



Legambiente Pv – via Cardano 84 – Pavia
tel 0382/33320 - e-mail: legambientepavia@libero.it

Per la tutela del suolo

La Lombardia ad oggi è tra le regioni più edificate e infrastrutturate d'Europa; nonostante ciò non sono state ancora avviate dal governo regionale e da gran parte degli enti locali, politiche di tutela attiva del territorio mirate ad una diminuzione della crescita dell'artificializzazione dei suoli. Nella nostra regione, pertanto, si sta verificando l'esatto contrario di quanto viene descritto nei documenti e sostenuto dalle assunzioni di responsabilità in materia di sviluppo del territorio dell'Unione Europea. In particolare ciò che tutti i Ministri territoriali UE, tra gli altri punti, hanno sottoscritto a Lipsia il 27 maggio 2007, ovvero che: *"un prerequisito rilevante per un uso sostenibile ed efficiente delle risorse è una struttura insediativa compatta, che può essere realizzata attraverso una buona pianificazione urbanistica e territoriale, prevenendo la dispersione insediativa attraverso uno stretto controllo dell'offerta di suolo e dello sviluppo speculativo"*.

In Lombardia, come in altre regioni italiane, stiamo assistendo ad una svendita dei territori e dei paesaggi tipici, attraverso una cementificazione che si concretizza con lo "sparpagliamento" indiscriminato dell'urbanizzato su ogni superficie utile all'incremento della rendita dei terreni. Occorre quindi che gli scenari delineati dalla Comunità Europea divengano realtà, a partire da un generale cambio di mentalità da parte di politici, tecnici di diverse discipline territoriali e cittadini.

Per Legambiente Lombardia la difesa del territorio e il suo sviluppo è progressivamente diventata un elemento fondante dell'attività dell'associazione, che vuole contrastare l'affermazione della "città continua" (o infinita), lo "spaesamento" e la frammentazione sociale e territoriale, creati dai modi del vivere e del produrre e dello spostarsi della società contemporanea. Questi si traducono - in definitiva - in una perdita complessiva della qualità della vita e dell'abitare.

La tutela del territorio diventa sempre più un atto di difesa civile, di salvaguardia di un'identità, di contrasto alla banalizzazione di un paesaggio che una comunità percepisce come parte di sé e come ingrediente irrinunciabile del proprio ambiente di vita. Le problematiche legate al territorio sono molte e spesso tra loro correlate. In particolare nel panorama lombardo il tema della tutela dei suoli dalla dispersione e diffusione insediativa è diventato cruciale e non può essere separato da quello della tutela delle acque e dell'aria e dal problema della mobilità, temi che non sono neutri rispetto al grande capitolo del riscaldamento globale, essendo il settore dei trasporti responsabile di un terzo dei consumi di combustibili fossili su base nazionale, e il suolo fertile, che, per effetto della vegetazione, svolge l'importante funzione di assorbire carbonio.

L'insostenibilità di uno smodato consumo di suolo, con le esternalità negative che ne derivano, deve essere affrontata come patologia conclamata e grave e la riduzione di questo fenomeno dovrebbe diventare un obiettivo fondamentale delle agende politiche di ogni amministrazione.

La tabella sotto riportata indica che negli ultimi 40 anni il tasso di crescita della popolazione in Lombardia è aumentato del 5.7%, mentre il numero di stanze è aumentato del 64.9%.

L'Agencia Europea per l'Ambiente in un documento del 2006 definisce "incontrollata" quella espansione urbana che si verifica quando il tasso di trasformazione e di consumo di suolo per usi urbani supera quello di crescita della popolazione.

Popolazione residente in Lombardia per anno di censimento e numero di stanze

	popolazione residente				t. crescita 1971-2001 %	stanze				t. crescita 1971-2001 %
	1971	1981	1991	2001		1971	1981	1991	2001	
Lombardia	8.543.387	8.891.652	8.856.074	9.032.554	5.7	9.861.441	13.182.137	15.195.746	16.258.387	64.9

Fonte: ISTAT (1971-2001)

ALCUNI DATI DELLA MISURA DELLO SPRECO DI SUOLO

Attualmente non è semplice reperire dati attendibili rispetto al consumo di suolo; non vi sono, infatti, banche dati o ricerche complete aggiornate e utilizzabili e/o comparabili, ad eccezione di pochi casi (ad es. l'area metropolitana milanese), che sono fortemente preoccupanti. Gli unici dati di carattere generale disponibili sono quelli relativi all'andamento dell'attività edilizia in relazione alla produzione di volumetrie autorizzate e, in parte, quelli dell'andamento del settore industriale della produzione in edilizia; mancano invece dati sui quantitativi di superficie urbanizzata e infrastrutturata.

Nella tabella sottostante si riportano i dati delle volumetrie autorizzate e realizzate in Italia, Lombardia e Provincia di Pavia, solo per le nuove costruzioni, dal 1995 al 2001: si può notare che il dato complessivo riferito al territorio regionale è tendenzialmente crescente di anno in anno.

Nuove cubature autorizzate e realizzate in Provincia di Pavia, Lombardia ed Italia

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Pavia	1.318.800	7.032.200	1.075.200	997.300	1.809.400	1.432.100	1.222.100
Lombardia	37.502.301	33.128.364	27.394.458	27.833.975	34.451.758	35.299.453	36.543.732
Italia	163.069.852	161.221.642	135.523.772	134.916.212	152.848.327	174.566.066	169.387.411

Fonte ISTAT

Confronto cubature realizzate in Lombardia tra la media del decennio 1958/59-1967 e gli anni 1995-2002

Media cubature realizzate decennio 1958/59-1967	Nuove cubature realizzate nel 1995	Nuove cubature realizzate nel 1996	Nuove cubature realizzate nel 1997	Nuove cubature realizzate nel 1998	Nuove cubature realizzate nel 1999	Nuove cubature realizzate nel 2000	Nuove cubature realizzate nel 2001	Nuove cubature realizzate nel 2002
22.588.466	37.502.301	33.128.364	27.397.458	27.833.975	34.451.758	35.299.453	36.543.732	51.231.048

Fonte: Ministero dei LLPP (1970) in Urbanistica n.56 e ISTAT; Elaborazioni: P. Pileri (2007)

Se confrontiamo in particolare il valore delle volumetrie medie annue autorizzate in Lombardia nel decennio 1958/59 - 1967 (gli anni del boom edilizio italiano) con i dati sopra riportati, cui aggiungiamo il valore "straordinario" che è stato registrato nel 2002, ci possiamo rendere conto della gravità della situazione.

Un'altra tipologia di dati confrontabili sono quelli relativi agli indici Istat di "Produzione nelle costruzioni", che confermano quanto si evince dalla tabella che segue:

Indici generali della produzione nelle costruzioni [base: 2000=100]

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
I trimestre	101.1	105.9	110.7	112.6	108.5	115.1	126.3
II trimestre	113.5	112.8	121.3	126.2	128.0	128.8	135.2
III trimestre	98.7	107.4	108.2	112.3	113.6	113.3	-
IV trimestre	112.3	121.9	118.6	121.9	121.8	131.2	-

Fonte: ISTAT (<http://www.istat.it>)

La stima dell'indice trimestrale di produzione nelle costruzioni (IPC), ha come campo di osservazione tutta l'attività delle costruzioni riferita sia alla nuova attività sia alla manutenzione.

L'indice della produzione nel settore delle costruzioni in Italia riferito al secondo trimestre 2007 è risultato pari a 135.2 con una crescita del **5%** rispetto al secondo trimestre del 2006 e, osservando gli andamenti dello stesso negli anni precedenti, si può ipotizzare che lo stesso tenderà a crescere ulteriormente nei successivi trimestri. Questo non è fatto negativo in sé. Se il mercato edilizio fosse occupato in settori relativi al riuso e al miglioramento della qualità delle nostre città ci sarebbe da rallegrarsi. Il problema è che non lo è, se non per una quota marginale.

Ci sono poi anche le statistiche in negativo, che considerano cioè quanto suolo libero è rimasto e i dati rimangono preoccupanti:

SUP. TOT. LIBERA (in ettari)	1990	2005	Variazione in ettari	Variazione in %
Italia	21.466.040	17.803.010	- 3.663.030	- 17,06
Lombardia	1.508.601	1.233.580	- 275.021	- 18,23

Fonte, Istituto Centrale di Statistica

IL CONSUMO DI SUOLO IN PROVINCIA DI PAVIA

Chi più ne ha, più ne spreca. Stiamo parlando del territorio agricolo lombardo, sempre più 'terreno di conquista' per iniziative immobiliari e opere infrastrutturali che non tengono in conto il valore dei suoli: un valore che è allo stesso tempo ambientale, paesaggistico e agricolo, ma che sparisce di fronte alle rendite speculative connesse alla sua trasformazione in terreno edificabile.

Quanto siano speculative le rendite connesse al consumo di suolo lo si capisce dalla pressione che esse esercitano sui terreni agricoli. Tutti territori di conquista per un'alluvione di capannoni spesso vuoti, centri commerciali con annessi parcheggi, strade. Certo, la 'bolla immobiliare' ha giocato a favore di questa crescita inflattiva di consumi di suolo, ma il dato è destinato a consolidarsi, e forse anche a peggiorare, con le previste nuove opere autostradali (come la Broni-Mortara) che porteranno con sé anche una crescita di valore immobiliare per i suoli in prossimità dei futuri svincoli.

Il dato delle province meridionali lombarde è preoccupante perché indica una tendenza alla crescita del cosiddetto sprawl urbanistico, un termine anglosassone che significa 'sparpagliamento' disordinato degli insediamenti e che porta con sé costi ambientali crescenti, a partire dall'aumento della mobilità commerciale e privata, e quindi dell'inquinamento atmosferico, ai danni di un territorio agricolo che è tra i più fertili e produttivi d'Europa.

I primi dati raccolti ed elaborati dal DiAP (Dipartimento di Architettura e Pianificazione) del Politecnico di Milano, nell'ambito del costituendo Osservatorio Nazionale sul Consumo di Suolo promosso da INU (Istituto Nazionale di Urbanistica) e Legambiente, parlano di una Lombardia che consuma quasi 5000 ettari di suolo ogni anno, pari a circa 140.000 metri quadri di terra Lombarda che ogni giorno vengono coperti di cemento e asfalto.

Provincia	Suolo consumato annuo, ettari/anno (1999-2004)	Indice di consumo di suolo, % suolo consumato annuo/ superf. provinciale	Consumo annuo pro capite m ² / ab * anno
Varese	312	0,26	4,0
Como	243	0,20	4,0
Lecco	149	0,18	5,0
Sondrio	123	0,04	7,0
Milano e Monza	893	0,45	2,4
Bergamo	634	0,23	6,5
Brescia	929	0,19	8,0
Pavia	544	0,18	11,0
Lodi	219	0,28	11,0
Cremona	289	0,16	8,6
Mantova	616	0,26	16,0
LOMBARDIA	4950	0,20	5,5

Fonte: elaborazioni Legambiente - DIAP Politecnico, su dati ARPA Lombardia riferiti al periodo 1999-2004. La popolazione di riferimento è desunta dal censimento ISTAT 2001.

Questi dati sono confermati anche dalla recente indagine dell'Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste (ERSAF) che anzi evidenzia un'accelerazione nel consumo di suolo agricolo. Infatti, confrontando le cartografie di uso del suolo (Dusaf) degli anni 2000 e 2005-07, per la Provincia di Pavia, ERSAF ha indicato che le aree agricole sono diminuite di 5.455 ettari passando da 225.234 ha a 219.779 ha pari ad una percentuale del 2,4%.

ALCUNE PROPOSTE PER LA RIDUZIONE DEL CONSUMO DI SUOLO

Il problema della riduzione del consumo di suolo è innanzitutto politico e affrontarlo significa cominciare a diffondere una cultura del territorio attenta: ai valori del paesaggio e delle risorse naturali, ad un'agricoltura sostenibile, ai beni storici ed architettonici, ad un'economia urbana che tenga conto delle inefficienze di sistema per proporre modelli di sviluppo più sostenibili, ai modi con cui ci spostiamo, alle specificità locali. Per iniziare un percorso di questo genere, al fine di generare esiti positivi nell'ambito di una migliore coesione territoriale e sociale facendo in modo che la natura e l'ambiente non siano più ridotti a fattori di produzione che portino alla "crescita infinita", è fondamentale avviare un ampio confronto tra istituzioni, attori sociali ed economici e società civile. E' necessario inoltre definire iniziative di sensibilizzazione e dibattito che non possono prescindere dalla consultazione di diversi saperi che interagiscano, trasversalmente su più livelli, per cominciare ad introdurre delle modifiche a quanto si è manifestato sino ad oggi.

Riteniamo che per contribuire alla riduzione della diffusione insediativa si possa procedere attraverso l'implementazione di misure generali, che possono essere modificate e integrate in relazione delle specificità territoriali locali, noi ne proponiamo alcune:

- assumere il "contenimento di consumo del suolo" e, in prospettiva, il suo azzeramento come priorità del governo del territorio e avviare un processo di sensibilizzazione nei confronti delle pubbliche amministrazioni, degli attori economici e sociali e dei cittadini;
- sollecitare l'introduzione nelle PA di obiettivi legati alla tutela della risorsa suolo e di parametri misurabili e quantificabili attraverso il monitoraggio (introduzione di un indice uniforme del consumo di suolo, di limiti massimi di suolo urbanizzabile, calcolato in base allo stato di fatto, alla disponibilità di aree dismesse e vani sfitti, alla domanda effettiva di nuovi volumi, alla verifica degli impatti, dei costi ambientali);
- sollecitare l'introduzione di strumenti (es: banche dati dei suoli) che valutino con efficacia e tempestività il progressivo consumo di suolo;
- introdurre adeguati strumenti di comunicazione e diffusione di questi aspetti anche mediante la definizione di classi di virtuosità per ogni comune, a cui collegare i trasferimenti di risorse, secondo dispositivi di tipo premiale;
- precisare, estendere e finalizzare gli strumenti di compensazione ecologica preventiva, perequazione e incentivazione;
- rafforzare lo strumento della Valutazione Ambientale Strategica, anche attraverso l'individuazione di indicatori obbligatori;
- attuare la 'compensazione ecologica preventiva': si tratta in pratica di vincolare ogni trasformazione di suoli alla realizzazione di interventi di riqualificazione e cura del paesaggio attraverso azioni di rinaturazione, per responsabilizzare il settore delle costruzioni e

incentivare l'edilizia della ristrutturazione e del riuso delle aree dismesse rispetto a quella che occupa territori 'vergini';

- introdurre modalità costruttive e sistemi di gestione degli spazi urbani e territoriali più efficienti dal punto di vista energetico, dei materiali, dell'impermeabilizzazione e della gestione dell'acqua;
- incentivare gli strumenti per una mobilità sostenibile, il trasporto pubblico e intermodale e l'integrazione tariffaria;
- avviare efficaci politiche per la casa a favore delle fasce più deboli e per i giovani,
- sollecitare l'introduzione di oneri fiscali come strumento di contrasto al consumo di suolo e ridurre la dipendenza finanziaria delle entrate comunali dai proventi derivanti dall'edificazione/trasformazione del territorio, sostituendoli con strumenti di fiscalità ambientale locale.

VERSO UNA IPOTESI DI RIFORMA DELLA FISCALITA' LOCALE

Il problema del consumo di suolo non può essere trattato a prescindere dalle questioni legate alla fiscalità, alla crisi della finanza pubblica e di quella locale in particolare.

E' ormai risaputo che i Comuni fanno quadrare i loro bilanci con oneri di urbanizzazione, contributi di costruzione e imposte sugli immobili. Questa situazione, consentita anche dalle recenti finanziarie, è la risultante della mancata riforma in materia istituzionale e fiscale, oltre che della necessità di contenere aumenti della spesa. In particolare modo la direzione che stanno prendendo le normative urbanistiche regionali, ma anche quella nazionale attraverso la discussa riforma della ormai ultrasessantenne legge urbanistica, è quella che vede la possibilità di trasformare "velocemente" il territorio, attraverso processi che sono sempre più di natura negoziale. In questo gioco, gli enti locali, deboli economicamente e culturalmente (quando non parte attiva di interessi particolari) vedono nella crescita insediativa e infrastrutturale proposta dal privato una via d'uscita alla "crisi" e, al di là delle effettive esigenze di sviluppo territoriale che possono derivare dalla domanda di utenti potenziali, sembrano "obbligati" ad approvare il continuo consumo di terreni agricoli (sottratti alla produzione) e di suoli liberi da edificazione.

Come associazione vorremmo vedere invece un governo del territorio che ritrovi la libertà di proporre un diverso modello urbano e territoriale, di progettare il futuro sulla base di reali bisogni, desideri, responsabilità di una comunità. Riteniamo che lo strumento di una vera riforma delle norme per il "governo del territorio" debba essere ricercato anche nella fiscalità locale e che sia pertanto opportuno cominciare a pensare ad alternative possibili per le entrate economiche dei comuni.

Coniugando i temi consumo di suolo e fiscalità, si può pensare ad esempio di proporre al legislatore di istituire fondi di trasferimento, statali o regionali, a favore degli enti più virtuosi nel raggiungimento di obiettivi di freno al consumo di suolo. Altre misure possono invece riguardare l'abolizione degli sgravi fiscali per le nuove costruzioni, l'incentivazione alla riqualificazione e al riuso oppure un aumento delle entrate e dell'autonomia fiscale locale derivante dalla gestione e dalla vendita di servizi.

In conclusione, è necessario sottolineare come le politiche urbanistico-territoriali che Legambiente vuole sostenere, siano politiche integrate, finalizzate a tenere insieme i concetti di

tutela e sviluppo, salvaguardia, efficienza ed autonomia, valorizzazione e "competitività" del territorio.

UN PRIMO PASSO

Un primo tentativo di dare pratica attuazione a quanto sopra sarà la presentazione di una **proposta di legge regionale di iniziativa popolare contro il consumo di suolo e per la compensazione ecologica preventiva**. Il testo verrà reso pubblico con una conferenza stampa, e successivamente sarà disponibile sul sito regionale insieme ai materiali informativi.

La raccolta firme partirà a **metà febbraio**, durerà sei mesi e sarà accompagnata da momenti di approfondimento, convegni, iniziative pubbliche in tutto il territorio regionale.

Uno per tutti il tema della fiscalità locale, che resta un forte e nocivo incentivo alla svendita dei suoli e del paesaggio da parte di sindaci e amministratori. Un tema di riforma fiscale non può essere affrontato a livello regionale, richiedendo una norma di riferimento nazionale, ma parlarne e chiamare a discuterne anche in Lombardia è un modo per sollevare il problema e avvicinarlo alle sedi opportune.

Pavia 31 gennaio 2009

Legambiente Provincia di Pavia