

**Evoluzione del consumo di suolo e dei bisogni insediativi**  
Paolo Pileri<sup>1</sup>

**Suolo ed uso del suolo: temi 'fuori controllo' nel governo del territorio?<sup>2</sup>**

La Strategia europea per la Protezione del Suolo<sup>3</sup> definisce il suolo come *"Lo strato superiore della crosta terrestre costituito da componenti minerali, organici, acqua, aria e organismi viventi. Rappresenta l'interfaccia tra terra, aria e acqua e ospita gran parte della biosfera. Visti i tempi estremamente lunghi di formazione del suolo, si può ritenere che esso sia una risorsa sostanzialmente non rinnovabile. Il suolo ci fornisce cibo, biomassa e materie prime; funge da piattaforma per lo svolgimento delle attività umane; è un elemento del paesaggio e del patrimonio culturale e svolge un ruolo fondamentale come habitat e pool genico. Nel suolo vengono stoccate, filtrate e trasformate molte sostanze, tra le quali l'acqua, i nutrienti e il carbonio"*.

In questa definizione, per quanto generale, si fa comprendere quanto la questione 'suoli' non sia recintabile esclusivamente nell'una o nell'altra disciplina ma attraversi temi e interessi plurimi. Il suolo è una risorsa ambientale cruciale per l'uomo e per le sue attività.

Poiché l'uso della risorsa 'suolo' viene regolato principalmente dai piani che ne definiscono le regole, la gestione e le trasformazioni, ne discende che essi hanno un ruolo particolarmente centrale e delicato in tal senso. Ma, soprattutto, hanno una grande responsabilità per quelli che saranno gli effetti e le loro ricadute sulla popolazione.

Come già documentato in altri contributi (Pileri, 2009b) e nel rapporto ONCS sui consumi di suolo (ONCS, 2009), nel nostro paese poco o nulla si sa di come vengono usati i suoli. L'intensità di urbanizzazione, ad esempio, in Italia è relevantissima. Solo considerando Lombardia, Emilia-Romagna, Piemonte e Friuli V.G., negli ultimi anni, sono stati urbanizzati ogni giorno circa 20 ettari di suoli liberi (in tab. 1 sono riportate le perdite di suoli agricoli e naturali in Lombardia nel periodo 1999-2005/7). A scala nazionale non esiste una contabilità certa sull'uso del suolo che il governo del territorio può utilizzare per guidare le proprie decisioni. Spesso nelle Regioni mancano anche le carte di uso del suolo su più d'una annualità. Tanto meno esiste un ragionamento che leghi uso del suolo a effetti ambientali condizionando effettivamente le scelte territoriali. Queste informazioni dovrebbero invece essere irrinunciabili e fondative per il governo del territorio. La loro mancanza e la leggerezza con la quale vi si rinuncia gettano la pianificazione in un imbarazzante 'fuori controllo', dove le decisioni di uso del suolo vengono prese al di là della consapevolezza sul trend dei cambiamenti e ancor più sugli effetti ambientali e sociali.

Tab. 1<sup>4</sup> Indicatori relativi alle trasformazioni di alcuni usi del suolo in Lombardia

	comuni		saldo totale pop. 99-07  new_ab	Trasformazioni dei suoli agricoli in suoli urbanizzati tra 1999 e 2005/2007  (da cat 2 a cat 1 secondo DUSAF)			Trasformazioni dei suoli naturali in suoli urbanizzati tra 1999 e 2005/2007  (da cat 3 a cat 1 secondo DUSAF)		
	#	%		ha	ha/#	m2/new_ab	ha	ha/#	m2/new_ab
montagna	474	30,7%	40.569	1.863,9	3,9	459,4	593,1	1,3	146,2
collina	321	20,8%	147.518	4.010,5	12,5	271,9	779,1	2,4	52,8
pianura	751	48,6%	425.406	19.858,9	26,4	466,8	1.574,8	2,1	37,0
<b>Lombardia</b>	<b>1.546</b>		<b>613.493</b>	<b>25.733,4</b>	<b>16,6</b>	<b>419,5</b>	<b>2.947,1</b>	<b>1,9</b>	<b>48,0</b>

<sup>1</sup> DIAP – Politecnico di Milano, Piazza Leonardo da Vinci 32, 20131 Milano, Italy; paolo.pileri@polimi.it

<sup>2</sup> Questo paragrafo riprende, ad esclusione della tabella e di alcuni passaggi, quanto già riportato in un analogo paragrafo del paper 'Consumi di suolo e rilascio di carbonio in atmosfera. Il piano può fare qualcosa?' presentato alla XIII Conferenza Società Italiana degli Urbanisti "Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza", Roma, 25-27 febbraio 2010.

