



Documento per audizione 10 aprile 2014
Regione Lombardia - V Commissione Territorio e Infrastrutture

La rete delle 968 organizzazioni che compongono il Forum italiano dei Movimenti per la Terra e il Paesaggio (campagna nazionale "Salviamo il Paesaggio"), ha presentato un proprio contributo di proposte, integrazioni, osservazioni e critiche all'attenzione del Governo, del Parlamento e della Conferenza Stato-Regioni, in merito al Ddl approvato dal Consiglio dei Ministri che intende allineare le politiche del nostro Paese agli orientamenti espressi dalla Unione europea.

Il Coordinamento dei Comitati SIP lombardi fa riferimento ai condivisi principi ispiratori di tale documento (allegato) anche in merito all'attuale convocazione consultiva relativa alla modifica della LR n.12/2005 (Legge sul governo del territorio) ed esprime la propria soddisfazione per la discussione in atto presso il Consiglio Regionale Lombardo che sembra recepire la necessità di dare urgente risposta a un problema di grande rilevanza come quello della riduzione del consumo di suolo, particolarmente importante per il territorio della nostra Regione che ha terre tra le più fertili in assoluto e contribuisce per il 16 % al prodotto agroalimentare nazionale.

Da tempo si è resa evidente la necessità di una revisione sostanziale della Legge in oggetto che ha mostrato, nel livello attuativo dei PGT adottati, una discrepanza significativa tra intenti e risultati.

Sono molti gli aspetti positivi contenuti nelle diverse Proposte di legge di modifica alla LR 12/2005 in discussione e noi intendiamo, ancora una volta, dare il nostro contributo critico e propositivo affinché il dettato legislativo che verrà definitivamente elaborato, e la sua attuazione, siano coerenti con gli obiettivi che vengono proposti e che soprattutto sia cogente in tutte le sue parti al fine di impedire deroghe ai vari livelli amministrativi.

Per consumo di suolo si intendono i processi di trasformazione del territorio da usi agricoli o naturali a usi urbani (edifici, capannoni, strade asfaltate o sterrate, aree estrattive, discariche, cantieri, cortili, piazzali e altre aree pavimentate o in terra battuta, serre e altre coperture permanenti, aeroporti e porti, aree e campi sportivi impermeabili, ferrovie e altre infrastrutture, pannelli fotovoltaici e tutte le altre aree impermeabilizzate) con la perdita irreversibile di un patrimonio insostituibile.

L'impermeabilizzazione rappresenta la principale causa di degrado del suolo in Europa ed è l'uso più impattante che si può fare della risorsa suolo poiché ne determina la perdita totale o una compromissione della sua funzionalità tale da limitare/inibire anche il suo insostituibile ruolo nel ciclo degli elementi nutritivi. Le funzioni produttive dei suoli sono, pertanto, inevitabilmente perse e, per tali ragioni, l'impermeabilizzazione dei suoli deve essere intesa come un danno ambientale permanente che scarica un costo sociale ed economico sulle generazioni future, producendo debiti difficilmente solvibili.

Il rapporto ISPRA 2014 sul consumo di suolo in Italia mostra una crescita giornaliera del fenomeno che non sembra risentire dell'attuale congiuntura economica e continua a mantenersi intorno ai 70 ettari al giorno, circa 8 metri quadrati al secondo, con la conseguente perdita di aree aperte naturali o agricole.

La progressiva espansione delle infrastrutture e delle aree urbanizzate a bassa densità, che comportano un forte incremento delle superfici artificiali e dell'impermeabilizzazione del suolo, è una realtà sempre più diffusa. Tali dinamiche insediative non sono giustificate da analoghi aumenti di popolazione e di attività economiche e il tasso di consumo di suolo procapite è impressionante. Il disaccoppiamento tra demografia e urbanizzazione è un dato costantemente rilevato nel tempo, con qualsiasi metodo di analisi e monitoraggio utilizzato.

I dati mostrano, a livello nazionale, una perdita di suolo che è passata dal 2,9% degli anni '50 al 7,3% del 2012. La situazione rilevata in Italia dimostra un'emergenza che richiede azioni tese all'azzeramento di consumo di suolo in tempi molto più brevi e in particolare nelle regioni del nord Italia dove si registrano i valori percentuali più elevati.

