



4° seminario

## Il monitoraggio dell'uso del suolo

# Realtà e prospettive nel consumo di suolo

Giorgio Buizza – dottore agronomo - Dipartimento pianificazione e paesaggio FODAF

Il tema dell'incontro odierno è il monitoraggio del Consumo di suolo.

Possiamo affrontarlo da due visuali diverse, ma complementari.

1. modalità e risultati del monitoraggio fatto finora : ha consentito di acquisire alcuni dati da cui emerge che il consumo di suolo è un fenomeno preoccupante e che diventerà sempre più preoccupante se non si inverte la rotta.

2. Il monitoraggio da fare in futuro per verificare se il processo si modifica, come, con quali tempi e con quali modalità, con quali strumenti, con l'apporto di chi e chi ne avrà la regia. Ma la verifica dovrà essere fatta costantemente per tenere sotto controllo il processo e per poter adeguare le scelte in tempi relativamente rapidi compatibilmente con la innegabile complessità del fenomeno.

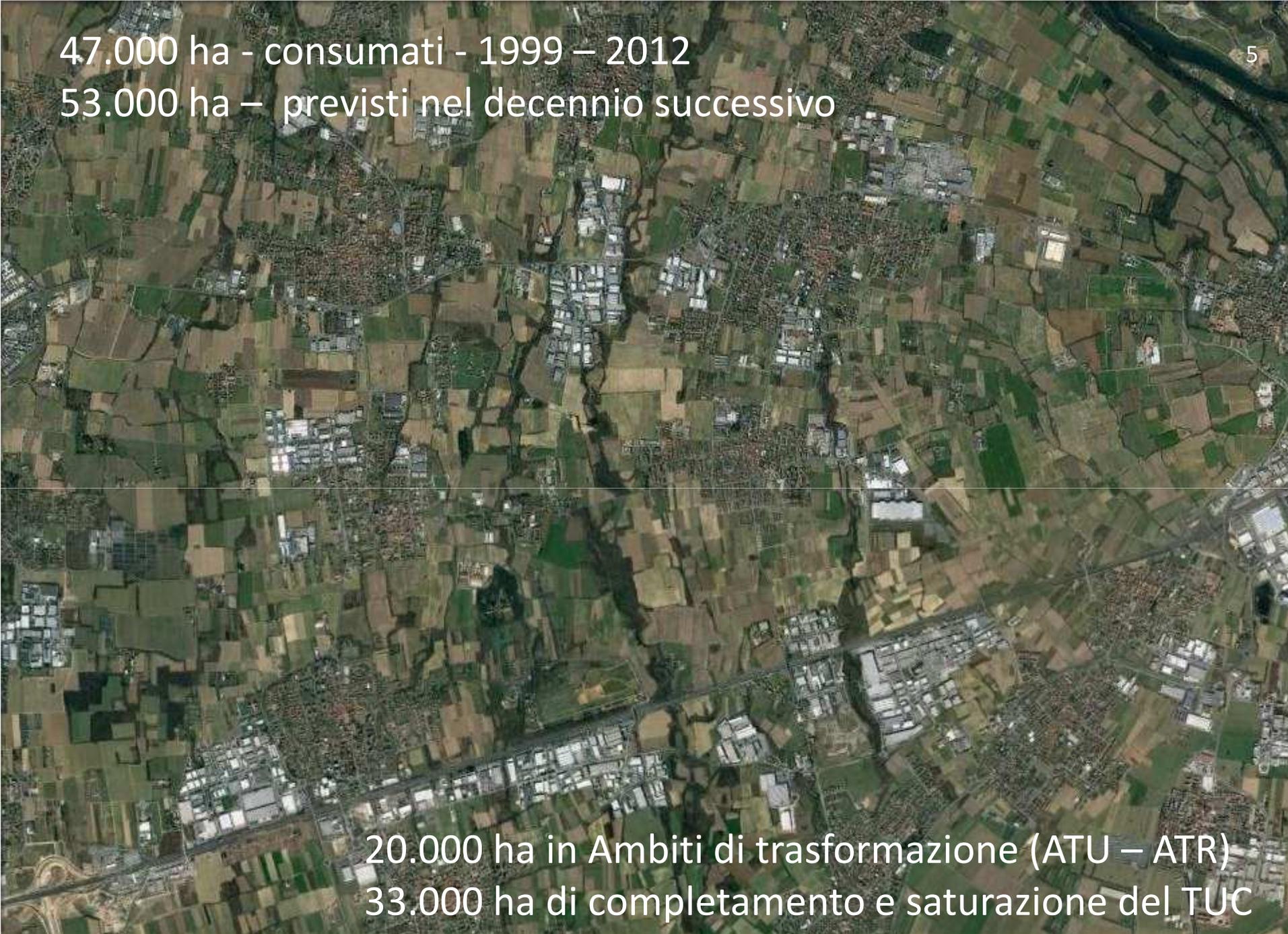
# Cosa si è fatto



Chi ha monitorato il fenomeno - in particolare Regione Lombardia - ha constatato che tutti i comuni lombardi hanno dichiarato la sostenibilità del proprio PGT fornendo dichiarando esigenze, e supportando le scelte con proiezioni, dati, indici e motivazioni che ciascun Comune ha definito credibili, realistici e necessari.

Il risultato: la somma di queste dichiarate sostenibilità parziali fanno emergere un risultato complessivo che in termini numerici - a fronte di 47.000 ha di territorio Lombardo consumati nel periodo 1999-2012 - prevede un nuovo consumo nel decennio futuro di ulteriori circa 53.000 ettari di nuovo suolo consumabile nel periodo di validità dei PGT e quindi un dato che nella sua valenza complessiva risulta assolutamente non sostenibile se si vuole garantire un futuro sicuro e uno sviluppo equilibrato alle future generazioni.

