

CRESCITA URBANA NEL VENETO E DEGRADO DEL TERRITORIO

Tiziano Tempesta

Dipartimento Territorio e Sistemi Agroforestali - Università di
Padova.

Agripolis – Legnaro (PD), 2007

1 La superficie urbanizzata nel Veneto

Che nel Veneto vi sia stata negli ultimi anni una forte crescita degli insediamenti sia residenziali sia produttivi è sotto gli occhi di tutti. Quello che però sfugge ancora ai più è l'effettiva dimensione del fenomeno e i possibili problemi che ne potranno derivare in futuro per la gestione del territorio e la riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio.

Al riguardo può essere utile citare preliminarmente alcuni dati sull'estensione delle aree edificate nella nostra Regione. Secondo le rilevazioni da satellite "Corine - Land Cover" nel Veneto nel 2000 le superfici urbane occupavano circa il 7,7% del territorio. Solo la Lombardia superava il Veneto da questo punto di vista con il 10,4% ma con il doppio della popolazione! A causa delle modalità di rilevazione, però, questi dati sottostimano notevolmente l'entità della superficie edificata, specie dove, come nel Veneto, le aree urbanizzate siano di piccole dimensioni e fortemente disperse nel territorio. Uno studio recente condotto dal Magistrato delle Acque nei comuni del bacino scolante della laguna di Venezia ha posto in evidenza che le rilevazioni da satellite sottostimano di oltre il 60% l'effettiva superficie edificata. Per avere una stima più attendibile delle superfici effettivamente edificate in tutti i comuni della pianura sono state stimate due funzioni statistiche che pongono in relazione la superficie edificata rilevata dal Magistrato delle acque o con i dati sulla superficie edificata ottenuti da Corine-Land Cover, o con la popolazione residente. Sono stati così ottenuti i modelli riportati in tab.1.

I due modelli statistici ottenuti sui 70 comuni che ricadono interamente nel bacino scolante consentono di effettuare alcune considerazioni di un certo interesse. In primo luogo si può vedere che la quantità di superficie urbanizzata per ogni residente aumenta notevolmente nel passare dai poli urbani (219 mq/abitante), ai comuni metropolitani (426 mq/abitante) al centro Veneto (546 mq/abitante) ai comuni di transizione verso le zone marginali (612 mq/abitante). Ne consegue che il progressivo decentramento della popolazione dai centri urbani verso i comuni più periferici ha comportato un incremento considerevole della superficie necessaria ad insediare un nuovo residente innescando fenomeni di spreco di suolo molto rilevanti. partendo da questi dati si può ad esempio stimare in via indicativa che, qualora il consumo medio di suolo per abitante in tutta la pianura fosse stato analogo a quello delle città, sarebbero stati edificati 874 chilometri quadrati in meno con un risparmio del 60% del terreno edificato, il che significa che nel Veneto la superficie agricola coltivabile sarebbe del 13% superiore a quella attuale!

Tab.1 Modelli interpretativi della relazione tra superficie edificata stimata dal Magistrato delle Acque e (A) popolazione residente; (B) popolazione residente secondo il censimento ISTAT della popolazione del 2001.

Modello A

Variabile dipendente: superficie urbanizzata rilevata dal Magistrato delle Acque. Variabili indipendenti: popolazione residente.

$r = 0,99$ r^2 corretto = 0,98 F fisher = 1115,9

variabile	coefficiente	errore standard	t-student	sign. t
POPOLI	0,0219	0,0003	59,26	0,0000
POPMETRO	0,0426	0,0020	21,09	0,0000
POPVEGEN	0,0546	0,0015	36,06	0,0000
POPTRANS	0,0612	0,0035	17,42	0,0000
POPCOLL	0,0662	0,0156	4,23	0,0000

Legenda: POPOLI = popolazione residente nel 2001 nei poli urbani; POPMETRO = popolazione residente nel 2001 nei comuni metropolitani; POPVEGEN = popolazione residente nel 2001 nei comuni del Veneto centrale; POPTRANS = popolazione residente nel 2001 nei comuni di transizione; POPCOLL = popolazione residente nel 2001 nei comuni collinari.