<sup>3</sup> Cfr. COM (2006) 231 final; Comunicazione della commissione al consiglio, al parlamento europeo, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni: Strategia tematica per la protezione del suolo.

<sup>4</sup> I dati riportati nelle tabelle 1 e 2(a, b, c) sono il risultato di elaborazioni effettuate a partire dalla base dati DUSAF 1.1. e 2.0 di ERSAF/Regione Lombardia, per quanto riguarda usi e coperture dei suoli e da dati ISTAT riportati in [www.ring.lombardia.it](http://www.ring.lombardia.it), per quanto riguarda i dati demografici. I dati estratti da DUSAF 2.0 sono stati aggregati non distinguendo il loro effettivo anno di riferimento (si sa che non per tutte le province lombarde il dato più recente è quello del 2007). Questa aggregazione fa sì che i dati delle trasformazioni riportati in tabella 1 differiscono leggermente (in aumento per la precisione) da quelli citati nel rapporto ONCS nel quadro regionale (pag. 52-53) allora ricostruito riscaldando i dati alla data limite comune del 2005.

## Suolo e questione fiscale

Questo è un punto di partenza tanto irrinunciabile quanto urgente<sup>5</sup>. Sarebbe illusorio pensare che la decisione di urbanizzare tragga spunto da un pressante fabbisogno abitativo raccolto così prontamente dai comuni concedendo aree per l'edificazione. Più del fabbisogno, che in parte esiste (soprattutto quello legato a forme di disagio sociale che cercano risposte abitative poco disponibili), hanno giocato un ruolo determinante altri fattori. Ne ricordo cinque in particolare: a) il degrado dei principi di fiscalità urbana che avevano ben regolato gli equilibri pubblico-privato nel paese fino al 2004; b) l'affermazione del modello della casa mono-bifamiliare nel 'verde' a basso prezzo; c) gli strumenti urbanistici deregolatori come i PII o il recente piano casa; d) l'introduzione di una VAS subito depotenziata e quindi resa innocua e e) un clima culturale debole dove la questione ambientale è continuamente la cenerentola delle questioni, l'ostacolo allo sviluppo. Tra questi cinque un peso relevantissimo è giocato dall'uso che i comuni possono fare dei proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione ogniqualvolta un suolo viene urbanizzato.

Per brevità di spazio, mi concentro sulle riforme della fiscalità urbana che sono cronologicamente riportate in fig. 1. Qui ci si può rendere conto che a partire dal 2004 il suolo è divenuto uno strumento per raccogliere denari per le amministrazioni locali. Una sorta di assegno in bianco utilizzabile per la spesa corrente. Questa entrata economica è divenuta ancor più cruciale e irrinunciabile per i comuni nel momento in cui altre imposte locali, come l'ICI, sono venute meno.

Vale la pena ricordare che in Germania, dove seriamente stanno provvedendo a disegnare percorsi di sostenibilità per il governo del territorio pur con fatica e contraddizioni, si sta dimostrando che le nuove urbanizzazioni proiettano costi pubblici sulle future generazioni pericolosissimi e insostenibili con le entrate che quelle urbanizzazioni generano oggi. Inoltre l'aumento di nuove urbanizzazioni produce spesso anche la svalutazione dei patrimoni edilizi esistenti erodendo i capitali fissi familiari e delle imprese. Ecco anche perché da circa 8 anni stanno riformando duramente il loro codice urbanistico imponendo restrizioni alle nuove urbanizzazioni e appesantendo il costo di urbanizzazione.

