonifiche non sono state condotte, ma di fatto si è «comportato una miscelazione dei pericolosi inquinanti su tutta l'area oggetto della bonifica con aggravamento dell'inquinamento dei suoli rispetto allo stato pre bonifica». Tanto che ora sussiste un «pericolo ambientale con una immensa capacità diffusiva che coinvolge l'ambiente e l'integrità della salute di un numero non individuabile di persone». Da qui i sequestri delle aree dell'ex Italsider e dell'ex Eternit di Bagnoli, alla periferia di Napoli e, con il reato di disastro ambientale, l'indagine a carico di 21 ex dirigenti di vari Enti locali e della società Bagnolifutura, che si è occupata della Bonifica.

In ultima analisi, ma di preminente importanza, infatti, la presenza della criminalità organizzata nelle strategie di utilizzazione del suolo sta crescendo nel tempo ed in estensione, dal ciclo del cemento alla gestione dei rifiuti, alle

sofisticazioni agroalimentari. Il numero dei reati ambientali mostra la consistenza del fenomeno: 33.817 sono quelli accertati nel 2011, il 20% dei quali interessa il ciclo illecito del cemento, concentrato quasi esclusivamente nell'Italia centro-meridionale.

**Tabella 3**

**Reati accertati per settore e ripartizione geografica**

Anno 2011

Valori assoluti

Ripartizioni geografiche	Cemento	Rifiuti	Fauna	Incendi	Altro	Totale
Isole	1.054	573	1.271	1.410	1.436	5.744
Sud	2.537	1.873	2.931	3.909	2.190	13.440
Centro	1.724	1.300	1.577	1.781	1.374	7.756
Nord ovest	900	779	849	672	803	4.003
Nord est	447	759	866	163	639	2.874
ITALIA	6.662	5.284	7.494	7.935	6.442	33.817
%	20%	16%	22%	23%	19%	100%

Fonte: Legambiente.

Tra i vari reati connessi al ciclo illecito del cemento, l'abuso edilizio in Italia non rappresenta solo un fenomeno criminale, ma una vera e propria degenerazione culturale, consolidata da anni di inerzia delle Istituzioni deputate a contrastarlo e confermata da puntuali condoni edilizi, da una programmazione urbanistica arretrata e a macchia di leopardo.

Dal 2003, ultimo anno possibile per presentare la domanda di condono, al 2011 il Cresme (Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio) ha censito 258.000 immobili abusivi per un giro di affari illegale stimato da Legambiente in 18,3 miliardi di euro. Solo nel 2011 sono stati rilevati 26.000 abusi: il 13,4% del totale delle nuove costruzioni, oltre una casa su dieci di quelle sorte nell'ultimo anno è fuorilegge. Un nuovo abusivismo che si aggiunge al vecchio, risalente a prima del 2003 e non più condonabile, rischia di aggravare la pesante eredità lasciata dai passati condoni: migliaia di richieste inevase, presentate in occasione

delle leggi n. 47/85, n. 724/94, n. 326/2003 che, in attesa di istruttoria, consentono di lasciare molti immobili, classificati come case “sanabili”, nella disponibilità dei proprietari e quindi sul mercato immobiliare.

Ad alimentare il fenomeno dell’illegalità del cemento non vi è solo la certezza del condono, ma soprattutto quella del mancato abbattimento: sono pochissime, infatti, le ordinanze di demolizione effettivamente eseguite in Italia. A rimetterci, oltre al paesaggio, quindi è la credibilità e la cultura della legalità, sempre più considerata come un fastidioso fardello alla trasformazione del territorio. «Ville, ..., seconde case costruite in riva al mare o in un’area protetta, capannoni industriali, intere Palazzine diventano “invisibili”. Quando un magistrato o un sindaco decide di eseguire l’ordinanza di demolizione, la casa da abbattere è quella di un “bisognoso” che necessita e richiede sostegno e solidarietà» (7).