Modello B

Variabile dipendente: superficie urbanizzata rilevata dal Magistrato delle Acque. Variabili indipendenti: superficie edificata da Corine-Land Cover.

$r = 0,99$ r^2 corretto = 0,98 F fisher = 1038,54

variabile	coefficiente	errore standard	t-student	sign. t
CORIPOLI	1,103	0,0192	57,19	0,0000
CORIMETR	1,602	0,0770	20,77	0,0000
CORIVEN	1,740	0,0504	34,50	0,0000
CORITRAN	2,104	0,1251	16,81	0,0000
CORICOLL	1,809	0,4413	4,09	0,0000

Legenda: CORIPOLI = superficie edificata nel 2001 nei poli urbani; CORIMETR = superficie edificata nel 2001 nei comuni metropolitani; CORIVEN = superficie edificata nel 2001 nei comuni del Veneto centrale; CORITRAN = superficie edificata nel 2001 nei comuni di transizione; CORICOLL = superficie edificata nel 2001 nei comuni collinari.

Al di là delle affermazioni di principio sulla necessità di avviare forme di sviluppo sostenibile contenute in vari documenti programmatici della Regione Veneto (dal Piano Regionale di Sviluppo, Piano di Sviluppo Rurale, documenti preliminari al nuovo PTRC) è del tutto evidente che la crescita insediativa nel Veneto è avvenuta con un ingente spreco di risorse territoriali. Ciò è tanto più grave

se si considera che la struttura urbana tende a riprodursi per lunghi periodi di tempo presentando in genere una fortissima inerzia¹ (Mioni, 1977) dovuta agli investimenti infrastrutturali che si accompagnano alla sua formazione e che non rendono economicamente conveniente avviare profonde riorganizzazioni dell'assetto insediativo.

Anche il secondo modello, sia pure per altri motivi, si può considerare interessante poiché pone in evidenza come le misurazioni sulle aree edificate realizzate con i dati da satellite commettano errori di stima sempre maggiori nel passare dai territori con insediamenti addensati a quelli con insediamenti diffusi. Mentre nelle città l'errore è appena del 10%, nel Veneto centrale supera il 70% e nei comuni di transizione il 100%. Ciò sta ad indicare la necessità di utilizzare con una certa cautela i dati sull'uso del suolo ottenuti dal satellite poiché, almeno nel Veneto, forniscono una visione estremamente ottimistica della situazione reale. Da questo punto di vista risulta perfino paradossale che una regione quale in Veneto non disponga ancora di un sistema informativo territoriale affidabile, tanto che nelle indagini preliminari alla redazione del nuovo PTRC si è dovuto far riferimento ai dati desunti da Corine-Land Cover².

Partendo dalle funzioni stimate è stata effettuata una stima della superficie edificata nella pianura veneta³. A seconda del modello statistico impiegato, si può stimare che dal 16 al 18% della pianura della regione sia edificata, con percentuali che comprese dal 28 al 30% nei comuni urbani e di prima fascia e di circa il 18% nei comuni del centro Veneto. I dati per molti versi si commentano da soli. Si pensi solo a quali potranno essere in futuro i problemi idraulici della nostra pianura a causa della drastica riduzione dei tempi di corrivazione dei suoli edificati. Oppure si pensi ai problemi per la viabilità. Più l'assetto insediativo è sparso, maggiore è la richiesta di strade. Si consideri che già attualmente la nostra regione è agli ultimi posti in Italia per km di autostrade, strade statali, regionali e provinciali per unità di superficie e per auto circolante, il che in futuro comporterà la necessità di adeguare la rete stradale anche alla luce di quanto sarà descritto a breve.