Anno	Provvedimento	Governo in carica	Azione
1967	L. 765/1967 (legge Ponte)	Moro III	Introduce l'obbligatorietà al pagamento degli oneri di urbanizzazione che dovranno essere utilizzati per la realizzazione di opere pubbliche
1977	L. 10/1977 (legge Bucalossi)	Andreotti III	Conferma la disciplina degli oneri di urbanizzazione; vincola l'ammontare che si genera a spese per sole opere e per la manutenzione del patrimonio edilizio comunale; introduce il costo di costruzione
1986	DI. 318/1986 (convertito in L. 488/1986)	Craxi I	Conferma la Bucalossi; riserva il 30% dell'ammontare per le manutenzioni ordinarie del patrimonio edilizio comunale
1997	L. 449/1997 (legge finanziaria 1998)	Prodi I	Elimina la soglia del 30%; conferma la disciplina dell'uso vincolato dei fondi provenienti dalle concessioni edilizie
2000	D.Lgs. 267/2000 (testo unico sull'ordinamento degli enti locali)	Amato II	I proventi delle concessioni edilizie possono essere presi a prestito per esigenze di spesa corrente a patto che la quota prelevata venga poi restituita al fondo vincolato di origine (quello degli oneri di urbanizzazione)
2001	Dpr. 380/2001 (testo unico [...] in materia edilizia)	Amato II	Conferma l'obbligatorietà di pagamento di un contributo per poter costruire ed elenca le opere primarie e secondarie finanziabili con quel contributo
2004	L. 311/2004 (legge finanziaria 2005)	Berlusconi II	I proventi delle concessioni edilizie non alimentano più un fondo vincolato per la realizzazione di opere di urbanizzazione. Si possono utilizzare per la spesa corrente (fino a un massimo del 75%)
2006	L. 299/2006 (legge finanziaria 2007)	Prodi II	Mantiene la possibilità di utilizzare i proventi delle concessioni edilizie per la spesa corrente
2007	L. 244/2007 (legge finanziaria 2008)	Prodi II	Mantiene la possibilità di utilizzare parte dei proventi delle concessioni edilizie per la spesa corrente per gli anni 2008, 2009, 2010
2008	L. 126/2008	Berlusconi III	Eliminazione dell'Ici per l'abitazione principale

Fig. 1 Cronologia dei provvedimenti relativi all'uso dei proventi delle concessioni edilizie (tratto da Pileri 2009a)

In questo contesto è più difficile impostare politiche virtuose in quanto si va in contro a conflitti di interesse palesi generando contraddizioni gravi. Stante la distorsione della fiscalità locale, anche meccanismi virtuosi come la compensazione ecologica preventiva (Pileri 2007) rischiano di diventare poco attrattivi per i comuni in quanto, operando sul contenimento e sull'appesantimento dell'attività edilizia su suoli liberi, finirebbero per produrre minori entrate per spesa corrente per le casse comunali. Paradossalmente peggio se la compensazione fosse, come dovrebbe essere, omologa, in quanto

<sup>5</sup> a fine 2010 il governo, attraverso la finanziaria, dovrà decidere in materia di fiscalità urbana legata agli oneri di urbanizzazione.

produrrebbe addirittura un doppio ‘disagio’ per le casse comunali in quanto, oltre a quanto detto sopra, non entrerebbero denari per realizzare opere pubbliche (che spesso producono a loro volta altri impatti ambientali). In questo contesto la compensazione ecologica è così *snaturata*, rischiando di essere travisata e di diventare un boomerang pericoloso e iniquo. Quando invece potrebbe essere uno degli strumenti virtuosi per contenere i consumi di suolo e responsabilizzare il ciclo urbanizzativo verso l’ambiente. Anche ciò ci insegna che occorrono riforme strutturali capaci smentire falsi luoghi comuni (costruire su terreni liberi = sviluppo) e di rimettere ordine tra interessi pubblici e privati, tra interessi ambientali e sfruttamento delle risorse ambientali mettendo a rischio il benessere delle comunità locali. Altrove (Pileri 2009a) ho auspicato di partire da una riforma fiscale ecologica, riformando radicalmente l’attuale situazione.