I dati sono presi a prestito da chi li ha elaborati; non sono aggiornatissimi. Nel seguito della mattinata potremo forse disporre di dati più aggiornati e precisi. Anche se approssimati servono comunque a misurare la febbre del malato cioè il territorio, il paese Italia nel suo complesso.



47.000 ha - consumati - 1999 – 2012  
53.000 ha – previsti nel decennio successivo

5

20.000 ha in Ambiti di trasformazione (ATU – ATR)  
33.000 ha di completamento e saturazione del TUC

Dei 53 000 ha di prossimo consumo, circa 20.000 apparterrebbero agli ambiti di trasformazione mentre altri 33.000 sono conseguenti a previsioni di nuova espansione o completamento attraverso estensioni e saturazioni del TUC.

Sono dati non recentissimi pertanto potranno essere forniti nel corso delle prossime relazioni le correzioni necessarie.

Resta comunque il dato preoccupante, al di là della precisione del dato, della linea di tendenza che scaturisce dalla lettura dei PGT comunali lombardi, frutto della L. 12. Non è azzardato dunque parlare non di Governo del territorio ma di erosione progressiva del territorio.

Sulla dimensione nazionale è emerso anche che il consumo di suolo, più meritevole di attenzione in alcune regioni piuttosto che in altre, non può limitarsi alla dimensione regionale sia perché il dato potrebbe compromettere lo sviluppo dell'intero territorio nazionale, sia perché il fenomeno del consumo di suolo è all'attenzione dell'intera comunità europea.



Emerge quindi la necessità di un sistema omogeneo, coordinato, condiviso di monitoraggio, pena la impossibilità di confronto dei dati e quindi una situazione non chiara e difficilmente valutabile ai vari livelli e alle diverse scale.

In Abruzzo vengono utilizzati quattro parametri per la misura del territorio urbanizzato

La Superficie cubata

La superficie privatizzata

La superficie impegnata

La superficie impermeabilizzata

Solo un esempio per evidenziare la necessità di un linguaggio comune.

Visti i numeri prima esposti e pur con i limiti del monitoraggio fatto finora (approssimazione, linguaggio e parametri difformi, tempi e scadenze diverse, ecc.) ci si pone la domanda: la situazione in Lombardia è da ritenere irreparabile, preoccupante ma recuperabile, meritevole di attenzione, trascurabile.

Scartando l'ultima possibilità: gli strumenti predisposti per correggere e invertire la linea di tendenza saranno sufficienti e adeguati?

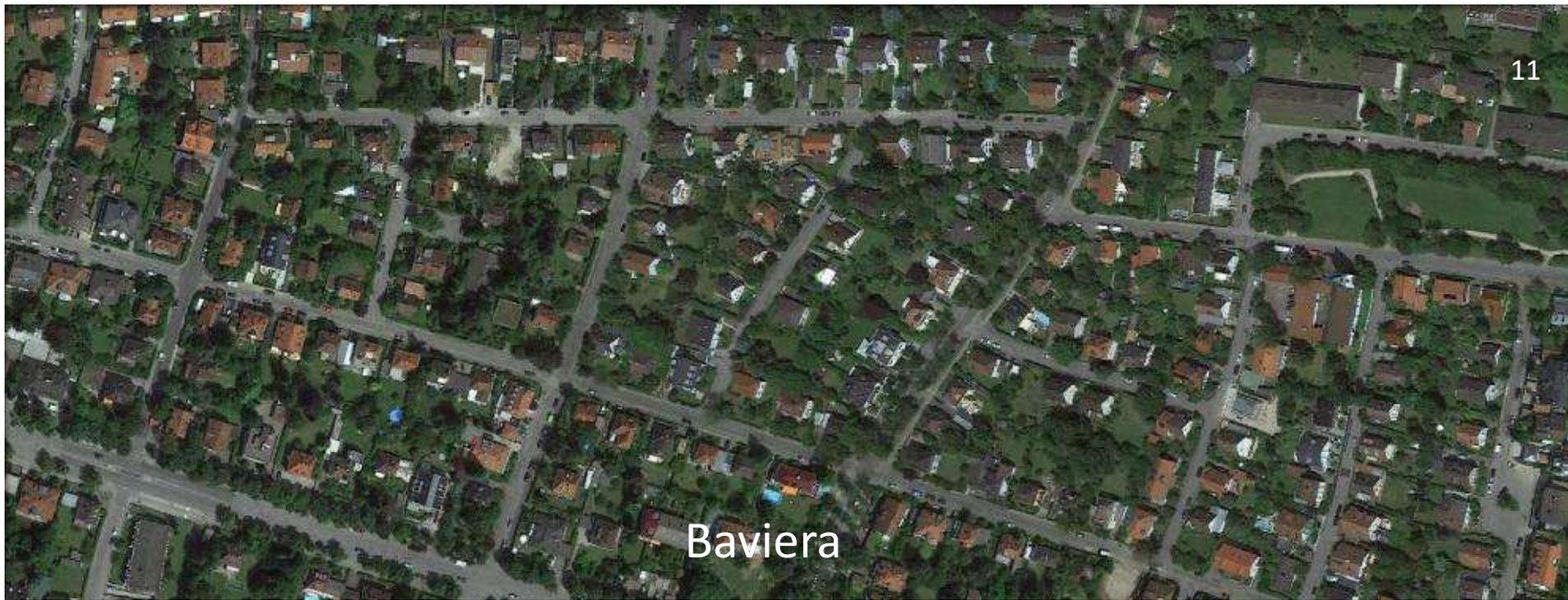


Anche nel rapporto tra Regione, Province, ATO e Comuni è opportuno capire a che punto e in quale frangente la sostenibilità che ogni Ente locale (Comuni, Province) dichiara, diventa non sostenibilità o tale da ingenerare forte preoccupazione per le conseguenze al livello superiore.