¹ Mioni A. (a cura di) (1977), Sulla crescita urbana in Italia, Franco Angeli, Milano.

² Si noti che nel PTRC attualmente in vigore già dal 1992 veniva indicata espressamente la necessità di realizzare un osservatorio territoriale regionale.

³ Il termine superficie edificata non si può considerare del tutto corretto poiché comprende oltre ai suoli effettivamente edificati anche molte aree urbane destinate a verde pubblico. Si tratta comunque di una frazione minima del totale e quindi a fini espositivi si farà parlare per semplicità di superficie edificata.

Tab. 2 Stima della superficie edificata nella pianura veneta nel 2001.

Area	Superficie territoriale (kmq)	Residenti nel 2001	Modello statistico A superficie edificata			Modello statistico B superficie edificata		
			totale (kmq)	% territorio	per residente (mq)	totale (kmq)	% territorio	per residente (mq)
Marginali e transiz.	5153,1	925.750	566,6	11,0	612	711	13,8	768
Veneto centrale	2962,1	1.000.537	546,3	18,4	546	547	18,5	547
Metropolitani	858,1	537.267	228,9	26,7	426	259	30,2	483
Capoluoghi	742,2	978.631	214,3	28,9	219	229	30,9	234
Totale	9.715,4	3.442.185	1.556,0	16,0	452	1.747	18,0	508

Nota: dalla superficie territoriale sono state scorporate le lagune.