Nel 2012, in 15 regioni viene superato il 5% di consumo di suolo, ma in Lombardia e in Veneto si va oltre il 10%.

Le stime del consumo di suolo a livello comunale, inoltre, confermano la drammatica situazione di alcune delle nostre città, dove lo spazio comunale è stato consumato con percentuali che superano anche il 60% della superficie amministrata.

Le percentuali di suolo consumato in alcune delle principali città lombarde rilevata da ISPRA nel 2012 confermano le preoccupazioni: Milano 61,7 %, Monza 48,6 %, Bergamo 46,4 %, Brescia 44,5%, Como 37,9 %; a Legnano il censimento per il cemento effettuato dal Comune nel 2012 ha rilevato il dato di 68%.

Sottolineiamo comunque che i valori percentuali di consumo di suolo, nel caso dei Comuni, risultano poco significativi se non confrontati con i valori assoluti della superficie consumata. In alcuni casi, infatti, a valori elevati di superficie impermeabilizzata in termini assoluti, possono corrispondere basse percentuali di consumo di suolo dovute alla presenza di ampie aree agricole o naturali che circondano l'ambito urbano; in altri, gli spazi aperti residui all'interno della superficie amministrata hanno un'estensione ridotta.

Questo confronto, non solo conferma che non può essere adottata una unica soglia percentuale di consumo di suolo regionale estesa a territori con caratteristiche non omogenee, ma evidenzia, al contrario, che l'individuazione di aree omogenee con basso consumo di suolo dovrebbe indirizzare ad una maggiore tutela di esse intesa anche quale 'compensazione', sia a livello locale che sovra-comunale, provinciale e regionale, dei processi di trasformazione che in altre aree comportano consumo di suolo e che sono irreversibili. Potremmo dire che, fatta salva una soglia del 50% oltre la quale la salubrità dei luoghi verrebbe compromessa, i territori che sono al di sotto di tale soglia non devono crescere, quelli che sono al di sopra dovrebbero scendere, tramite un processo di decostruzione. Sotto l'aspetto ambientale, questa sussidiarietà 'naturale', che nella maggior parte dei casi niente ha a che vedere con le politiche locali di governo del territorio, non può che essere riconosciuta tra le priorità di una pianificazione regionale.

Quello che succede è invece diametralmente opposto.

A livello locale, la possibilità di innalzare le quote di oneri per occupazione di nuovo suolo, se da un lato può disincentivare la 'piccola' richiesta di edificabilità, dall'altro lascia aperta, se non addirittura favorisce, la possibilità di grosse speculazioni volumetriche, come ad es. superfici destinate alla grande distribuzione oppure il trasferimento di attività produttive all'esterno di centri abitati saturi o di altri comuni, liberando aree da riutilizzare con incentivi vari.

In pratica, se un Comune ha un edificato urbano piccolo e molto territorio libero e agricolo, quindi poche entrate locali, non può che essere indotto a occuparne di nuovo con le motivazioni più disparate. Presentate come opportunità, queste scelte comportano invece un danno irreversibile e un costo ambientale anche di livello sovracomunale che non viene adeguatamente considerato né compensato, tanto più quando nuove infrastrutture a servizio dei nuovi insediamenti e non solo, occupano nuovo territorio e saranno da mantenere.

A questo proposito è anche utile ricordare che la definizione degli interventi pubblici e di interesse pubblico di rilevanza sovracomunale, è in capo alla Regione e che per queste opere non è prevista l'applicazione delle soglie di consumo di suolo, tanto che il conseguente dato quantitativo di consumo di suolo non viene preventivamente stimato né a livello locale né a livello regionale.

Osserviamo in primo luogo che, se le aree libere e agricole fossero tutte considerate di compensazione e di pubblica utilità a livello regionale o provinciale per il loro valore ambientale, una reale e concreta politica di sostegno per la riduzione o il contenimento di consumo di suolo dovrebbe riconoscere ad esse un valore economico, sia a carico delle infrastrutture di interesse sovracomunale, sia a carico di chi ha esaurito le sue risorse territoriali, ovvero priorità di finanziamenti verso le comunità che dispongono di suolo libero in modo che non siano indotte a 'svendere' il proprio patrimonio ambientale che è un bene comune.

In secondo luogo, prima di concedere nuovo consumo di suolo a qualunque Comune, servirebbe un'attenta verifica delle effettive necessità di espansione, sia demografica che edificatoria, fatta sulla base di un censimento del patrimonio esistente e non utilizzato, la cui consistenza – a livello locale e regionale - è sotto gli occhi di tutti, ma i cui dati, sia quantitativi che qualitativi, non vengono pubblicizzati pur essendo sicuramente a disposizione delle Amministrazioni competenti.

In terzo luogo, se alla situazione reale aggiungiamo le previsioni quantitative di tutti i PGT adottati secondo le regole previste dal testo della LR 12/05, i tempi e le modalità del monitoraggio e delle conseguenti rimodulazioni della pianificazione – previste nell'arco di qualche anno durante i quali molto suolo andrà ulteriormente perso – possiamo immaginare l'inefficacia di qualunque legge per il contenimento o la riduzione del consumo di suolo, seppur promossa con le migliori intenzioni.

Ed infine, riteniamo indispensabile una pianificazione sovra comunale per aree omogenee identificabili come bio-territori, ritenendo scarsamente efficace una pianificazione territoriale che interessi le singole superfici comunali. La frammentazione amministrativa consuma suolo, le risorse ambientali non rispettano i confini amministrativi.

E ciò nonostante il parere di ANCI Lombardia che "riafferma la convinzione di un ruolo della Regione che sia di indirizzo, di definizione di obiettivi e di controllo del loro raggiungimento, ma non intervenga nella gestione lasciandola invece alla autonoma iniziativa degli Enti Locali".

http://www.anci.lombardia.it/xnews/apl/_private/cli/STRATEG91Q9ZXXG/att/osservazioni%20per%20gruppo%20di%20lavoro%20V%20commissione%201.4.14.pdf

Al proposito condividiamo quanto espresso nel contributo della Federazione Regionale Lombarda degli Ordini dei dottori agronomi e dottori forestali in merito alla necessità di "una puntuale pianificazione sovra comunale, che possa ad esempio fornire ai Comuni facenti parte di un medesimo comprensorio, precise linee guida e indirizzi per il governo del territorio agro-forestale".

Questo aspetto è confermato ad esempio dai recenti casi di conflitto tra le scelte pianificatorie di molti Comuni brianzoli in contrasto con le direttive di conservazione del PTCP provinciale.

Sarebbe inoltre auspicabile un'analisi agrotecnica per individuare quale sia il giusto rapporto tra abitanti e terreno agricolo coltivabile al fine di garantire una minima autosufficienza alimentare. Fenomeni macroeconomici e sociali come il "Land Grabbing" hanno superato i confini africani e ora interessano la Romania e la Slovenia, motivo in più per salvaguardare il suolo ancora libero.

Sulla base delle precedenti considerazioni esprimiamo le seguenti proposte relative al processo di modifica della LR 12/2015:

1. Il suolo ineditato, compreso quello "agricolo di fatto" o "attualmente in uso", a prescindere dalle destinazioni urbanistiche previste dai PGT, venga considerato quale risorsa limitata ritenuta inalienabile e non riproducibile e quale Bene Comune il cui utilizzo deve avvenire nel rispetto dell'interesse collettivo, della qualità della vita e della salvaguardia del benessere psico-fisico dei cittadini.
2. Al fine di uniformare i linguaggi, introdurre definizioni puntuali dei concetti e delle azioni previste dalla legge: consumo di suolo, impermeabilizzazione del suolo, lotti liberi e spazi aperti, mitigazioni e compensazioni ecologico-ambientali, rigenerazione urbana, sostenibilità ecologica, sistemi territoriali omogenei.
3. Sia definito un quadro reale di conoscenza del consumo di suolo pregresso e futuro, che includa la percentuale di consumo di suolo dovuta alle previsioni dei PGT adottati e una stima del patrimonio esistente non utilizzato.
4. Venga stimata la quota di consumo di suolo generata da interventi e infrastrutture di rilevanza regionale; solo partendo dal riferimento quantitativo complessivo è possibile approcciare " il tema del consumo del suolo in maniera positiva declinandolo in termini di obiettivo di riduzione del consumo del suolo, anziché in termini di contenimento del consumo del suolo che implica comunque l'attribuzione di una quota di suolo consumabile".
5. Tutti i livelli di pianificazione territoriale e urbanistica (PTR, PTCP, PGT) devono integrarsi sinergicamente per raggiungere il medesimo obiettivo di riduzione del consumo di suolo. Devono essere favoriti e incentivati piani per area vasta e definiti gli ambiti territoriali omogenei anche in funzione di bio-territori.
6. Le previsioni dei Piani sovra locali e regionali concernenti la realizzazione di infrastrutture, di interventi di potenziamento e adeguamento delle linee di comunicazione e del sistema della mobilità, di poli insediativi, **non prevalgono** sulle disposizioni dei piani territoriali delle aree protette (parchi regionali, parchi naturali, PLIS, etc).
7. Siano introdotti criteri e obbligo per i PGT di predisposizione della 'carta del consumo del suolo', vincolante per successive previsioni trasformative.
8. Siano previsti strumenti di controllo per la verifica delle previsioni di espansione che comprendano i trend demografici dei precedenti 10 anni e quindi possano determinare delle realistiche esigenze di fabbisogno abitativo.

9. Si prevedano provvedimenti in termini di blocco a nuove edificazioni su terreni liberi per i Comuni che non provvedano alla comunicazione dei dati inerenti il patrimonio non utilizzato e sia reintrodotta il divieto d'uso di oneri edificatori per la copertura di spese correnti.
10. I processi di rigenerazione urbana, così come quelli di riqualificazione di aree già urbanizzate degradate o quelle ad uso produttivo dismesse o sottoutilizzate, non devono prescindere da una rigorosa valutazione dello stato di inquinamento del suolo stesso e del sottosuolo, con particolare riferimento alle falde acquifere.
In tal senso risulta indispensabile sottoporre a VAS tutti gli atti del PGT.
11. Rafforzamento del ruolo e delle competenze dell'Osservatorio regionale anche con il supporto di Istituti universitari, centri di ricerca specializzati, Associazioni e Forum di riferimento, per il periodico monitoraggio delle politiche urbanistiche degli Enti locali rispetto alla riduzione del consumo di suolo; integrazione delle metodologie di misurazione regionali del consumo di suolo (DUSAF) con quelle nazionali (ISPRA, ISTAT) e europee.
12. Venga ridotto l'arco temporale di adeguamento del PTR regionale e, conseguentemente, dei piani provinciali e comunali.
13. Nel quadro di riferimento territoriale regionale, oltre alle invariati, siano individuate ed ampliate aree alle quali, data la valenza ambientale e strategica per la sostenibilità a livello regionale, venga attribuita soglia minima o nulla di consumo di suolo, da compensare mediante priorità nei finanziamenti regionali.
14. Sino all'adozione del nuovo PTR non possano essere attuati ambiti di trasformazione esterni al tessuto urbano che comportano consumo di nuovo suolo agricolo.

I comitati di cittadini lombardi sottoscrittori del presente documento, nell'auspicare nuove modalità di partecipazione alla costruzione di queste importanti scelte per la vita e il futuro del territorio lombardo, chiedono inoltre che la Lombardia si faccia promotrice di una legge che consenta di far decadere automaticamente quelli che erroneamente, ma comunemente sono chiamati 'diritti edificatori', nel momento in cui essi non vengono esercitati nell'arco di 5 anni dal PGT o di due anni dalla Variante che li ha resi possibili, e rinnovano la disponibilità per un confronto costruttivo a tutti i livelli istituzionali.

Per il Coordinamento dei Comitati locali lombardi
del Forum Italiano dei Movimenti per la Terra e il Paesaggio
(Campagna nazionale Salviamo il Paesaggio)

*I componenti della delegazione
audita dalla V Commissione della Regione Lombardia il 10 aprile 2014*

Giuliana Cislighi

Massimo Soldarini