Da questa analisi, quindi, emerge un modello di uso e pianificazione del territorio che pone a grave rischio la sostenibilità del sistema agricolo: da un lato, si assiste ad una lenta ma inesorabile perdita della Sau, dall’altro continua ad aumentare la popolazione. Questa schizofrenia del sistema fino ad oggi non ha prodotto un serio pericolo per la sicurezza alimentare nazionale perché è stata compensata sia dall’introduzione di nuove tecniche di coltivazione che hanno permesso di aumentare la resa produttiva per ettaro dei terreni, sia dalla globalizzazione dei mercati agricoli. L’Italia ha aumentato nel tempo la sua dipendenza dai mercati esteri per l’approvvigionamento alimentare, mantenendo in proprio circa la produzione dell’80-85% delle risorse alimentari necessarie a coprire il fabbisogno nazionale, secondo una stima del Ministero delle Politiche agricole, Alimentari e Forestali.

L’Italia ha un deficit di suolo agricolo di quasi 49 milioni di ettari (8): per il pieno soddisfacimento dei propri consumi di cibo, fibre tessili e biocarburanti avrebbe bisogno di 61 milioni di ettari di Sau, mentre quella attuale, risulta poco superiore ai 12 milioni di ettari. Una dipendenza, in realtà, ancor più grave, se si considera l’esportazione dei prodotti agricoli *Made in Italy* nel mondo, destinata, inoltre, ad influenzare nel breve periodo i prezzi dei prodotti agricoli e nel medio-lungo periodo ad accrescere il rischio di scarsità.

Oggi, infatti, l’impiego di nuove tecniche nella coltivazione non garantisce più incrementi di produttività in grado di compensare la perdita di terreni; la crescita demografica globale, il potenziamento della capacità di acquisto dei paesi emergenti (Cina, India), il passaggio da un’economia sempre più incentrata su forme energetiche alternative al petrolio sono tutti fattori destinati ad esercitare una pressione crescente sull’accesso e lo sfruttamento dei terreni agricoli. Per scongiurare il pericolo della sicurezza alimentare, quindi, sarà necessario porre mano a serie limitazioni dei processi di consumo del suolo, preservandone il più possibile la vocazione produttiva.

Vincenza di Malta  
Tanja Poli

(1) Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al comitato delle Regioni, “Verso una strategia tematica per la protezione del suolo”, COM (2002) 179 def.

(2) Ferrara A. (2012), Verso un sistema nazionale di rilevamento del consumo del suolo, Istat, Presentazione alla Conferenza del CRSC “Misurare e regolare il consumo di suolo”, Milano 14 maggio 2012.

(3) Elaborazione Mipaaf su dati Ispra in Mipaaf, in collaborazione con Enea, Ispra, Istat, “Costruire il futuro: difendere l’agricoltura dalla cementificazione. Perdita dei terreni agricoli, approvvigionamento alimentare e impermeabilizzazione del suolo”, 2012.

(4) Il dato tiene conto sia dei permessi per la realizzazione di nuovi fabbricati (80%), che per l’ampliamento di quelli esistenti (20%), con un ammontare stimato attorno al 40% per l’edilizia residenziale.

(5) Annuario dei dati ambientali, 2011.

(6) Questo dato è stato modificato l’11 gennaio 2013 con l’approvazione del decreto del Ministro dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 7 con il quale è stato stabilito il declassamento di ben 18 Siti di Bonifica di Interesse Nazionale a Siti di Interesse Regionale. In questo modo i Sin sono passati da 57 a 39.

(7) Disegno di legge n° 3583 presentato al Senato della Repubblica nella XVI legislatura.

(8) L’indice di deficit di suolo, messo a punto dal Sustainable Europe Research Institute (SERI) di Vienna, rileva la differenza tra il terreno agricolo utilizzato su scala nazionale (la SAU) e quello necessario a produrre il cibo, i prodotti

tessili e i biocarburanti (FFF- Food, Fiber, Fuel) che la popolazione consuma. Un Paese in cui la Sau nazionale è inferiore, per estensione, al suolo agricolo necessario a coprire i consumi della propria popolazione in termini di cibo, prodotti tessili e biocarburanti viene considerato deficitario, ovvero dipendente per il sostentamento della propria popolazione dalla produttività del suolo agricolo di un altro paese (Lugschitz *et al.*, 2011).