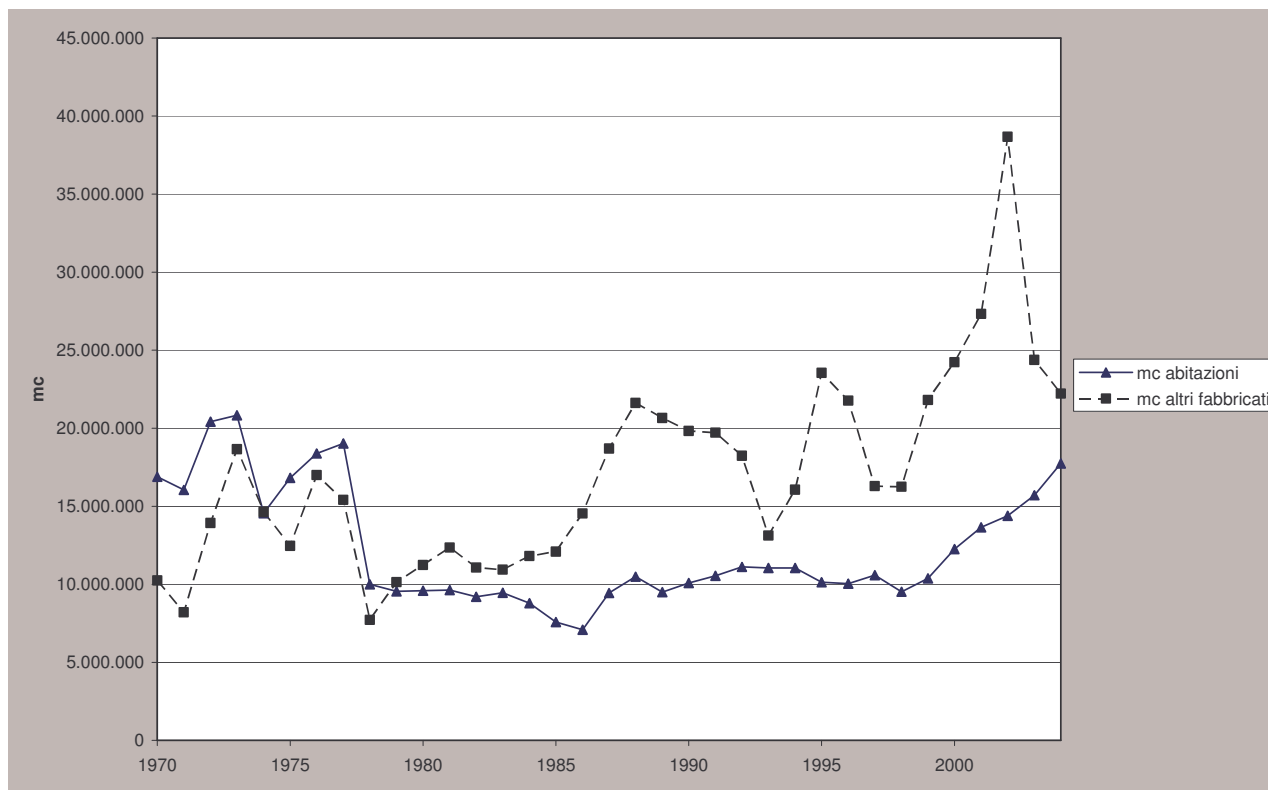
2 Il boom edilizio recente

A fronte di una situazione territoriale quale quella descritta, ci sarebbe forse voluto un forte controllo sulla crescita urbana e una ferma volontà di porre rimedio agli errori del passato.

Le numerosissime affermazioni di principio dei nostri amministratori sulla necessità di conservare il territorio rurale ed il paesaggio e di ridurre la crescita dei capannoni potrebbe far supporre che vi sia stata una riduzione progressiva delle dinamiche edilizie. A partire dal 2001 si è invece verificato nella nostra regione un boom edilizio che non ha eguali nel passato e che, per molti versi, è andato a rafforzare ulteriormente il sistema insediativo esistente. Per avere un'idea precisa di quanto accaduto è sufficiente dare uno sguardo alla fig.1.

I dati pubblicati dall'ISTAT sulle concessioni edilizie rilasciate dai comuni pongono purtroppo in risalto una realtà assolutamente drammatica dal punto di vista del territorio e del paesaggio. Nel periodo 1978-1985 in media ogni anno sono stati edificati 10,9 milioni di mc di capannoni; tale valore aumenta a 18,3 milioni di mc per anno tra 1986 e 1993, mentre negli otto anni successivi sono stati superati i 20 milioni di mc per anno. A partire dal 2000 si ha un incremento mai visto prima: 24 milioni nel 2000, 27 milioni nel 2001, 38 milioni nel 2002 e altri 24 nel 2003! Nel solo 2002 le concessioni per capannoni sono state pari al 6,7% del periodo 1970-2004. Storicamente nella nostra regione non si era mai costruito così tanto! Il 73% dei fabbricati è destinato ad attività industriali e artigianali, l'11% l'agricoltura ed il resto ai servizi. Molto strano è il dato relativo al settore primario che contribuisce alla produzione di ricchezza regionale solo per il 2,5%. E' rimarchevole anche il fatto che le cubature destinate a servizi (ad esempio gli ipermercati) costituiscano una frazione, tutto sommato, minore rispetto a quanto avvenuto nell'industria e nell'artigianato. In un'economia che si sta progressivamente terziarizzando che significato possono assumere sul piano economico ingenti investimenti edilizi in capannoni artigianali e industriali?

Fig.1 Attività edilizia nel Veneto dal 1970 al 2004. Volumi di nuova costruzione e ampliamento.
Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT.



Qualcosa di simile è accaduto anche per le abitazioni. Negli anni Ottanta e Novanta mediamente ogni anno venivano rilasciate concessioni edilizie pari a circa 9-10 milioni di mc per anno. Nel 2002 i mc sono stati 14,3 nel 2003 15,7 e nel 2004 17,7. Il volume di nuove abitazioni per cui è stata rilasciata la concessione edilizia dal 2001 al 2004 è pari a circa il 12% delle abitazioni esistenti nel 2001 nel Veneto. Pur tenendo presente il fenomeno delle doppie case, le nuove abitazioni costruite dal 2000 al 2004 sono in grado di dare alloggio a circa 600.000 nuovi abitanti con un incremento della popolazione di circa il 13% rispetto al 2000, dato di poco inferiore alla crescita della popolazione dal 1970 ad oggi! Considerando che la popolazione è aumentata ultimamente per effetto dell'immigrazione ad un tasso leggermente inferiore all'1% all'anno, ci vorranno circa 15 anni di immigrazione ai ritmi attuali per utilizzare tutte le case messe in cantiere. La popolazione regionale dovrebbe superare i 5,1 milioni di abitanti costituiti per il 17% da immigrati (ora siamo al 6%).