### **Bisogni insediativi sostenibili? Qualcosa non torna se leggiamo cosa è accaduto nei territori**

In questi ultimi 10-20 anni si è assistito ad una urbanizzazione che, leggendo alcuni dati di consumo di suolo, potremmo definire disorganizzata, diffusa, spesso inutile e frammentante. Abbiamo intuito e verificato che tale crescita urbana è molto spesso stata sospinta più da interessi speculativi circoscritti che da interessi collettivi legati a fabbisogni reali. Lo evidenziano le differenze che emergono da alcuni dati (tab. 2) sul rapporto tra superficie urbanizzata e variazione di abitanti, un indicatore che mette a confronto diretto la domanda (gli abitanti) con l’offerta (la superficie urbanizzata).

Le tabelle dimostrano che non vi è alcuna correlazione tra modi di aumentare della popolazione e modi di usare il suolo. Anzi, la casualità dei dati mostra che le risposte date sono state suggerite da criteri lontani dalla salvaguardia ambientale, dal risparmio di suolo, dall’esigenza di mantenere forme compatte anche capaci di minimizzare consumi energetici ed emissioni di CO2 per via dell’uso del mezzo privato. In qualche modo questi dati mostrano quantomeno l’inadeguatezza degli strumenti di governo del territorio esistenti nel gestire sostenibilmente la risorsa suolo e, di conseguenza, il paesaggio e l’ambiente. D’altronde sappiamo bene che la questione ambientale legata al consumo di suolo è stata solo eventualmente annunciata nei piani ma poi di fatto poco o nulla si è ottenuto.

Tab. 2a<sup>6</sup> Indicatori che legano variazione demografica a consumo di suolo. Comuni del monzese

	aumento aree urbane	saldo demografico 2007-1999	tasso crescita popolazione	nuove aree urbane per ogni nuovo insediato
	ha	n.	%	m2/ab.
Vedano L.	1,57	185	2,4%	84,86
Villasanta	8,10	576	4,5%	140,62
Macherio	10,01	627	9,8%	159,61
Triuggio	24,13	724	9,7%	333,24
Biassono	22,27	854	8,0%	260,76
Arcore	36,42	855	5,2%	425,98
Sovico	12,88	936	13,7%	137,63
Lesmo	32,59	1.043	16,3%	312,45
Albate	16,47	1.218	25,3%	135,20
Usmate V.	33,43	1.390	17,0%	240,50
Muggiò	29,84	1.688	7,9%	176,81
Monza	57,10	1.708	1,4%	334,30
Carate B.	43,54	1.730	10,7%	251,68
Seregno	54,97	2.432	6,2%	226,02
Desio	71,12	3.941	11,2%	180,47
Lissone	32,82	6.222	18,3%	52,75

Poiché i dati delle tabelle raggruppano superfici residenziali e non residenziali, è probabile che in alcuni casi il proliferare di strutture commerciali e logistiche, ovvero le strutture a maggior consumo di suolo specifico e per addetto, abbiano prodotto fortissimi consumi. Sappiamo che queste trasformazioni sono per la maggior parte sottrazioni di aree agricole. Sappiamo anche che questi processi sono irreversibili e quindi hanno causato trasformazioni ambientali e paesistiche perenni, non monitorate.

<sup>6</sup> Per le fonti dati usate in queste tabelle, vedi nota alla tab. 1

Tab. 2b Indicatori che legano variazione demografica a consumo di suolo. Comuni dell'est milanese

	aumento aree urbane	saldo demografico 2007-1999	tasso crescita popolazione	nuove aree urbane per ogni nuovo insediato
	ha	n.	%	m2/ab.
Cassina de' Pecchi	28,28	593	4,9%	476,85
Vimodrone	42,26	735	5,1%	574,95
Pozzuolo Martesana	46,79	872	12,5%	536,62
Inzago	26,50	929	10,5%	285,25
Vignate	64,90	944	12,3%	687,45
Trezzo sull'Adda	45,25	1.018	9,0%	444,51
Trezzano Rosa	32,46	1.214	37,1%	267,40
Pioltello	144,04	1.328	4,0%	1.084,65
Truccazzano	90,11	1.400	33,8%	643,67
Gorgonzola	31,92	1.526	8,8%	209,17
Cassano d'Adda	91,69	1.635	9,8%	560,80
Cernusco sul Naviglio	76,82	2.162	7,8%	355,31
Gessate	55,63	2.606	49,5%	213,46

Tab. 2c Indicatori che legano variazione demografica a consumo di suolo. Comuni dell'area Bergamo-Brescia

	aumento aree urbane	saldo demografico 2007-1999	tasso crescita popolazione	nuove aree urbane per ogni nuovo insediato
	ha	n.	%	m2/ab.
Barbariga	14,50	320	15,5%	453,18
Rovato	6,48	437	18,0%	148,18
Azzano San Paolo	20,39	807	12,0%	252,66
Grassobbio	52,60	1.026	20,2%	512,66
Chiari	67,38	1.230	7,2%	547,79
Brusaporto	43,36	1.233	32,9%	351,69
Roncadelle	37,50	1.527	20,7%	245,57
Dalmine	18,91	1.884	9,0%	100,39
Castenedolo	77,65	1.901	21,7%	408,45
Palazzolo sull'Oglio	42,63	1.960	11,6%	217,49
Calcinato	105,85	2.189	21,9%	483,56
Romano di Lombardia	49,86	2.314	14,9%	215,48
Ospitaletto	55,36	2.754	26,7%	201,00
Desenzano del Garda	131,09	3.205	13,7%	409,03
Lonato del Garda	158,30	3.349	28,8%	472,69

### Una risorsa spreca e cruciale: i patrimoni edilizi esistenti non utilizzati e/o sottoutilizzati

L'ultima questione sulla quale vorrei fermare l'attenzione ha a che fare con i patrimoni edilizi ed urbanistici dismessi e sottoutilizzati (sia residenziali che non residenziali) che sono ingenti nel nostro paese e per cui non esiste una norma (anche fiscale) capace di dirottare quasi esclusivamente lì i fabbisogni insediativi<sup>7</sup>. Fare un bilancio sul patrimonio non utilizzato e sottoutilizzato è un'impresa difficile nel nostro paese in quanto gli unici dati disponibili sono quelli ricavabili dal censimento ISTAT svolto ogni 10 anni. Dall'ultimo dato disponibile emerge, per la Lombardia e per la sola quota residenziale, un quadro secondo il quale circa mezzo milione di abitazioni lombarde non sono utilizzate (pari al 12% contro una media del 5% in Germania) e quasi 200.000 abitazioni risultano vuote. Si tratta di quasi il 40% delle abitazioni non occupate. Un patrimonio edilizio diffuso tanto in pianura quanto in montagna che potrebbe concorrere a soddisfare parte dei bisogni abitativi consentendo di non consumare ulteriore risorsa suolo. Per non parlare dell'età del patrimonio edilizio abitativo esistente. Nella sola area nord occidentale italiana, comprendente la Lombardia, il 28% delle abitazioni è stato costruito prima del 1945, il 39% tra il 1945 e il 1971 e il 25% tra il 1972 e il 1991. Il resto dopo. Un patrimonio energivoro visto l'età e il probabile non-adeguamento energetico. Questo indica che il mercato dell'adeguamento funzionale anche del patrimonio esistente è ampio e potrebbe assorbire una bella fetta del mercato edilizio orientato alla costruzione del 'nuovo'.

Purtroppo non vi sono statistiche altrettanto ufficiali e sistematizzate alla scala comunale sul patrimonio di aree industriali dismesse. Dell'osservatorio regionale aree dismesse (ORAD) si è persa traccia. Né sappiamo con certezza a quanto ammonti il patrimonio non residenziale più recente invenduto. Ancor

<sup>7</sup> Tantomeno i fabbisogni di spazi pubblici verdi di cui le nostre città tra le ultime in Europa (vd. [www.urbanaudit.org](http://www.urbanaudit.org)).

meno sappiamo del patrimonio sottoutilizzato, altro serbatoio strategico per parte del fabbisogno. Insomma vi è una quantità di volumi verso i quali occorrerebbero azioni maggiormente incisive, coordinate e selettive per renderlo disponibile evitando al contempo che si continui ad usare suoli liberi. La vicina Svizzera, ad esempio, sta provvedendo a mettere a punto un meccanismo di censimento delle aree dismesse a carico della confederazione da cui si condizionerà la decisione locale se e come usare aree libere per urbanizzazioni (Pileri 2009b).

Tab. 3 Stock di abitazioni occupate, non occupate e vuote (fonte: 14° censimento ISTAT popolazione e abitazioni, 2001)

Provincia	Totale abitazioni occupate	Abitazioni vuote, solo con angolo cottura e/o cucinino	Numero abitazioni non occupate	Numero di abitazioni totali (occupate e non occupate)	% abitazioni non occupate rispetto al totale abitazioni	% abitazioni vuote rispetto al totale abitazioni	% abitazioni vuote rispetto alle abitazioni non occupate
Bergamo	373.780	37.787	91.364	465.144	19,6%	8,1%	41,4%
Brescia	433.875	40.386	86.059	519.934	16,6%	7,8%	46,9%
Como	209.884	14.270	44.521	254.405	17,5%	5,6%	32,1%
Cremona	134.747	2.150	10.238	144.985	7,1%	1,5%	21,0%
Lecco	120.986	14.739	32.636	153.622	21,2%	9,6%	45,2%
Lodi	77.703	1.459	5.905	83.608	7,1%	1,7%	24,7%
Mantova	145.303	2.908	12.779	158.082	8,1%	1,8%	22,8%
Milano	1.537.110	29.876	103.360	1.640.470	6,3%	1,8%	28,9%
Pavia	210.395	8.635	34.227	244.622	14,0%	3,5%	25,2%
Sondrio	69.661	23.106	51.154	120.815	42,3%	19,1%	45,2%
Varese	319.510	11.069	38.673	358.183	10,8%	3,1%	28,6%
<b>Lombardia</b>	<b>3.632.954</b>	<b>186.385</b>	<b>510.916</b>	<b>4.143.870</b>	<b>12,3%</b>	<b>4,5%</b>	<b>36,5%</b>
ITALIA	21.948.592		5.320.288	27.268.880	19,5%		

Una conclusione, semplice ed amara, è che fintanto che non vi è una volontà ferma e decisa che si assume la responsabilità ambientale e sociale di non frenare i consumi di suolo attraverso strumenti inequivocabili e capaci di scelte secche ovvero che indirizzino obbligatoriamente la domanda insediativa nelle aree dismesse (brownfield) e nel mondo del sottoutilizzato, inibendo altrettanto decisamente la trasformazione di spazi aperti (greenfield), il mercato edile tenderà sempre di lavorare sulla trasformazione degli spazi aperti, stante i minori costi privati e le minor specializzazione professionali necessari. E così le amministrazioni locali che difficilmente si troveranno accompagnate verso orizzonti più virtuosi e non penalizzanti.

Ancora una volta, come in altri casi, devono essere l'interesse collettivo e quello ambientale a prevalere sugli interessi particolari e dell'economia (che, come abbiamo visto, ha il fiato corto e scarica sul futuro costi sociali e effetti ambientali non ben noti oggi), suggerendo cosa fare, e devono essere sia più limitati gli interessi speculativi e sia riformati gli istituti della fiscalità locale aprendo la strada a virtuose opzioni come la compensazione ecologica, i trasferimenti finanziari per chi risparmia il suolo dalle inutili trasformazioni, il condizionamento all'uso delle aree libere se esistono aree dismesse/sottoutilizzate nel medesimo comune, etc. Il tutto deve essere accompagnato da una appropriata e aggiornata conoscenza che oggi dolosamente manca e opacizza ogni tipo di politica di sostenibilità e ogni possibile monitoraggio.

#### Bibliografia citata

- ONCS (2009), Primo Rapporto 2009, Maggioli Editore, Rimini  
Pileri P. (2007) Compensazione ecologica preventiva, Carocci Editore  
Pileri P., (2009a), Suolo, oneri di urbanizzazione e spesa corrente. Una storia controversa che attende una riforma fiscale ecologica, Territorio, n. 51, pp. 88-92  
Pileri, P., (2009b), Quattro paesi, sei esperienze per una sola preoccupazione: contenere l'urbanizzazione, Urbanistica, n. 138, pp. 81-85