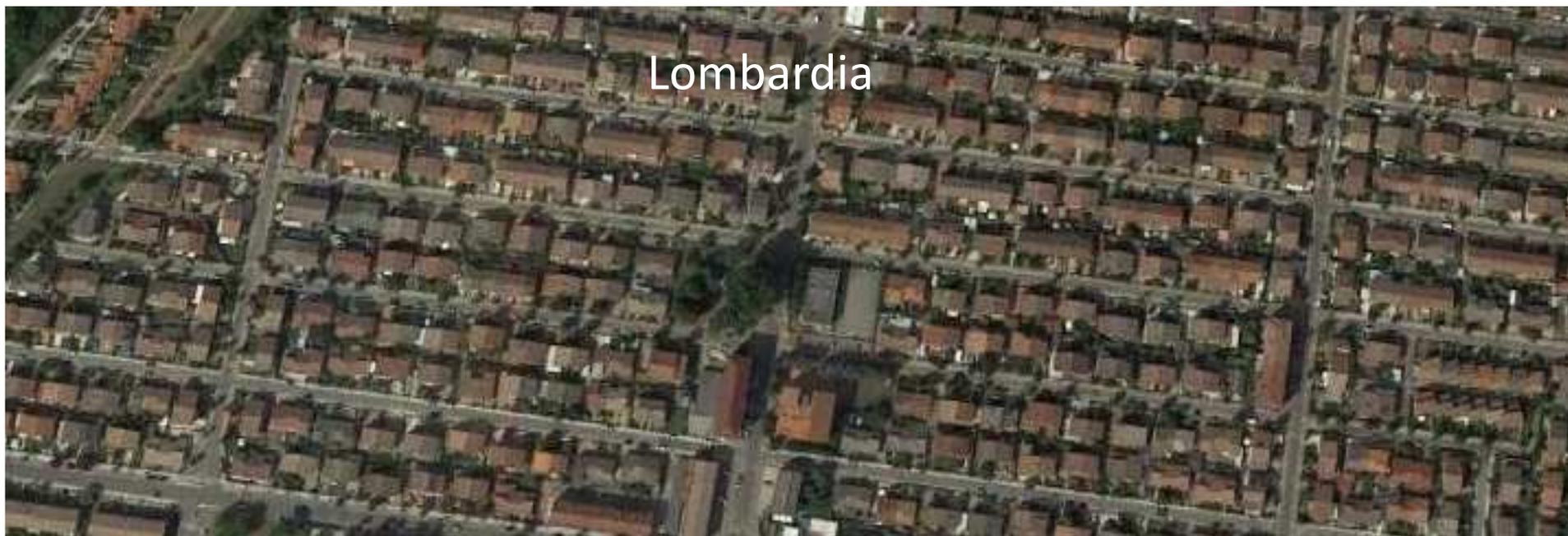
E' stato anche rilevato che l'aver stabilito soglie massime di consumo di suolo a livello di PTCP abbia condizionato la redazione dei PGT fino al punto che si sono fatti programmi di trasformazione fino alla soglia massima consentita, pur non avendone giustificati motivi.

Si potrebbe dire che in alcuni casi i Comuni "si sono portati avanti in previsione di ristrettezze future"

Probabilmente si è verificata una non coerenza dei dati utilizzati dai Comuni per i propri PGT rispetto a ciò che la Legge regionale aveva cercato di impostare al fine di una migliore governo del territorio.



Baviera



Lombardia

## **Il consumo del suolo interessa l'intera area europea.**

Pur nella diversità delle situazioni serve un linguaggio comune se si vuole raggiungere un risultato in grado di soddisfare le esigenze di tutti.

Servono indicatori comuni.

Il nostro territorio ha peculiarità che non si ritrovano in altri paesi europei: montuosità, pendenza dei versanti, eventi sismici, fragilità dei versanti, abbandono delle aree montane e collinari, ecc.

L'attenzione dovrebbe essere ancora maggiore per la limitatezza del nostro suolo agricolo-produttivo

In base a studi realizzati a livello europeo pare che i fenomeni di dissesto presenti nel solo territorio italiano superi il 50% di tutti dissesti degli stati europei.

Questo primato ci chiama all'assunzione di responsabilità.

Non abbiamo solo necessità di salvaguardare il territorio altamente produttivo in senso agricolo alimentare della pianura ma abbiamo la necessità di tenere su il territorio per ragioni di stabilità e di equilibrio idrogeologico

Questo sforzo e quest'impegno deve essere coordinato a livello europeo per poter partecipare responsabilmente allo sforzo comune di salvaguardia.

Il riferimento temporale del 2050 proposto dalla comunità Eu. non deve essere un alibi per prendere o perdere tempo. Se possibile - e se c'è la volontà - le modifiche e i risultati, pur gradualmente e non traumatici, possono essere raggiunti anche in tempi più ravvicinati.

Certo ci vuole lungimiranza e determinazione proporzionate alla problematicità ed alla non felice situazione del nostro territorio e alla prospettiva che gli strumenti di pianificazione hanno finora prefigurato.