Analizzando i dati su base provinciale si può notare che la crescita insediativa si è sviluppata in prevalenza nei comuni dell'area del Veneto centrale al di fuori dei centri urbani maggiori ed ha comportato elevati consumi di suolo pro capite e ha rafforzato la struttura insediativa esistente.

Infatti, tra le province del Veneto il primato in termini di metri cubi per chilometro quadrato spetta a Padova seguita da Treviso. Si tratta delle due province meno turistiche, quindi la maggior parte dei nuovi fabbricati ha un uso residenziale. Del resto la frazione più estesa della cosiddetta area del Veneto Centrale ricade proprio in queste due province.

Quanto avvenuto nel Veneto rientra in parte in un fenomeno generale che ha coinvolto tutta la nazione, ma che da noi ha assunta un'entità senza eguali. La nostra regione è al primo posto in Italia in termini di metri cubi per chilometro quadrato di concessioni edilizie rilasciate per i fabbricati non residenziali (7791 mc rispetto ai 4612 del nord Italia nel suo complesso) e al secondo posto per quanto riguarda le abitazioni (4204 mc di nuove case rispetto ai 2602 del nord Italia), anche se, a ben vedere, considerando che al primo posto si trova il Trentino Alto Adige dove è presumibile che una parte ingente delle nuove abitazioni abbia destinazione turistica, si può ben affermare che il Veneto è al primo posto anche riguardo delle abitazioni a destinazione non turistica.

3 Le cause

Viene da chiedersi cosa abbia determinato una tale crescita del patrimonio edilizio regionale.

Un ruolo importante è sicuramente stato svolto da alcuni provvedimenti assunti dal Governo Berlusconi. In primo luogo, va citata la legge 18 ottobre 2001 n.383 (la cosiddetta Tremonti-Bis) che ha previsto la detassazione del reddito d'impresa e da lavoro autonomo quando sia reinvestito in azienda. Tra le varie forme d'investimento è prevista anche la realizzazione d'immobili (capannoni) funzionali all'attività dell'azienda. I dati evidenziati non possono però essere ascritti unicamente alla Tremonti bis, ma ad un insieme di provvedimenti presi dal governo. Innanzitutto, il cosiddetto "scudo fiscale" che ha favorito il rientro di capitali dall'estero "alla ricerca d'investimenti sicuri" (si ricordi che dopo l'11 settembre 2001 si è innescata una fase recessiva nell'economia). Contemporaneamente il governo centrale ha via via ridotto le disponibilità finanziarie dei comuni che, nel tentativo di aumentare le entrate, hanno ben volentieri acconsentito a rilasciare nuove concessioni edilizie anche in misura esageratamente superiore ai reali fabbisogni espressi dalle imprese industriali, artigiane e commerciali. In questo modo aumenterà il gettito derivante dall'ICI che costituisce una fonte certa d'autofinanziamento dei Comuni.

Ci sono però alcuni elementi peculiari della nostra regione che fanno sì che nel Veneto la crescita dei fabbricati sia stata così alta:

a) la struttura insediativa è molto dispersa e favorisce la sovradotazione di cubature edilizie. Più ci si allontana dalle zone urbane, più basso è il costo delle aree edificabili e maggiori sono le dimensioni dei fabbricati, a parità di fabbisogni.

b) la pianificazione territoriale è ancora saldamente in mano alle amministrazioni comunali, mentre sono del tutto irrilevanti i controlli esercitati a livello d'area vasta. Il dato veramente preoccupante è che tutte le varianti agli strumenti urbanistici che hanno consentito di dare libero sfogo alla domanda d'aree edificabili sono state approvate dalla Regione che in questo contesto non ha svolto la funzione di indirizzo e di controllo che avrebbe dovuto svolgere.

c) Da ultimo va richiamato il possibile "effetto annuncio" dovuto alla lunghissima discussione sulla riforma della legge urbanistica regionale, una legge che fin da principio si preannunciava come particolarmente restrittiva, il che ha indotto le amministrazioni comunali ad affrettarsi nel rilasciare concessioni edilizie e i privati a richiederle. Sembra quasi che la Regione, prima di introdurre una normativa urbanistica più rigorosa, abbia voluto accontentare il partito della rendita fondiaria o se vogliamo, della cementificazione ingiustificata del territorio. Come già accaduto in passato, in questo modo i politici riusciranno a far quadrare il cerchio realizzando una legge urbanistica per molti versi innovativa, senza però scontentare i molti potenziali elettori interessatati solo alla speculazione edilizia.

4 I possibili effetti

Quali potranno essere gli effetti del rafforzarsi di un sistema insediativo fortemente disperso nel territorio? Innanzitutto un crescente spreco di suolo dovuto al maggior consumo per nuovo abitante insediato che si riscontra al di fuori delle città. Parlare di sviluppo sostenibile in un contesto territoriale come quello che si è rafforzato negli ultimi pochi anni è oggettivamente mistificatorio. Un secondo elemento strettamente connesso al precedente è l'aumento del traffico e dei fenomeni di congestione. Più si disperdono nel territorio la popolazione e le attività produttive, maggiore sarà la domanda di strade e la conseguente richiesta di infrastrutture viarie. Come osservato, già attualmente la dotazione di autostrade e strade statali, regionali e provinciali per kmq e per auto circolante è molto più basso nel Veneto rispetto al resto d'Italia. In questo contesto si può facilmente prevedere un ulteriore rapido aggravarsi della situazione.

Crescita urbana significa, come già osservato, crescente impermeabilizzazione dei suoli che è tanto più pericolosa quanto maggiore è il consumo di suolo e quanto più disperso è l'assetto insediativo. Nel Veneto, rispetto ad altre regioni, a parità di abitanti e attivi, le superfici impermeabilizzate sono decisamente superiori. Va anche richiamata la prassi consolidata nella nostra pianificazione territoriale di non cercare di valutare preventivamente gli effetti della crescita insediativa sull'assetto idraulico, benché questo fosse stato esplicitamente previsto dalla L.R. n. 1 del 1991. Inoltre, per allargare la sede di molte strade, si procede ancora sistematicamente al tombinamento dei fossi riducendo la capacità di invaso complessiva del sistema idrografico superficiale.

La crescita insediativa, proprio a causa della sua forte pervasività, ha determinato, e continua a determinare, un fortissimo degrado della qualità paesaggistica del territorio che rende difficile l'avvio di forme di valorizzazione turistica e agrituristica (si pensi al problema delle strade del vino e dei prodotti tipici) e aumenta i flussi ricreativi dalla pianura verso la montagna, la collina e il mare. Ricerche condotte al Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-Forestali dell'Università di Padova hanno posto in evidenza che è sufficiente che un fabbricato industriale occupi una percentuale del 4% di una veduta per determinare uno scadimento della qualità estetica del 70%. Sia pure in misura minore, anche le case sparse realizzate con tipologie architettoniche moderne, esercitano un importante effetto negativo sul valore percettivo del paesaggio rurale. Va anche richiamata la scarsissima attenzione che hanno posto gli amministratori locali alle componenti culturali del paesaggio veneto, favorendo una progressiva perdita di identità e una crescente banalizzazione⁴.