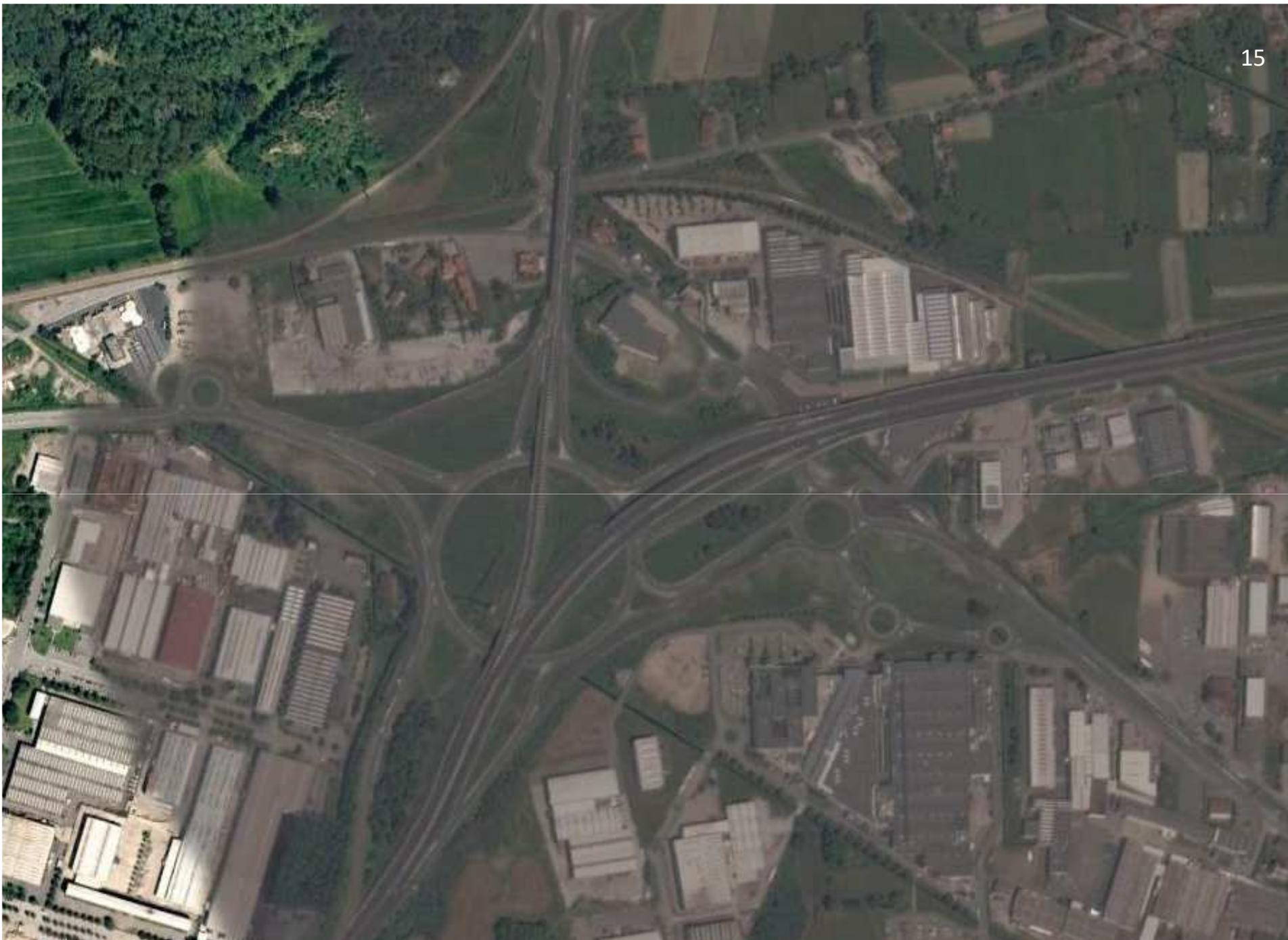


Quale suolo si consuma e quale suolo si intende monitorare

L'ipotesi di non includere nella valutazione i consumi che avvengono dentro il TUC non va nella direzione di disporre di un dato veritiero e complessivo.

In una visione eco sistemica il suolo bene comune non è solo quello agricolo-produttivo, ma anche quello che filtra e protegge la risorsa idrica, è quello che attutisce i picchi di piovosità e che riduce i fenomeni alluvionali i cui effetti più dirompenti e dannosi si verificano proprio nelle aree urbane, è quello che immagazzina CO<sub>2</sub> sottraendola dall'atmosfera.

Analogamente la regola di registrare e monitorare i consumi solo sulle aree "dichiarate" o "riconosciute" agricole, anziché sulle aree libere di fatto rischia di falsare il dato e di fare un monitoraggio monco, parziale, non veritiero fino in fondo.



Analogamente la regola di escludere dalla misurazione del consumo tutti suoli trasformati per la realizzazione di nuove opere pubbliche (infrastrutture viarie, ospedali, caserme, discariche, impianti di vario genere, depuratori, edifici di edilizia residenziale pubblica, centrali, cave, centri espositivi, ecc.) l'elenco è molto lungo.



Si rischia di avere un dato tranquillizzante perché i consumi di suolo sembrano calare mentre in realtà si consumano ugualmente, ma non si registrano. Un po' come fare un by pass sul tubo dell'acquedotto per saltare il contatore. Il contatore non gira ma il consumo avviene ugualmente.

O come non battere lo scontrino incassando i soldi in nero, non registrando l'introito di cassa.

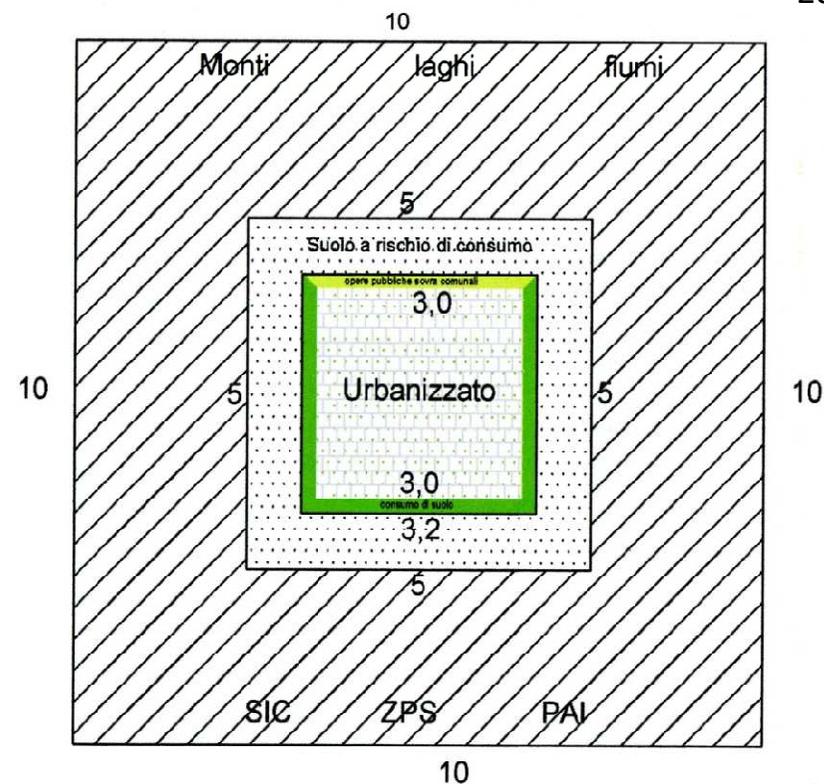
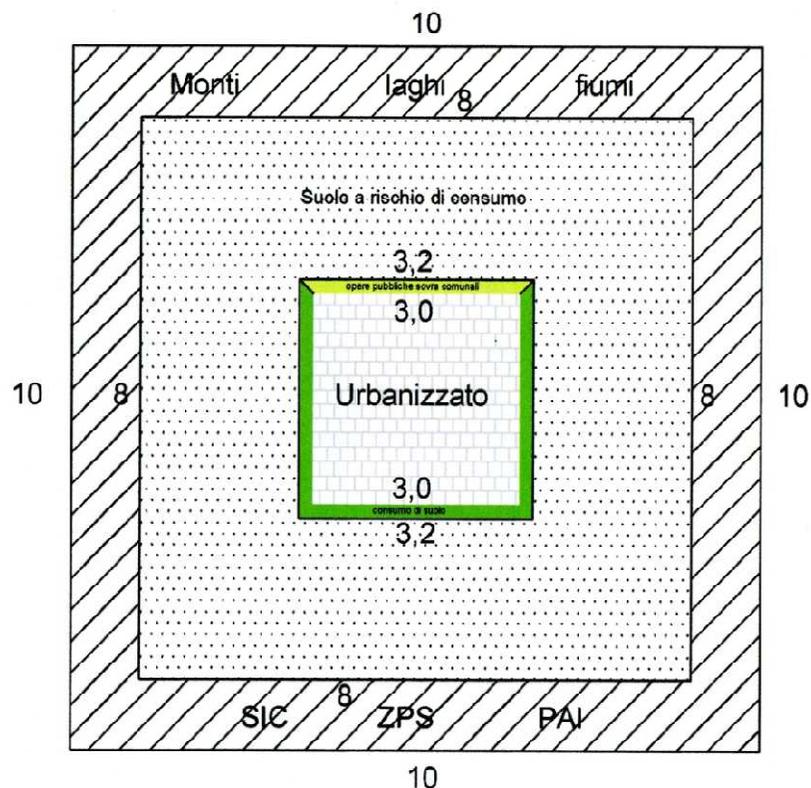
A livello regionale è necessario che gli indicatori siano chiari, definiti, omogenei, significativi affinché dal livello comunale a quello regionale si operi con omogeneità semplificando il compito a tutti coloro che dovranno fornire ed elaborare i dati, e trasferendo i dati in modo coordinato e facilmente aggregabile.

Per questo motivo è necessario che il glossario sia comune e i dati forniti dal PGT, oltre che credibili, siano omogenei e aggregabili.

## Suolo a rischio di consumo

Si ottiene sottraendo al suolo libero

- Le aree con pendenza superiore al 50% (26°30' circa) (generico)
- Le zone umide e occupate da corpi idrici, fiumi, laghi;
- Le aree di Rete Natura 2000, monumenti naturali, riserve nat., parchi nat.
- Aree in fascia A e B del PAI e le aree allagabili P3 e P2 della Direttiva alluvioni
- Aree con fattibilità geologica con gravi limitazioni Classe IV
  
- Il vincolo idrogeologico ha perso la sua valenza di tutela? Che ne facciamo?



$10 \times 10 = 100$	Superficie territoriale	$10 \times 10 = 100$
$3 \times 3 = 9$	Superficie urbanizzata	$3 \times 3 = 9$
1,24 (+13,78%)	Consumo di suolo	1,24 (+13,78%)
$1,24 - 0,31 = 0,93$	Suolo a rischio di consumo	$1,24 - 0,31 = 0,93$
$9 + 1,24 \quad 10,24 / 100 = 0,1024$	Indice del consumo di suolo	$9 + 1,24 \quad 10,24 / 100 = 0,1024$
$55 / 64 = 0,859$	Indice di suolo a rischio di consumo	$16 / 25 = 0,64$
$9 + 0,93 \quad 9,93 / 100 = 0,0993$	Soglia del consumo di suolo	$9 + 0,93 \quad 9,93 / 100 = 0,0993$
$1,24 / 55 = 0,0225$	Indice del consumo di suolo disponibile	$1,24 / 16 = 0,0775$

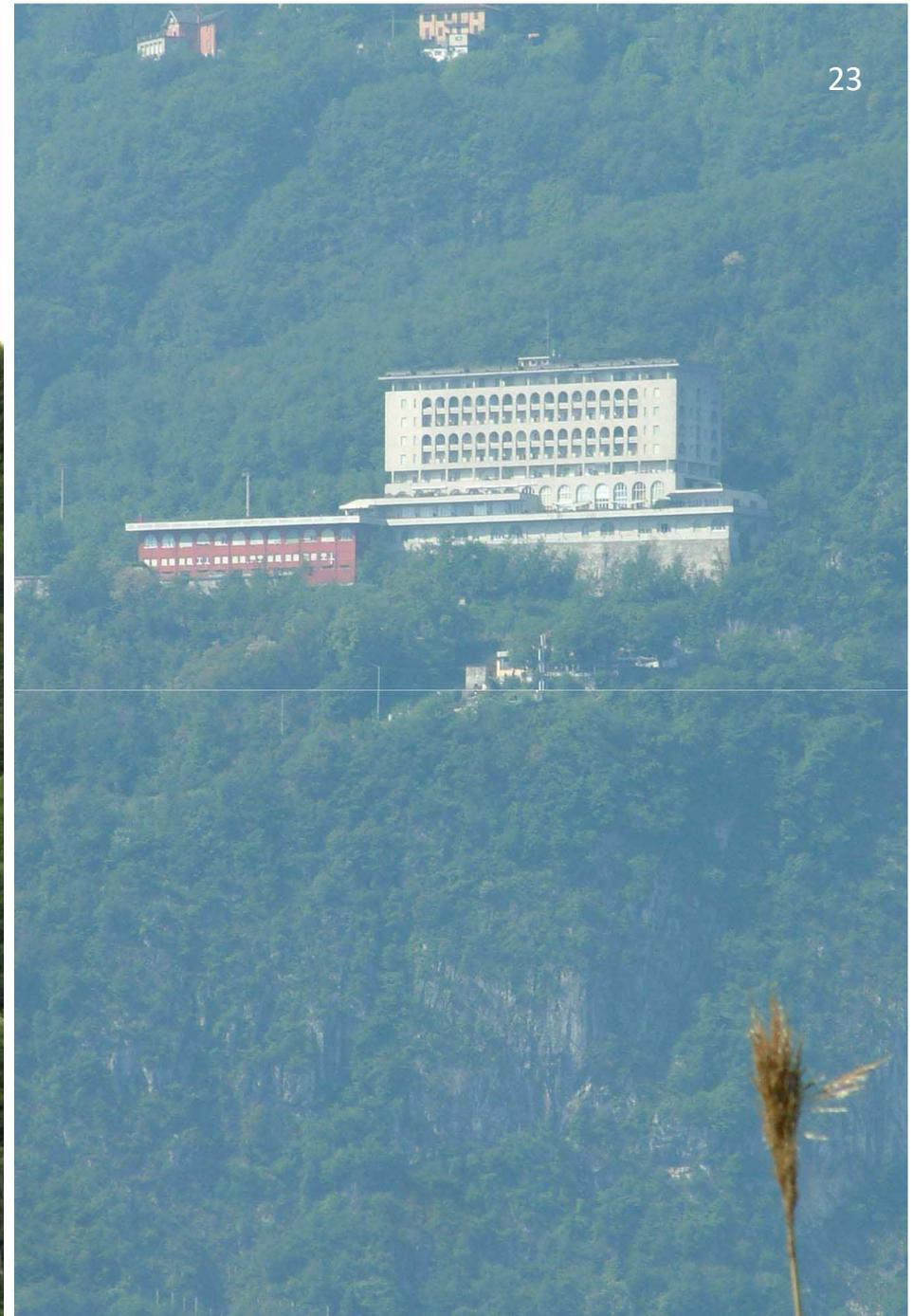
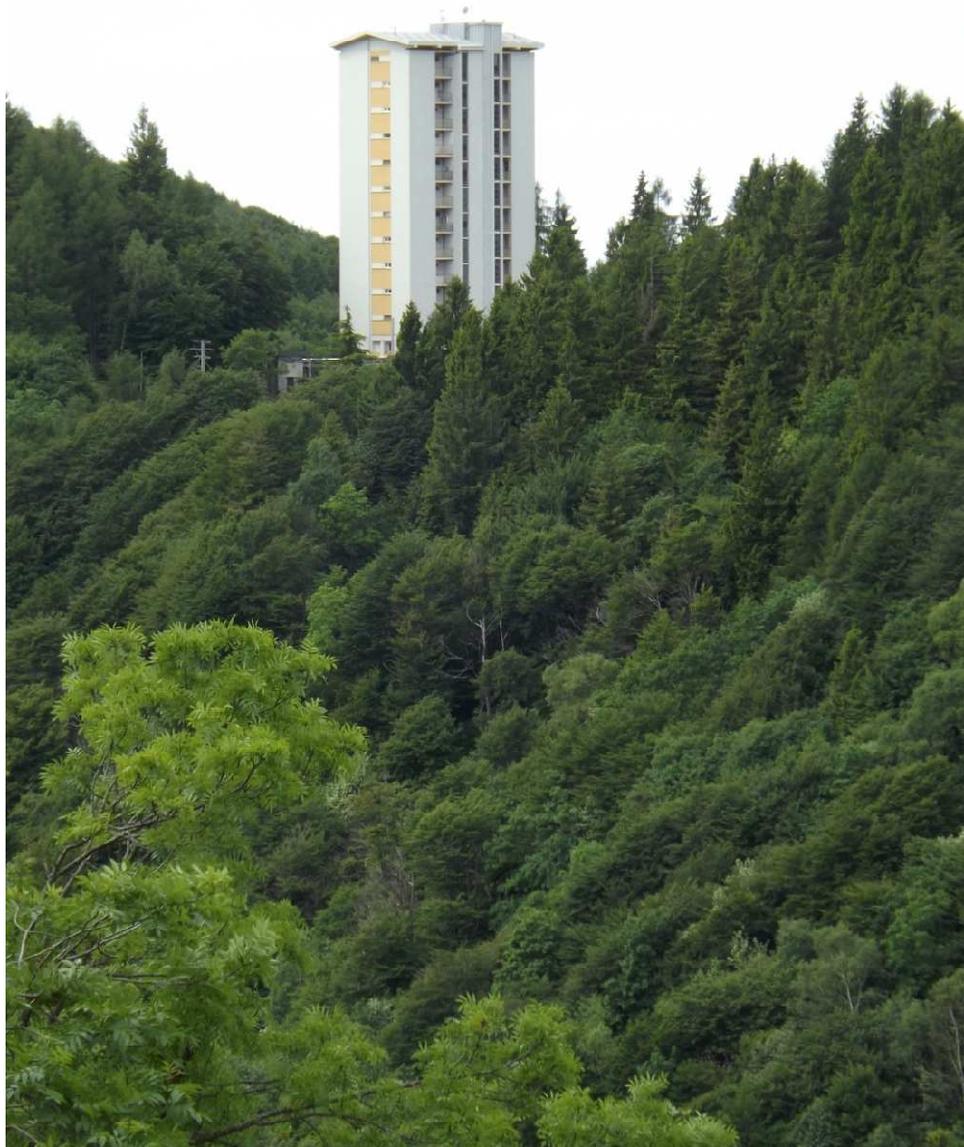


I motori che hanno prodotto consumo di suolo

**Le proiezioni demografiche ed economiche** : in base a quali indici il Comune prevede che la sua popolazione incrementerà di tot migliaia di persone nel prossimo quinquennio? Come valutare e determinare i bisogni insediativi? I bisogni di volumi produttivi?

**L'impiego degli oneri di urbanizzazione.** Il territorio non è “vendibile”. Se lo è stato per tanto tempo bisogna avere la saggezza di rinunciare ad impiegare i proventi derivanti dall'urbanizzazione per pagare le spese correnti e trovare le alternative. Questa prassi è servita a far quadrare i bilanci dei comuni a spese di un consumo di suolo che ora riteniamo abbia superato i limiti di guardia. I benefici sono stati spesso a favore di pochi, i danni sono stati a carico di tutti (dissesto, impoverimento di risorse, riduzione delle produzioni agroalimentare).

Perché questi non si ripetano



23

A questi introiti bisogna rinunciare e riservarli agli investimenti. In questo la Regione deve sottostare alle norme nazionali e alle leggi finanziarie, tenendo però conto che l'uso degli oneri nella misura consentita è un'opportunità, non un obbligo; a questa opportunità si dovrà rinunciare ed ogni comune dovrà fare la sua parte.  
Non si è virtuosi **per legge** ma **per scelta**.

Riuso come rimedio allo spreco



Gli indici sullo stato di fatto

C'è un monitoraggio da fare e coordinare sull'impiego futuro del suolo, ma sono indispensabili anche i dati che si possono e si devono assumere dalla situazione esistente, sul già edificato sia quello in uso che quello obsoleto o degradato.

Chi come quando si stabilisce che un lotto obsoleto è da rigenerare, quando e a quali condizioni un capannone è da considerare inutilizzabile, ingombrante, inutile.

Dopo quanto tempo un volume produttivo è da considerare improduttivo o non più utilizzabile?

L'art. 2 della L. 31 potrebbe essere un ulteriore buco nella rete della riduzione del consumo di suolo in quanto si prevede la possibilità che, dimostrando che i fabbisogni dei Comuni non possono essere soddisfatti dalle rigenerazione o a seguito dell'applicazione della soglia, ne è comunque ammesso il soddisfacimento su superficie libera non urbanizzabile con alcuni limiti (valutazioni complesse e riferimenti non misurabili che sembrano fatti apposta per consentire l'allargamento delle maglie).

L'ATO dovrebbe svolgere la funzione di riequilibrio su un territorio più vasto del singolo Comune per consentire il rispetto di indici e parametri qualora un comune da solo non riuscisse a rispettare. Si dovrebbero quindi compensare le esigenze tra i vari comuni componenti dell'ATO prima di consentire deroghe ai singoli Comuni.

Sostenibilità tecnica ed economica – difficile da definire.



Costruire e abitare:  
non sempre coincidono



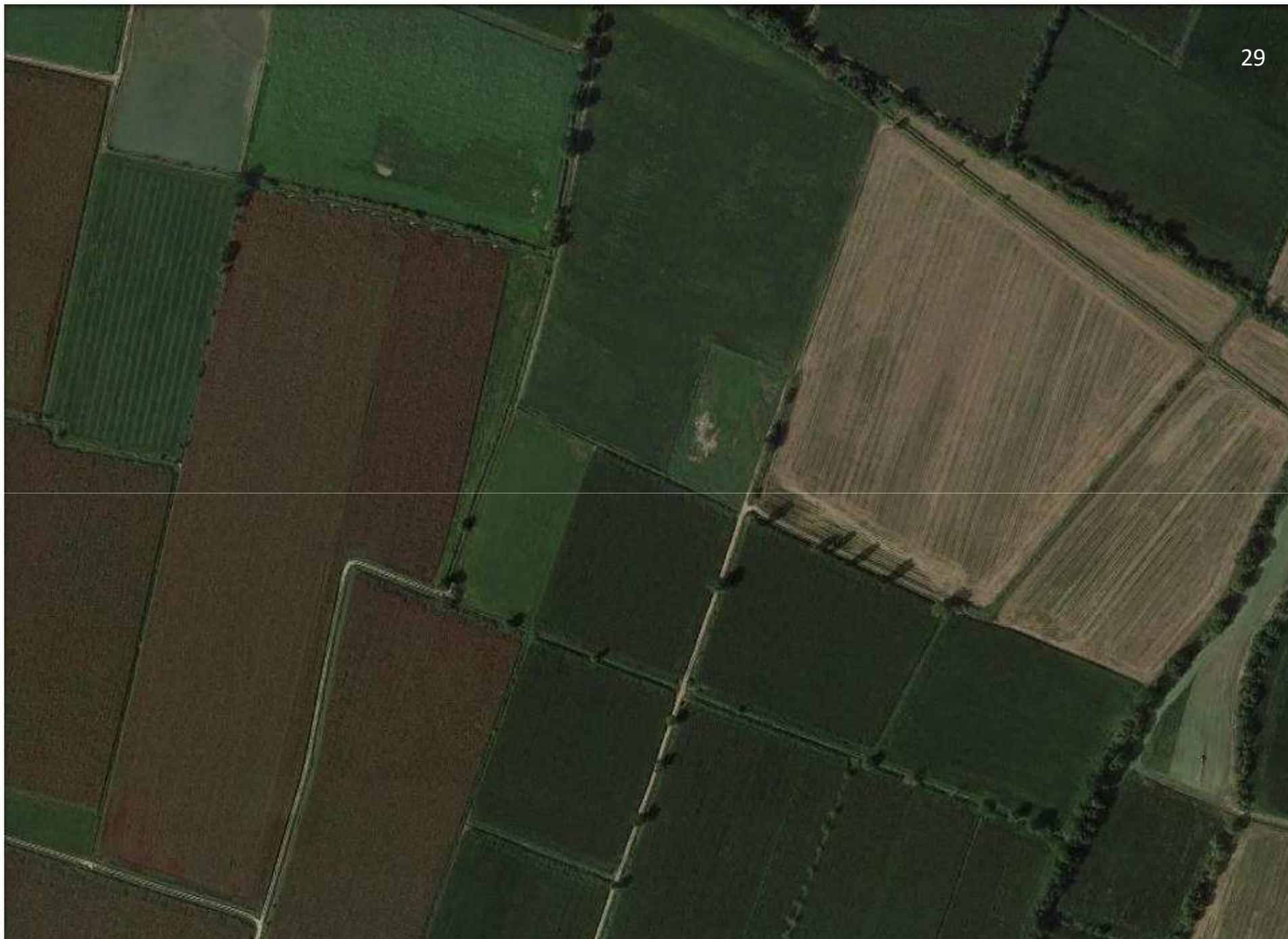
Lo stato di utilizzazione attuale degli spazi e dei volumi

Se c'è una dotazione considerevole di invenduto, di sfritto, di inagibile per degrado, di abbandonato come si può impedire di programmare l'occupazione di nuovo suolo?

Possiamo ancora pensare di costruire seconde e terze case – con conseguente consumo e impermeabilizzazione di nuovo suolo – viste le esigenze di concentrare gli sforzi per dare a molti la prima casa di abitazione.

Quale può essere, in una comunità regolata ed equilibrata, il tasso fisiologico di invenduto e di sfritto?

E' possibile misurare la rispondenza del già costruito e già disponibile rispetto alle esigenze del momento e dell'immediato futuro?



Chi dispone di ampi terreni agricoli può e deve monitorare lo stato (qualitativo e quantitativo) dei volumi ad uso agricolo (residenze e produttivo).

Conoscendo lo stato di fatto è pensabile di utilizzare al meglio i volumi dismessi, che rischiano il progressivo degrado e la rovina.

Qui si aprono poi interessanti prospettive sulla possibilità di utilizzare e valorizzare i volumi esistenti senza trasformazioni dirompenti e urbanizzazioni pesanti.

Pensiamo che sia possibile disaccoppiare la localizzazione agricola dalla residenza dei soli agricoltori.

E' certamente difficile e rischioso ma necessario se vogliamo mantenere la dimensione aziendale e la produzione agricola da un lato che ha bisogno di strutture adatte ed efficienti, e l'uso intelligente dei volumi, spesso di pregio storico-culturale dall'altro.



La soglia regionale di riduzione del consumo di suolo, secondo la proposta del PTR, è fissata per una prima scadenza temporale al 2020 in misura del 20-25% degli ambiti di trasformazione a destinazione prevalentemente residenziale , che passa al 45% per il 2025;

in misura del 20% al 2020 per gli ATU a destinazione prevalentemente produttiva

Le riduzioni vanno calcolate assumendo come dato di partenza il 2.12.2014

(L.R.31/2014)

Questa la soglia regionale che è il dato risultante dagli apporti o dalle riduzioni determinate dai piani provinciali (o di area vasta) e dagli ATO (anch'essi una novità) che vedranno confluire le esigenze e le possibilità dei singoli Comuni, notoriamente restii a coordinare la propria pianificazione con quella dei comuni confinanti.

E' evidente che le percentuali di riduzione potranno salire più celermente qualora siano attivate procedure efficaci per la rigenerazione urbana.

Abbiamo in mente un progetto ambizioso

Che un campo di rape possa competere "alla pari" con una lottizzazione.

Il cammino è lungo ma, per il bene di tutti, ci è chiesto di prepararlo e di percorrerlo.

Un campo di rape potrà un giorno competere “alla pari” con una lottizzazione

FINE