Va infine richiamato un possibile effetto particolarmente preoccupante per il futuro delle nostre città. La notevole offerta di nuovi alloggi dovuta fortissima crescita insediativa registrata a partire dal 2001 potrebbe determinare un ulteriore aumento del divario esistente tra valori immobiliari nei centri storici e negli altri comuni limitrofi. Questo potrebbe favorire lo spopolamento dei centri storici a seguito della tendenza ad acquistare abitazioni nuove meno costose nei comuni di prima e seconda fascia periurbana. Ne potrebbe conseguire la formazione di zone degradate e marginalizzate nelle parti della città meno appetibili per il terziario avanzato, o, nella migliore delle ipotesi, un'ulteriore terziarizzazione dei centri storici. Sarebbero, infatti, i ceti sociali meno abbienti a permanere nelle città e cioè, presumibilmente, gli anziani, i lavoratori precari ed alcune fasce di immigrati, tutti coloro che non si possono permettere l'acquisto di case nuove.

Resta infine da chiedersi se la strumentazione urbanistica e, specialmente, la prassi pianificatoria corrente, siano in grado di gestire fenomeni territoriali tanto complessi e articolati quali quelli che percorrono le società contemporanee. E' veramente sorprendente notare l'incredibile scostamento che si è verificato a partire dal 2001 tra quanto i politici ed i tecnici andavano pensando e discutendo in tema d'assetto del territorio, e quanto, ad altri livelli, andavano realmente facendo⁵. Da un lato, sono state elaborate leggi estremamente articolate e innovative, con importanti affermazioni di principio circa gli obiettivi che si devono perseguire tramite la pianificazione territoriale (si vedano in particolare sia la legge 11 del 2004 che il PRS del 2005)⁶. Dall'altro,

⁴ Si noti che persino nel Documento Strategico Regionale del Piano di Sviluppo Rurale 2007-2013 nessuna attenzione è stata prestata alla valorizzazione e conservazione dei paesaggi storici della regione.

⁵ Per avere un'idea precisa dell'entità di tale discrasia si leggano i contributi della cosiddetta Carta di Asiago.

⁶ L'art. 2 della l.r. n. 11 del 2004 afferma:

1. La presente legge stabilisce criteri, indirizzi, metodi e contenuti degli strumenti di pianificazione, per il raggiungimento delle seguenti finalità:

contemporaneamente, nella prassi amministrativa ci si è comportati in maniera diametralmente opposta rispetto ai principi enunciati.

Si possono porre in modo sensato tra gli obiettivi della pianificazione territoriale del Veneto (come fa il PRS) dopo quanto accaduto di recente

- la ricomposizione del territorio
- la razionalizzazione degli insediamenti produttivi, contenimento delle nuove aree e riuso di quelle esistenti
- il recupero delle funzioni commerciali e residenziali dei centri storici e delle aree urbane?

Con quali strumenti si potranno raggiungere queste finalità? Radendo al suolo capannoni e abitazioni sparse per trasferirli altrove (come auspicato da qualche parte)?

Il problema non sono gli strumenti impiegati per governare il territorio, ma il modo in cui sistematicamente si è rinunciato ad operare ad una scala territoriale sufficientemente ampia da poter governare effettivamente le trasformazioni in atto. Fino a quando saranno i comuni i veri e unici attori della pianificazione territoriale nella nostra regione non vi sarà alcuna possibilità che ci si avvii verso forme di sviluppo sostenibile del territorio e di miglioramento della qualità complessiva dell'abitare e del vivere.

-
- a) promozione e realizzazione di uno sviluppo sostenibile e durevole[...];
 - b) tutela delle identità storico-culturali e della qualità degli insediamenti urbani ed extraurbani, attraverso la riqualificazione e il recupero edilizio ed ambientale degli aggregati esistenti, con particolare riferimento alla salvaguardia e valorizzazione dei centri storici;
 - c) tutela del paesaggio rurale, montano e delle aree di importanza naturalistica;
 - d) utilizzo di nuove risorse territoriali solo quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente;