



Consumo di suolo

Atlante della Provincia di Milano

Quaderni del Piano territoriale n. 28



Provincia
di Milano

CENTRO STUDI



Collana Quaderni del Piano Territoriale

La Provincia di Milano è impegnata in un processo di pianificazione attiva che necessita di strumenti di comunicazione e di ampio confronto con la società, con i Comuni, con il mondo dell'economia e della cultura, per conseguire il più ampio consenso sulle scelte operate. Ai processi di formazione, modifica e attuazione del Piano si accompagnano momenti di verifica, convegni e seminari su temi e problemi specifici di rilevante interesse, per definire una strategia di intervento condivisa tra Provincia e Comuni, capace di confrontarsi efficacemente con le strategie degli altri attori territoriali.

La complessità dell'area metropolitana milanese è fonte continua di riflessioni e di esperienze, da verificare anche in riferimento alle altre realtà nazionali ed europee, per contribuire a costruire una conoscenza comune sui problemi del territorio e a definire attività di governo e di promozione delle grandi trasformazioni.

Questa Collana si pone l'obiettivo di restituire la ricchezza e l'articolazione dei prodotti di ricerca e delle proposte in corso di elaborazione, con l'ambizione di mantenere vivo il dibattito sull'intero processo di pianificazione del territorio dell'area milanese e di rendere partecipi tutti i soggetti alle fasi di approfondimento e gestione del piano territoriale.

Quaderni del Piano territoriale

La collana raccoglie le analisi, gli studi e gli approfondimenti realizzati dagli uffici della Provincia di Milano con particolare riguardo alla definizione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale.

Ogni quaderno contiene ricerche su specifici temi, riferiti in modo sostanzialmente omogeneo ai settori di analisi ed approfondimento disciplinare, tra i quali le infrastrutture, l'ambiente, il paesaggio, l'assetto insediativo e cosio-economico, utilizzando quale strumento di analisi il Sistema Informativo Territoriale

Assessore Provinciale alla Politica del territorio e parchi, Agenda 21, Mobilità ciclabile, Diritti degli animali:

Pietro Mezzi

Direzione centrale Pianificazione e Assetto del territorio:

Direttore, Emilio De Vita

Gruppo di lavoro:

Provincia di Milano:

Isabella Susi Botto, Cinzia Cesarini, Marco Felisa (coordinatore), Elena Ferrari, Giovanni Roberto Parma

Sistema Informativo Territoriale (SIT) della Provincia di Milano: Marco Brogna, Franco Comelli

Centro Studi PIM:

Franco Sacchi (direttore responsabile), Fabio Bianchini (capo progetto), Angelo Armentano, Francesca Cella, Piero Nobile, Alma Grieco, Cinzia Vanzulli [staff PIM]; Laura Boi (cap. 3 e par. 4.3), ImaginAir srl (elaborazioni immagini satellitari) [collaboratori esterni]

Progetto grafico e impaginazione:

Centro Studi PIM, Milano e Good Print, Peschiera Borromeo

Copyright, Provincia di Milano - Milano 2009

Tutti i diritti sono riservati: nessuna parte può essere riprodotta in alcun modo, compresi fotocopie e microfilms, senza il permesso scritto della Provincia di Milano



Provincia
di Milano

Quaderni del Piano territoriale n.28

Consumo di suolo

Atlante della Provincia di Milano

CENTRO STUDI
PNM

■ CONSUMO DI SUOLO E SOSTENIBILITÀ DELLE TRASFORMAZIONI

La pianificazione e la gestione del territorio nell'area metropolitana milanese è problema di grande complessità. A fronte di tale fenomeno, è necessario riaffermare l'importanza di un approccio sovracomunale ai problemi territoriali in grado di collocare in una visione di ampio respiro la ricerca delle soluzioni ai problemi strutturali.

Lo sviluppo urbano dell'area milanese si è caratterizzato negli ultimi decenni per la dispersione degli insediamenti, la dequalificazione del paesaggio e per le forti pressioni sull'ambiente. In tale contesto, emerge la necessità di un disegno territoriale che sappia indirizzare la crescita ponendo al centro la questione del contenimento del consumo di suolo.

Le analisi effettuate in questi anni mostrano che in media nella Provincia di Milano la quota di suolo consumato è pari al 35%, ma tale valore cresce fino al 42% se si tiene conto delle previsioni urbanistiche già contenute negli strumenti vigenti. Il presente approfondimento utilizza anche strumenti di lettura satellitare quale confronto e riscontro dei dati urbanistici; le analisi delle immagini "spot" consentono di approfondire i temi dell'attuazione delle previsioni e del rapporto reale tra pieni, vuoti e pianificazione.

La legge regionale 12 del marzo 2005 indica la minimizzazione del consumo di suolo tra gli obiettivi della pianificazione territoriale, obiettivi coi quali si devono confrontare il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (Ptcp) e i nuovi Piani di Governo del Territorio (Pgt), che i Comuni sono chiamati a redigere.

Il lavoro che la Provincia di Milano ha svolto in questi anni ha posto al centro dell'attenzione il significato di sostenibilità, introducendo per la tutela della risorsa suolo un approccio alla pianificazione non vincolistico, ma basato su meccanismi di conciliazione delle concrete esigenze di sviluppo delle realtà locali con il progetto di equilibrio complessivo delle risorse del territorio.

Il modello che il Ptcp propone è ispirato ad alcuni principi basilari, quali il rifiuto di una concezione dissipativa di uso del suolo, l'incentivo al riuso dell'esistente, il completamento e la compattazione degli insediamenti, la polarizzazione sui contesti urbani caratterizzati da migliori condizioni di accessibilità, la qualificazione in senso sostenibile delle trasformazioni, la tutela dei grandi spazi aperti naturali e la valorizzazione dei territori dedicati all'agricoltura.

Il Ptcp contiene la proposta, ambiziosa, di contenere il grado di urbanizzazione medio nella Provincia di Milano entro il 45% (com'è noto la letteratura scientifica sostiene che, superato il limite del 55%, un territorio è nell'impossibilità di rigenerarsi dal punto di vista ecologico e ambientale). L'affermazione del Ptcp è quindi un'importante esplicitazione di un obiettivo quantitativo che dovrà essere assunto quale riferimento per la stessa Provincia e per le amministrazioni locali impegnate nella definizione dei loro strumenti urbanistici.

Per compensare le quote di consumo di suolo, nel Piano sono previsti meccanismi virtuosi, finalizzati alla qualificazione eco-sostenibile degli sviluppi, prioritariamente per quel che riguarda gli aspetti energetici, alla compatibilità

paesistico-ambientale e alla realizzazione di grandi progetti strategici provinciali quali la Dorsale Verde Nord Milano e il sistema dei parchi locali di interesse sovracomunale (Plis). In generale lo strumento di pianificazione territoriale provinciale vuole incentivare i processi perequativi volti a liberare quote di suolo già urbanizzato o urbanizzabile, in una logica di perseguimento di un bilancio nullo in termini di consumo di suolo.

Il quadro progettuale, in tale contesto, dovrà essere composto perciò anche da un sistema di spazi non urbanizzati qualificati, basato sul progetto di rete ecologica provinciale e in grado di costituire un argine all'espansione insediativa e alla saldatura dei centri abitati.

A fronte di tale complessità, è indispensabile affinare gli strumenti di conoscenza, ricostruendo, rappresentando e divulgando informazioni relative allo stato d'uso e di artificializzazione del suolo. Solo partendo da basi analitiche affidabili e condivise sarà possibile affrontare una sfida tanto impegnativa.

Pietro Mezzi

Assessore alla Politica del territorio e parchi della Provincia di Milano

■ PRESENTAZIONE

Il primo necessario passo per affrontare il tema del consumo del suolo è disporre di dati attendibili e aggiornati. Sulla base di questi è possibile rappresentare le dinamiche in atto e tentare la previsione di scenari evolutivi, spingendoci fino ad immaginare strumenti sempre più fini di controllo e verifica per validare strategie, politiche, indirizzi.

A tali obiettivi intende contribuire il presente volume. Tuttavia la questione non si esaurisce certo nella statistica e l'individuazione delle strategie che meglio interpretano gli obiettivi socialmente auspicabili deriva dalla scelta tra opzioni ben ponderate. Per ciò, se è certo importante tenere il polso della situazione e registrare lo sfruttamento progressivo della risorsa "suolo", non di meno è una considerazione più consapevole ed articolata del fenomeno (che necessariamente deve abbracciare una prospettiva culturale più ampia) quella capace di ricondurlo dai suoi effetti immediati alle cause remote.

Al di là delle contingenze specifiche, infatti, la trasformazione dei suoli è solo la più vistosa ricaduta territoriale del nostro modello di sviluppo, cioè una declinazione particolare della nostra "società dei consumi", fin qui basata sulla fiducia nella crescita indefinita, idea che presuppone l'illimitata disponibilità delle risorse. Da tempo questa idea mostra la corda.

Continuando a prevalere in economia il modello di sviluppo impostato sul "consumo", e, data la centralità dell'economia nel nostro sistema sociale, la nostra filosofia di vita e le nostre linee di condotta finiscono concretamente per essere condizionate da logiche "consumistiche". È lecito chiedersi, vigendo tali logiche, perché mai dovrebbe il suolo non essere consumato al pari di ogni altra cosa? È del resto facile confortarsi circa il consumo del suolo leggendolo come indice di sviluppo, il chiaro sintomo che la locomotiva dell'economia tira. Il nostro attuale problema è però definire fino a che punto possano essere messi in equilibrio sviluppo e sostenibilità.

Nelle società avanzate contemporanee l'accesso al consumo, favorito dal crescente potere d'acquisto, è divenuto non solo sempre più facile, ma venendo meno certi retaggi pauperistici e remore indotte dall'arcaico modello contadino (per il quale "conservare" è un valore e "consumare" solo una necessità), è divenuto pratica sempre più disinibita, disinvolta, pervasiva, socialmente preponderante. Per avere una rappresentazione degli effetti di ciò in riferimento al consumo del suolo in Italia basta por mente alle meravigliose foto Alinari degli anni Trenta/Quaranta, che raffigurano quello che a buon diritto meritava ancora l'appellativo di Bel Paese.

La raggiunta capacità di trasformazione dell'ambiente operata dalla moderna tecnica e industria hanno messo le società occidentali in grado di realizzare un modello di sviluppo che ha assicurato sino ad oggi il godimento di uno standard di vita privilegiato e dissipatore di risorse, possibile perché riservato ad una minoranza della popolazione mondiale.

Il concetto di limite delle risorse e di un loro più responsabile utilizzo è un argomento sgradito alle orecchie di chi nega pericoli ecologici imminenti e ritiene, di fronte alla minaccia di recessione provocata dall'attuale crisi

mondiale, di fare ogni sforzo per fare ripartire la crescita, con priorità assoluta rispetto alle politiche ambientaliste che potrebbero frenarla. Se la crescita indefinita non è possibile e la fuga in una ruralizzazione di ritorno sembra più l'esito di una sconfitta che un sogno da accarezzare, non resta forse che la via verso la "stabilizzazione" o decrescita così come la descrive uno studioso oggi assai in voga come Serge Latouche. Come ha recentemente scritto Sergio Ruffolo: "Il fatto vero è che non c'è compatibilità tra equilibrio ecologico e crescita; mentre, invece, si può rendere compatibile l'equilibrio ecologico con l'equilibrio economico. Una economia prospera con una economia non distruttiva. Ciò richiede però un radicale mutamento di paradigma: culturale e morale prima che economico". Sembra proprio di sentire il richiamo a quel "principio di responsabilità" di cui ha parlato il filosofo Hans Jonas, che si sostanzia in un inedito atteggiamento di "cura" nei confronti della Natura a cui siamo piuttosto abituati a "strappare" i frutti, e che ci rende consapevoli dei nostri doveri verso le generazioni future. Anche quando si ha che fare con scelte apparentemente modeste, come preferire il riuso alla nuova edificazione.

Vittorio Algarotti
Presidente del Centro Studi PIM

■ INDICE

Premessa	11
----------------	----

Parte prima

DAI DATI STORICI AI POSSIBILI SCENARI EVOLUTIVI

1 Il quadro di riferimento	15
1.1 Il quadro di riferimento generale	15
1.2 Gli obiettivi della ricerca	16
1.3 Il tema del consumo di suolo nell'Unione Europea	17
1.4 Il consumo di suolo secondo la Regione Lombardia	24
1.5 Il consumo di suolo nel PTCP della Provincia di Milano	27
1.6 L'evoluzione delle tecniche per il calcolo del consumo di suolo	30
1.7 Il disegno del territorio	34
2 Verso scenari futuri	49
2.1 L'evoluzione storica del fenomeno fra modalità di sviluppo e mutamenti territoriali	49
2.2 Il tema del consumo di suolo in Lombardia	55
2.3 Il consumo di suolo in Provincia di Milano	60
2.4 Il consumo di suolo negli ambiti territoriali omogenei	64
2.5 La rilevazione satellitare	82
2.6 Gli scenari futuri	88

Parte seconda

APPROCCI TEORICI E PROPOSTE OPERATIVE

3 Approcci teorici ed esperienze internazionali	98
3.1 Gli approcci teorici al tema del consumo di suolo	98
3.2 Le politiche per lo sviluppo del territorio	104
e il contenimento del consumo di suolo in Europa	
4 Le proposte operative	109
4.1 Le aree di frangia e le nuove politiche ambientali	110
4.2 Gli spazi aperti fra mercato e territorio:	113
le nuove politiche ambientali	
4.3 Nuovi strumenti per il contenimento del consumo di suolo	116
4.4 Appunti per un contributo propositivo per la tutela dei suoli	122

■ PREMESSA

Nel territorio della provincia di Milano fino alla fine dell'Ottocento, i nuclei urbani costituivano ambiti densamente "costruiti", e la campagna che si estendeva tutt'attorno, appariva intensamente coltivata e legata alla città da stretti rapporti commerciali, in principale sbocco di mercato delle produzioni agricole, quanto sede degli investimenti dei maggiori proprietari terrieri, nobili ed enti religiosi.

L'attività edilizia era associata a una contestuale attività di costruzione della città e del territorio, fra desiderio di socialità e attività di cura del suolo.

Questo sostanziale equilibrio tra centri urbani e spazio rurale si è conservato fino alla prima metà del XX secolo, quando ancora la campagna era oggetto di investimenti e di interesse da parte della città e ne rappresentava un contesto ben conosciuto e descritto.

Con il passaggio da un'economia agricolo-industriale a una industriale matura, il tradizionale sistema insediativo diffuso nel territorio si modifica verso la concentrazione urbana e diventa determinante la collocazione geografica della città, al centro di un sistema di comunicazioni già ben strutturato.

Fino agli anni '60, gli investimenti, le cure e le attenzioni programmatiche sono tutte rivolte all'espansione della città e al rafforzamento delle reti infrastrutturali, mentre l'agricoltura perde terreno; l'espansione dei mercati legati all'industria compromette il rapporto tra la città e le sue campagne. Il crescere dell'urbanizzazione, dapprima compreso nei comuni di prima cintura e nei comuni del nord e del nord-ovest milanese, tende in seguito a coinvolgere, il territorio agricolo a sud di Milano, fino ad allora rimasto escluso dallo sviluppo.

Oggi siamo in presenza di dilatazione dello "spazio metropolitano" alla scala regionale, con il pieno coinvolgimento di tutto il vasto territorio che storicamente intrattiene forti relazioni funzionali con Milano, la cosiddetta "regione urbana Milanese". Questo salto di scala dello sviluppo e dell'organizzazione urbana ripropone, anche in assenza della crescita di abitanti e di posti di lavoro, il problema del consumo di suolo e della compromissione delle risorse territoriali.

Le basse densità residenziali, la "fabbrica diffusa", i grandi centri commerciali e della logistica, le multisale cinematografiche e tutto quant'altro corrisponde agli odierni modelli di vita e di consumo, stanno sempre più restringendo e marginalizzando gli spazi aperti, rompendo equilibri di importanza vitale per la qualità dei contesti territoriali in cui vivono milioni di persone.

L'eccessiva attenzione al progetto urbano, nei suoi episodi più simbolici, ha fatto perdere di vista un approccio complesso e globale che tenga conto del territorio e dell'ambiente, mentre la fitta rete infrastrutturale viaria, che segna il territorio provinciale, persegue semplicemente la logica di nuovi assi di trasporto, con scarsa attenzione alla possibilità di divenire elementi ordinatori delle gerarchie territoriali e di conseguenza degli spazi attraversati.

A fronte di dinamiche demografiche sostanzialmente stazionarie, il problema del consumo di suolo è reso più grave dalla continua richiesta di aree da edificare, alimentata dalle rinnovate spinte insediative che muovono dal capoluogo verso le aree più periferiche della provincia, senza un'adeguata pianificazione e con sempre maggiori livelli di congestione sulla rete infrastrutturale.

In questo senso, quando saranno sviluppati tutti gli strumenti urbanistici comunali, l'area urbanizzata dall'attuale 35% balzerà al 42%, un valore pericolosamente prossimo alla soglia di sostenibilità del 45% definita dal PTCP e in linea con i valori definiti dalla letteratura scientifica sul tema, oltre la quale i terreni non garantiscono più la rigenerazione ambientale.

Il suolo rappresenta, infatti, una risorsa naturale non rinnovabile e ogni suo degrado (erosione, cementificazione, inquinamento, ecc.) comporta una perdita, delle funzioni produttive, agricole e forestali, e paesaggistiche, ecologiche e idrogeologiche. In particolare, le rinnovate spinte all'urbanizzazione del territorio, con le città che crescono a dismisura senza una organica pianificazione ecologica, e l'incremento della mobilità su gomma, comportano alterazioni, danni all'agricoltura, sprechi energetici, riduzione della qualità del paesaggio e dell'ambiente e perdite irreversibili di suoli.

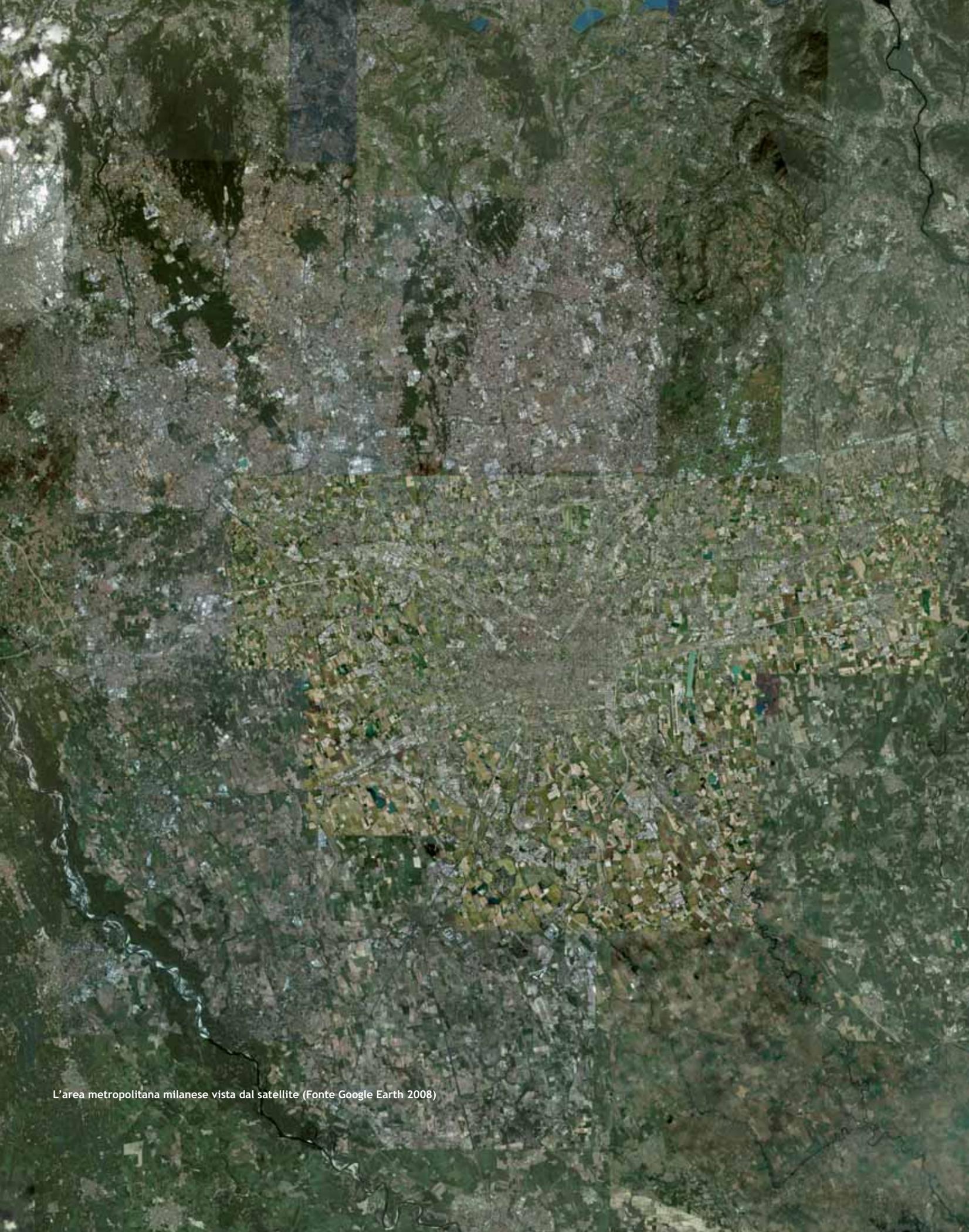
Queste brevi riflessioni rendono evidente, per l'Amministrazione provinciale, la necessità, nel quadro del recente dibattito sul tema della tutela del suolo, di avviare la redazione di un "Atlante del consumo di suolo" in provincia di Milano con l'obiettivo di ricostruire l'evoluzione del fenomeno nel più recente periodo e tracciare i possibili scenari evolutivi, evidenziando i differenti approcci al tema e valutando la possibilità di introdurre meccanismi virtuosi che leghino il contenimento del consumo di suolo allo sviluppo qualificato degli insediamenti. L'attività di monitoraggio del consumo di suolo appare utile per orientare le politiche di governo del territorio e, in particolare, proprio per la messa a punto di strumenti atti al contenimento del fenomeno.

La scala provinciale appare indubbiamente la più indicata per affrontare il problema del consumo di suolo in quanto per dimensione territoriale e capacità, alla Provincia spetta il compito della definizione di politiche integrate di sviluppo territoriale e quindi anche di strumenti per il monitoraggio e il contenimento del consumo di suolo. A fronte della ridotta capacità di contrattazione da parte dei Comuni nei confronti di fenomeni che hanno natura e impatti sovracomunali, il ruolo dell'Amministrazione provinciale acquista una maggior valenza, a partire dall'avvio di un dibattito sul tema della tutela dei suoli, nell'ottica di trovare soluzioni differenti per sostenere i bilanci degli enti locali, preservando le risorse territoriali, introducendo principi di fiscalità ambientale, nuove forme di compensazione ecologica, in un sistema di regole finalizzato a ridurre lo spreco di suolo libero.



Parte prima
DATI STORICI E POSSIBILI SCENARI EVOLUTIVI





L'area metropolitana milanese vista dal satellite (Fonte Google Earth 2008)

1 IL QUADRO DI RIFERIMENTO

Il crescere dell'urbanizzazione, che ha caratterizzato negli ultimi decenni l'area milanese, è tale che oggi le foto satellitari ci documentano una situazione di compromissione, congestione, saturazione dell'uso del suolo tale da richiedere nuovi sforzi e nuovo impegno verso la tutela del suolo libero, divenuto risorsa scarsa.

L'avvento di un nuovo modello di sviluppo della città e del territorio ha aumentato in modo sensibile la quantità di suolo utilizzato, cioè trasformato artificialmente, per usi insediativi, residenziali e non. Si tratta di un processo che tende a saldare aree urbane e metropolitane con i fenomeni di diffusione insediativa già presenti e oggi in ulteriore dilatazione.

La provincia di Milano rappresenta oggi uno dei territori a più alta densità in Europa, in un ambito regionale che ha registrato dal 1999 al 2004, secondo una recente ricerca dell'ARPA, un incremento di quasi il 5%.

La struttura metropolitana si è storicamente sviluppata al centro di un territorio di pianura, secolarmente colonizzato dall'agricoltura, dove i rapporti tra capoluogo e centri urbani minori erano chiari e definiti. Oggi, non c'è più il nucleo forte e ben identificabile di Milano, con il suo chiaro impianto radiocentrico proiettato verso la costellazione dei centri minori della pianura circostante. La struttura degli insediamenti è profondamente cambiata, così come è radicalmente cambiato il modello di espansione urbana, per una sorta di "traboccamento" di quantità e funzioni dal capoluogo, il quale, in ogni caso, mantiene il proprio ruolo gerarchico.

Alle gravose condizioni cui sono sottoposti i fattori primari della naturalità, aria, acqua, suolo, in un territorio metropolitano sovraccarico di attività antropiche, si affianca ora uno spazio urbano continuo dove sono giustapposti, ma certamente non integrati, nuclei storici, ville nobiliari, antiche cascine, quartieri di edilizia popolare, complessi di villette, insediamenti industriali e interventi commerciali.

Ogni degrado del suolo, che rappresenta una risorsa naturale non rinnovabile, costituisce una perdita, non solo in relazione alle sue funzioni produttive, ma anche da un punto di vista paesaggistico ed ecologico.

■ 1.1 Il quadro di riferimento generale

Negli ultimi mesi del 2007 si è sviluppato in Lombardia un vivace dibattito sul consumo di suolo, iniziato con la presentazione di uno studio curato da Maria Cristina Treu del Politecnico di Milano nell'ambito dell'adeguamento del PTCP della Provincia di Milano¹ e proseguito con il convegno "Limitare il consumo di suolo e costruire ambiente" (Politecnico di Milano, 7 novembre 2007) e i successivi "Ambiente e Territorio" (1-2 dicembre 2007) e "Urbanistica sostenibile e tutela dei suoli lombardi" (17 marzo 2008). Veniva portato all'attenzione del pubblico l'attuale dibattito sulla compensazione ecologica

¹ "Analisi e individuazione degli ambiti agricoli"

preventiva e la proposta, portata avanti da Legambiente, per uno statuto dei suoli e per una legge che limiti lo spreco di suoli come già avvenuto in altri paesi europei, come Germania, Olanda e Inghilterra, che, a partire dal riconoscimento del suolo come risorsa scarsa, si sono dati obiettivi legati a limitarne l'uso e tempi di raggiungimento di una reale crescita zero.

Lo studio del Politecnico ha evidenziato la progressiva diminuzione degli spazi aperti nella provincia milanese e, parallelamente, l'aumento dell'area urbanizzata che, secondo le previsioni dei PRG/PGT, passerà nei prossimi anni dal 35 al 42%. Lo studio individua nella misura del 45% la soglia di sostenibilità ammissibile per il territorio, oltre la quale i terreni non garantiscono più la rigenerazione ambientale. Il PTCP si pone l'obiettivo di non superare tale soglia. In questo quadro si inserisce la richiesta, nello scorso autunno, di alcuni Comuni del Parco Agricolo Sud Milano di modificare i confini delle zone tutelate, in modo da poter disporre di maggiori superfici per lo sviluppo urbanistico, in un ambito nel quale, fortunatamente, il livello di urbanizzazione, ancora fermo al 19%, non tocca le quote preoccupanti del capoluogo e di alcune zone, quali la Brianza centrale e l'asse del Sempione.

In Lombardia, una tra le regioni più edificate e infrastrutturate d'Europa, il suolo libero, substrato essenziale per la biodiversità e base produttiva per l'agricoltura, è risorsa scarsa e preziosa, ma nonostante ciò non sono risultate efficaci politiche di tutela attiva del territorio mirate a una diminuzione della crescita dell'artificializzazione dei suoli.

■ 1.2 Gli obiettivi della ricerca

L'esigenza di approfondimento di questo tema è principalmente legata al processo di adeguamento del PTCP ed in particolare ad uno dei suoi macro obiettivi riguardante il "contenimento del consumo di suolo e la compattazione della forma urbana"², ossia la conferma della sua valenza come elemento strategico per il territorio provinciale, che necessita di un adeguamento/revisione delle procedure di valutazione del suo dimensionamento.

L'Atlante prende avvio dall'assunto che la conoscenza del consumo di suolo rafforza la capacità di prendere decisioni appropriate sui temi del governo del territorio.

La rilevanza del tema richiede una trattazione che affronti aspetti di ordine generale e sappia provare le ragioni della sua validità, ai fini della sua applicazione nel mantenere sotto controllo l'eccessivo utilizzo di suolo per funzioni urbane, con riferimenti non solo teorici, ma, anche con il richiamo a situazioni e casi pratici. Tutto ciò al fine di trovare coerenze alla situazione dell'area provinciale, che andrà descritta con riferimento sia alla consistenza dei valori di uso e consumo di suolo, sia all'efficacia della messa in pratica delle procedure che ne garantiscano il contenimento.

La ricerca assumerà, allora, i caratteri di una discussione aperta su questi temi, un confronto che dovrà coinvolgere differenti ambiti di competenza e affrontare diverse problematiche, non ultima quella della sostenibilità

² Proposta di adeguamento del PTCP alla LR 12/05, Norme di Attuazione, art.2, maggio 2008

ambientale della fiscalità locale che, nella situazione attuale, deve essere ritenuta uno dei fattori di promozione del consumo di suolo.

La limitazione del consumo di suolo, agricolo o naturale, per nuovi usi insediativi è una delle scelte strategiche per una effettiva sostenibilità urbanistica. Ciò, evidentemente, perché il suolo è una risorsa ambientale finita, non riproducibile e non rigenerabile e quindi la sua tutela, o la progressiva riduzione del suo consumo, è insita nel concetto stesso di sostenibilità.

Le molte voci che alimentano oggi il dibattito sulla riduzione del consumo di suolo, appaiono spesso legate da un'impostazione che oscilla tra la denuncia generica e quella ideologica.

I numeri più ricorrenti del consumo di suolo si basano su metodologie che, pur nella loro validità, non appaiono in grado di delineare un quadro esauriente del fenomeno, con i dati più sensazionali e allarmanti che conteggiano tra il consumo di suolo ogni forma di trasformazione del territorio, comprendendo quindi anche misure di: riqualificazione urbana e di arricchimento delle dotazioni territoriali, compensazione ambientale, quali la realizzazione di nuove infrastrutture e di spazi verdi nei tessuti periurbani; in tal modo negando che un'efficace politica ambientale debba sviluppare anche adeguate misure di trasformazione, di "costruzione" di un nuovo ambiente urbano e territoriale, senza basarsi unicamente su misure di tutela e conservazione.

■ 1.3 Il tema del consumo di suolo nell'Unione Europea

Ormai da diversi anni, l'Unione Europea pone grande attenzione ai fenomeni di diffusione delle aree urbane, il cosiddetto *urban sprawl*, muovendosi nella direzione di un'assunzione di responsabilità sui temi dello sviluppo del territorio, come è possibile evincere dai due rapporti elaborati dal Join Research Centre e dall'Agenzia Europea per l'Ambiente (EEA) nel 2002 e nel 2006. I rapporti evidenziano lo scarto tra la crescita della popolazione e crescita dell'urbanizzazione, quest'ultima definita "incontrollata" quando il consumo di suolo per usi urbani supera il tasso di crescita della popolazione. L'incontrollata espansione urbana, diretta conseguenza dei cambiamenti degli stili di vita e dei moderni modelli di consumo, determina un sempre maggior utilizzo di aree agricole, che a loro volta aggrediscono le aree naturalistiche, in un preoccupante effetto domino, fino a minacciare gli ambiti di maggior tutela rappresentati dalle aree protette, rendendo così sempre più complesso il raggiungimento di un equo bilancio ecopaesistico.

Con l'approvazione nel 1999 dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo³ prende avvio un fondamentale mutamento delle politiche comunitarie dello sviluppo, che, tradizionalmente improntate alla quasi esclusiva considerazione di indicatori economico-finanziari, cominciano a promuovere strategie nuove, che tengono conto del ruolo del territorio nelle sue componenti economiche, sociali, culturali e ambientali.

³ SSSE, noto anche come ESDP - European Spatial Development Perspective o SDEC - Schéma de développement de l'espace communautaire

Lo SSSE si propone di definire a livello dell'Unione Europea obiettivi politici e principi generali di sviluppo territoriale, al fine di garantire uno sviluppo sostenibile ed equilibrato che rispetti le specificità del territorio.

Le politiche dello SSSE, i cui contenuti a carattere indicativo e non vincolante, devono essere declinati fino ai livelli locali, sono improntate sui tre principi generali:

- sviluppo urbano equilibrato e policentrico e nuovi rapporti città-campagna;
- parità nell'accesso alle infrastrutture e alle conoscenze;
- valorizzazione e corretta gestione del patrimonio naturale e culturale.

Altri documenti di grande rilievo sono rappresentati dallo *Scoping document* sullo stato e le prospettive del territorio (maggio 2005), dalla Strategia tematica sull'ambiente urbano (gennaio 2006) e, soprattutto dalla *Leipzig Charter on Sustainable Urban System*, sottoscritta dai ministri europei del territorio nel maggio 2007.

Tutti questi documenti si basano sul concetto di "coesione territoriale", che traduce in termini territoriali l'obiettivo di sviluppo sostenibile assegnato all'Unione Europea, per il quale una struttura insediativa compatta, derivata da attenti interventi pianificatori, è in grado di prevenire i fenomeni di *sprawl*. In particolare, la *Leipzig Charter on Sustainable Urban System* (Carta di Lipsia) propone di riprendere con decisione il percorso di supporto alle politiche urbane avviato dall'Unione nel decennio passato e successivamente interrotto.

L'attenzione della Carta di Lipsia è focalizzata in particolare sulla necessità di una forte integrazione delle politiche urbane, attraverso forme innovative di governance interistituzionale e il coinvolgimento delle forze economiche e sociali locali, e sulla necessità di porre un'attenzione particolare agli ambiti degradati, da un punto di vista ambientale, urbanistico, sociale.

Nella prospettiva della sostenibilità e della vivibilità della struttura insediativa, la Carta di Lipsia rilancia una serie di indicazioni precedentemente proposte dal Quadro d'Azione sullo Sviluppo Urbano Sostenibile della Commissione Europea (1998) e dallo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (1999), sottolineando la necessità di ricorrere a strategie di pianificazione integrata alla scala sovracomunale, per rilanciare e riqualificare le regioni urbane europee.

CARTA DI LIPSIA SULLE CITTÀ EUROPEE SOSTENIBILI

Preambolo

La Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili è un documento degli Stati membri redatto con l'ampia e trasparente partecipazione delle parti europee interessate. Conoscendo le sfide e le opportunità, come pure i diversi contesti storici, economici, sociali ed ambientali delle città europee, i ministri degli Stati membri responsabili per lo sviluppo urbano concordano su strategie e principi comuni per la politica di sviluppo urbano. I ministri si impegnano a:

- avviare un dibattito politico nei rispettivi Stati su come integrare i principi e le strategie della Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili nelle politiche di sviluppo nazionali, regionali e locali,

- usare lo strumento dello sviluppo urbano integrato e il relativo sistema di governance per la sua attuazione, creando a tal fine le condizioni necessarie a livello nazionale e promuovere la costituzione di un'organizzazione territoriale equilibrata, basata su una struttura urbana europea policentrica.

I ministri ringraziano la presidenza tedesca per aver preparato la relazione Lo sviluppo urbano integrato come prerequisito per la sostenibilità urbana e gli studi Strategie per migliorare l'ambiente fisico nelle aree urbane degradate, Rafforzare l'economia locale e la politica del mercato del lavoro locale nelle aree urbane svantaggiate, Politiche di istruzione e formazione proattive per i bambini e i giovani nelle aree urbane degradate e Trasporto urbano sostenibile e aree urbane degradate, documenti che illustrano esempi di buone pratiche in Europa e che aiuteranno le città di tutte le dimensioni nell'attuazione pratica dei principi e delle strategie delineati nella Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili.

I ministri dichiarano:

noi, ministri degli Stati membri dell'Unione europea responsabili per lo sviluppo urbano, consideriamo le città europee di tutte le dimensioni sviluppatesi nel corso dei secoli una risorsa economica, sociale e culturale preziosa e insostituibile.

Con il fine di proteggere, rafforzare e sviluppare ulteriormente le nostre città, noi sosteniamo fermamente la strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile, che si basa sul programma d'azione di Lilla, il capitolo Urban acquis delle conclusioni di Rotterdam e l'accordo di Bristol. In tale contesto, è necessario tener conto, allo stesso tempo, di tutte le dimensioni dello sviluppo sostenibile, dando a ciascuna lo stesso peso. Esse comprendono la prosperità economica, l'equilibrio sociale e un ambiente salubre. Si dovrebbe altresì prestare attenzione agli aspetti culturali e sanitari, prendendo in considerazione con la dovuta attenzione la capacità istituzionale degli Stati membri.

Le nostre città posseggono qualità culturali e architettoniche uniche, forze di integrazione sociale considerevoli e possibilità di sviluppo economico eccezionali. Sono centri di conoscenza e fonti di crescita e innovazione. Allo stesso tempo, però, esse presentano anche problemi demografici, ineguaglianze sociali, esclusione sociale di gruppi specifici di popolazione, mancanza di alloggi accessibili e adeguati e problemi ambientali. A lungo termine le città potranno svolgere la loro funzione di motore del progresso sociale e della crescita economica conformemente alla strategia di Lisbona solo se riusciremo a mantenere l'equilibrio sociale al loro interno e tra di esse, preservando la loro diversità culturale e garantendo una qualità elevata nel settore della pianificazione urbanistica, nella architettura e in campo ambientale.

Noi abbiamo sempre più bisogno di strategie onnicomprensive e di un'azione coordinata che coinvolga le persone e le istituzioni che partecipano al processo di sviluppo urbano, anche al di là dei confini delle singole città. Ogni livello di governo - locale, regionale, nazionale ed europeo - ha una sua parte di responsabilità per il futuro delle nostre città. Per rendere davvero efficace questa governance multilivello, dobbiamo migliorare il coordinamento fra le politiche settoriali e sviluppare un nuovo senso di responsabilità nei confronti della politica di sviluppo urbano integrato. Dobbiamo anche garantire che tutti coloro che lavorano per realizzare gli obiettivi di queste politiche, a tutti i livelli, acquisiscano le conoscenze generali e multidisciplinari necessarie per rendere le città delle comunità sostenibili.

Appoggiamo espressamente le dichiarazioni e le raccomandazioni enunciate nell'Agenda territoriale dell'Unione europea e il lavoro svolto dalle istituzioni europee per promuovere una visione integrata delle problematiche urbane. Riconosciamo il prezioso contributo degli impegni di Aalborg per un'azione strategica e coordinata a livello locale e le conclusioni del Forum europeo delle politiche architettoniche, del 27 aprile 2007, sulla cultura della costruzione. Prendiamo atto della Carta europea Network Vital Cities.

I ministri raccomandano:

I. Un maggiore ricorso alle strategie di una politica di sviluppo urbano integrato

Per politica di sviluppo urbano integrato intendiamo la considerazione equa e simultanea delle potenzialità e dei bisogni rilevanti per lo sviluppo urbano. La politica di sviluppo urbano integrato è un processo in cui gli aspetti spaziali, settoriali e temporali dei settori più importanti della politica urbana sono coordinati. Il coinvolgimento degli attori economici, delle categorie interessate e dei cittadini in generale è essenziale. La politica di sviluppo urbano integrato è un prerequisito cruciale per attuare la strategia di sviluppo sostenibile dell'UE. La sua attuazione è un compito di scala europea, che deve però tener conto delle condizioni e delle esigenze locali e del principio di sussidiarietà.

La conciliazione dei vari interessi, agevolata da una politica di sviluppo urbano integrato, costituisce una possibile base per un consenso tra Stato, regioni, città, cittadini e attori economici. Unendo le conoscenze e le risorse finanziarie, gli scarsi fondi pubblici possono essere utilizzati in modo più efficace e gli investimenti pubblici e privati saranno coordinati meglio. La politica di sviluppo urbano integrato coinvolge attori esterni all'amministrazione e consente ai cittadini di svolgere un ruolo attivo nel delineare il proprio immediato spazio vitale. Allo stesso tempo, queste misure possono fornire maggiore certezza di pianificazione e di investimento.

Raccomandiamo che le città europee attuino programmi di sviluppo urbano integrato per la città considerata nel suo complesso. Questi strumenti di pianificazione orientati all'attuazione dovrebbero:

- individuare i punti di forza e di debolezza delle città e dei quartieri basandosi su un'analisi della situazione attuale,
- definire obiettivi di sviluppo concreti per l'area urbana e sviluppare una visione per la città,
- coordinare le politiche e i progetti settoriali e tecnici dei diversi quartieri e assicurare che gli investimenti programmati aiutino a promuovere uno sviluppo equilibrato dell'area urbana,
- coordinare e concentrare, a livello territoriale, l'uso dei fondi degli attori del settore pubblico e privato,
- essere coordinati a livello locale e di regione metropolitana, e coinvolgere i cittadini e gli altri partner che possono contribuire sostanzialmente a determinare la futura qualità economica, sociale, culturale ed ambientale di ogni area.

Il coordinamento a livello locale e di regione metropolitana andrebbe rafforzato. L'obiettivo è un partenariato equo tra città e zone rurali, nonché tra città piccole, medie e grandi e città all'interno di regioni metropolitane e aree metropolitane. Dobbiamo smettere di considerare le questioni e le decisioni relative alla politica di sviluppo urbano isolatamente per ogni singola città. Le nostre città dovrebbero essere il fulcro dello sviluppo delle regioni metropolitane e dovrebbero assumersi la responsabilità della coesione territoriale. Sarebbe utile quindi che esse istituissero tra loro una rete di collegamento più stretta a livello europeo.

Le politiche di sviluppo urbano integrato offrono una serie di strumenti che hanno già dimostrato il loro valore nello sviluppo di meccanismi di governance moderni, efficaci e collaborativi in numerose città europee. Tali meccanismi sono indispensabili per migliorare la competitività delle città europee e facilitano il coordinamento rapido e utile dello sviluppo dell'edilizia abitativa, dell'economia, delle infrastrutture e dei servizi, tenendo conto, fra l'altro, dell'impatto delle attuali tendenze relative all'invecchiamento demografico e ai flussi migratori, nonché delle condizioni relative alla politica energetica.

Nel quadro della politica di sviluppo urbano integrato, noi riteniamo che le seguenti strategie d'azione siano prioritarie per rafforzare la competitività delle città europee:

Creare ed assicurare spazi pubblici di qualità

La qualità degli spazi pubblici, dei paesaggi urbani antropizzati, dell'architettura e dello sviluppo urbano è importante per le condizioni di vita delle popolazioni urbane. Come fattore di localizzazione non vincolante, la qualità dello spazio urbano è importante per attrarre le imprese dell'economia della conoscenza e una manodopera qualificata e creativa, come pure per il turismo. È necessario quindi accrescere l'interazione tra architettura, pianificazione infrastrutturale e urbanistica per creare spazi pubblici attraenti e orientati ai fruitori e raggiungere così un standard elevato in termini di ambiente di vita, ossia una "cultura architettonica" (Baukultur). Tale cultura va intesa nel significato più ampio del termine, come la somma di tutti gli aspetti culturali, economici, tecnologici, sociali ed ecologici che influenzano la qualità e il processo di pianificazione e costruzione. Tuttavia, questo approccio non dovrebbe essere limitato agli spazi pubblici. Questo tipo di Baukultur è una necessità per l'intera città e per i suoi dintorni. Sia le città che i governi devono far sentire la propria influenza. Questo è particolarmente importante per la salvaguardia del patrimonio architettonico. Gli edifici storici, gli spazi pubblici e il loro valore urbano e architettonico devono essere preservati.

Creare e salvaguardare infrastrutture, servizi e spazi urbani funzionali e ben progettati è un compito che deve essere affrontato congiuntamente dallo Stato e dagli enti regionali e locali, così come dai cittadini e dalle imprese.

Modernizzare le reti infrastrutturali e migliorare l'efficienza energetica

Un contributo fondamentale per la qualità di vita e per la qualità dei luoghi e dell'ambiente può venire da un sistema di trasporti urbani sostenibile, accessibile ed economico, con collegamenti coordinati con le reti di trasporto della regione metropolitana. Andrebbe prestata un'attenzione particolare alla gestione del traffico e all'interconnessione dei diversi modi di trasporto, incluse le infrastrutture per gli spostamenti in bicicletta e a piedi. I trasporti urbani vanno conciliati con le diverse esigenze relative alle zone di abitazione, a quelle in cui sono ubicate le attività lavorative, all'ambiente e agli spazi pubblici.

Le infrastrutture tecniche, in particolar modo la fornitura idrica, il trattamento delle acque reflue e altre reti di approvvigionamento vanno adeguate per tempo e adattate alle nuove esigenze, al fine di soddisfare i futuri requisiti di un'elevata qualità di vita nelle città.

I prerequisiti per un servizio pubblico sostenibile sono l'efficienza energetica e uno sfruttamento razionale delle risorse naturali, oltre all'efficienza economica del loro impiego. L'efficienza energetica degli edifici deve essere migliorata. Questo riguarda sia gli edifici esistenti sia quelli nuovi. La ristrutturazione degli edifici esistenti può avere un impatto importante sull'efficienza energetica e sul miglioramento della qualità di vita dei residenti. Va prestata un'attenzione particolare agli edifici prefabbricati, vecchi e di bassa qualità. Reti di infrastrutture ottimizzate ed efficaci ed edifici ad alta efficienza energetica faranno diminuire i costi sia per le imprese che per i residenti.

Una premessa importante per un uso efficiente e sostenibile delle risorse è una struttura compatta degli insediamenti. La si può ottenere attraverso una pianificazione urbanistica e dello spazio che impedisca la dispersione urbana attraverso una gestione rigorosa dell'offerta di terreni e un controllo delle tendenze speculative. La strategia di riunire nello stesso quartiere abitazioni, attività professionali, centri d'istruzione e formazione, strutture di approvvigionamento e attività ricreative si è dimostrata particolarmente sostenibile. Le città devono contribuire a garantire e migliorare la qualità di vita dei loro abitanti e la propria attrattiva per le imprese utilizzando sofisticate tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei campi

dell'istruzione, dell'occupazione, dei servizi sociali, della sanità e della sicurezza, e impiegandogli strumenti per migliorare la governance urbana.

Le nostre città devono anche essere in grado di adattarsi alla minaccia posta dal cambiamento climatico. Uno sviluppo urbano ben progettato e pianificato può consentire una crescita con basse emissioni di carbonio, migliorare la qualità dell'ambiente e ridurre le emissioni. Le città possono ottenere questi risultati attuando misure innovative di prevenzione, riduzione e adattamento che, a loro volta, contribuiscono allo sviluppo di nuove industrie e imprese a bassa emissione di carbonio.

Attuare politiche attive nel campo dell'innovazione e dell'istruzione

Le città sono luoghi in cui si sviluppa e viene trasmessa gran parte delle conoscenze. Il completo sfruttamento del potenziale di conoscenza di una città dipende dalla qualità del sistema d'istruzione prescolastico e scolastico e dalle opportunità di scambio offerte all'interno del sistema di istruzione e di formazione, nonché dalle reti sociali e culturali. Dipende anche dalle opportunità di apprendimento permanente, dall'eccellenza delle università e degli istituti di ricerca non universitari e dalle reti di scambio tra industria, imprese e comunità scientifica.

La politica di sviluppo urbano integrato può contribuire a migliorare questi fattori, per esempio riunendo le parti interessate, sostenendo le reti e ottimizzando le strutture per la localizzazione. Lo sviluppo urbano integrato promuove il dialogo sociale ed interculturale.

Le strategie di sviluppo urbano integrato, la gestione cooperativa dello sviluppo urbano e il buon governo possono contribuire ad un utilizzo mirato del potenziale delle città europee, specialmente riguardo alla competitività e alla crescita, come pure alla riduzione delle disparità all'interno dei quartieri e tra di essi, fornendo ai cittadini un'opportunità di partecipazione sociale e democratica.

II. Un'attenzione speciale ai quartieri degradati nel contesto cittadino

Le città devono far fronte a importanti sfide, legate principalmente al cambiamento delle strutture economiche e sociali e alla globalizzazione. Fra i problemi specifici vi sono in particolare l'alta disoccupazione e l'esclusione sociale. All'interno di una città possono esserci differenze considerevoli in termini di opportunità economiche e sociali nelle singole zone, ma anche in termini di diversa qualità dell'ambiente. Inoltre, in molti casi le differenze sociali e di sviluppo economico continuano ad aumentare e questo contribuisce a destabilizzare le città. Una politica di integrazione sociale che contribuisca a ridurre le ineguaglianze e a prevenire l'esclusione sociale è la migliore garanzia per il mantenimento della sicurezza nelle nostre città.

Uno strumento efficace per realizzare gli obiettivi di coesione sociale ed integrazione nelle città e nelle zone urbane può essere una politica degli alloggi sociali ben concepita. Abitazioni salubri, adeguate e a prezzi accessibili possono rendere i quartieri interessati più attraenti sia per i giovani che per gli anziani, contribuendo così alla loro stabilità.

È meglio individuare segnali di allarme iniziali e adottare dei correttivi puntuali ed efficaci. Questo consente di risparmiare risorse. Quando il degrado di un'area è già iniziato, il costo e la difficoltà di invertire la tendenza possono essere molto maggiori. Lo Stato deve offrire prospettive e incentivi di miglioramento agli abitanti delle aree in questione. Il coinvolgimento attivo dei residenti e un dialogo migliore tra i rappresentanti politici, i residenti e gli attori economici è essenziale per trovare le soluzioni più adeguate per ogni area degradata.

Alla luce di quanto affermato, noi ministri riteniamo che le seguenti strategie di azione, inserite in una politica di sviluppo urbano integrato, siano di cruciale importanza per i quartieri urbani degradati:

Continuare ad attuare strategie per migliorare l'ambiente fisico

L'attività economica e gli investimenti, da un lato, e le strutture urbane di alta qualità, uno spazio naturale costruito correttamente e infrastrutture e strutture moderne ed efficienti, dall'altro, sono strettamente correlati. Per questo motivo è necessario migliorare gli edifici nei quartieri soggetti a degrado, sia per quanto riguarda la loro pianificazione e le condizioni fisiche, sia in termini di efficienza energetica. Il miglioramento degli standard abitativi degli edifici nuovi così come dei grandi edifici prefabbricati già esistenti, di quelli vecchi e di bassa qualità, offre un grandissimo potenziale di miglioramento dell'efficienza energetica in tutta Europa aiutando, di conseguenza, la lotta contro il cambiamento climatico.

Per rendere più sostenibili gli investimenti per il miglioramento dell'ambiente fisico, questi devono essere inseriti in una strategia di sviluppo a lungo termine che comprenda anche gli investimenti successivi sia pubblici che privati.

Potenziare l'economia locale e il mercato del lavoro locale

Le misure intese a garantire la stabilizzazione economica dei quartieri degradati devono anche sfruttare le forze economiche endogene dei quartieri stessi. In questo contesto, gli strumenti idonei saranno un mercato del lavoro e delle politiche economiche che si adattano alle esigenze dei singoli quartieri. L'obiettivo è quello di creare e garantire posti di lavoro e di agevolare la creazione di nuove imprese. In particolare, occorre migliorare le opportunità di accesso ai mercati del lavoro locali offrendo una formazione orientata alla domanda. È necessario altresì sfruttare maggiormente le opportunità di impiego e di formazione nell'economia etnica.

L'Unione europea, gli Stati membri e le città sono chiamati a creare condizioni e strumenti migliori per rafforzare l'economia locale, e quindi i mercati del lavoro locali, in particolare promuovendo l'economia sociale e fornendo servizi orientati ai cittadini.

Attuare politiche di istruzione e formazione proattive per i bambini e i giovani

Un punto di partenza fondamentale per migliorare la situazione nei quartieri degradati è il miglioramento dell'istruzione e della formazione a livello di comunità locale, unito a politiche proattive mirate ai bambini e ai giovani.

Nei quartieri svantaggiati occorre offrire maggiori e migliori opportunità di istruzione e formazione adeguate ai bisogni dei bambini e dei giovani che vivono in tali aree e intese a rispondere alla carenza di offerte ad essi destinate. Tramite politiche indirizzate ai bambini e ai giovani che vivono nei quartieri degradati e fatte su misura per l'area sociale in cui vivono, dobbiamo contribuire a migliorare le loro possibilità di partecipazione e di realizzazione delle loro aspirazioni, garantendo pari opportunità nel lungo periodo.

Promuovere un trasporto urbano efficiente a prezzi accessibili

Molti quartieri degradati hanno un'ulteriore difficoltà: collegamenti di trasporto scarsi e un impatto ambientale negativo riducono ulteriormente la loro attrattiva. Lo sviluppo di un sistema di trasporto pubblico efficiente ed a prezzi accessibili farà sì che i residenti di questi quartieri abbiano le stesse opportunità degli altri cittadini sul piano della mobilità e dell'accessibilità, cosa che hanno diritto di aspettarsi.

Per raggiungere questo obiettivo, la pianificazione dei trasporti e la gestione del traffico in queste aree devono sempre più mirare a ridurre l'impatto negativo dei trasporti sull'ambiente e ad organizzare i trasporti in modo che questi quartieri siano integrati meglio nella città e nella regione. A tal fine saranno necessarie anche reti adeguate per i ciclisti e i pedoni. Tanto più saremo capaci di stabilizzare economicamente i quartieri degradati, di integrarli socialmente e di migliorare il loro ambiente fisico e le infrastrutture di trasporto, tanto più saranno elevate le possibilità che le nostre città

continueranno ad essere, a lungo termine, dei luoghi di progresso sociale, crescita e innovazione.

I ministri evidenziano quanto segue:

la politica di sviluppo urbano andrebbe impostata a livello nazionale e da questo livello, ma anche da altri, dovrebbero provenire anche gli stimoli per le soluzioni innovative.

Le nostre città hanno bisogno, da un lato, di un margine di azione sufficiente per poter svolgere i compiti locali in maniera responsabile e, dall'altro, di una solida base finanziaria in grado di fornire stabilità a lungo termine. Perciò è importante anche che gli Stati membri abbiano l'opportunità di usare i fondi strutturali europei per programmi sostanziali di sviluppo urbano integrato. L'utilizzo di questi fondi dovrebbe concentrarsi rigorosamente sulle difficoltà e sulle potenzialità specifiche, e prendere in considerazione le opportunità, le difficoltà e le specificità esistenti negli Stati membri. Se non è già stato fatto, gli enti locali dovrebbero sviluppare le capacità e l'efficienza necessarie per attuare le politiche di sviluppo urbano integrato, anche al fine di garantire la qualità e la sostenibilità generale dell'ambiente urbano.

Le nuove iniziative dell'UE Jessica e Jeremie, sostenendo la creazione di fondi per lo sviluppo urbano e per le PMI e utilizzando strumenti di ingegneria finanziaria per incentivare gli investimenti privati per l'attuazione delle strategie di sviluppo urbano integrato, offrono opportunità promettenti di migliorare l'efficacia delle risorse finanziarie nazionali ed europee tradizionali.

A livello nazionale, i ministeri devono riconoscere più chiaramente l'importanza delle città nel realizzare le ambizioni nazionali, regionali e locali e l'impatto che loro politiche hanno sulle città. Gli sforzi dei diversi ministeri che lavorano o hanno un impatto sui problemi urbani devono essere coordinati e integrati meglio, in modo che siano complementari e non in conflitto tra loro.

Noi sottolineiamo l'importanza di uno scambio sistematico e strutturato di esperienze e di conoscenze nel campo dello sviluppo urbano sostenibile. Chiediamo alla Commissione europea di presentare il risultato dello scambio di buone pratiche, sulla base delle linee guida della Carta di Lipsia, alla prossima conferenza organizzata nel quadro dell'iniziativa Regioni per il cambiamento economico.

Contemporaneamente, abbiamo bisogno di una piattaforma europea per raccogliere, mettere insieme e sviluppare buone pratiche, statistiche, studi di benchmarking, valutazioni, valutazioni inter pares e altre ricerche urbane per sostenere gli attori coinvolti nello sviluppo urbano a tutti i livelli e in tutti i settori. In futuro, continueremo a promuovere e intensificare lo scambio di conoscenze ed esperienze tra responsabili politici, professionisti e ricercatori a livello locale, regionale, nazionale ed europeo, al fine di ribadire la dimensione urbana della strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile, della strategia di Lisbona e della strategia europea per l'occupazione.

L'Europa ha bisogno di città e regioni forti e vivibili.

■ 1.4 Il consumo di suolo secondo la Regione Lombardia

Il Piano Territoriale Regionale individua fra le debolezze del sistema insediativo la presenza in molti ambiti di un'urbanizzazione diffusa, cui si aggiunge la preferenza per soluzioni abitative mono-bifamiliari, mentre i processi di trasformazione in atto nel settore produttivo stimolano la crescita della domanda di suolo per attività in prevalenza medio-piccole, fenomeni che comportano un diffuso consumo di suolo agricolo, spesso di pregio, provocando forti criticità in

merito alla fornitura di servizi e alla mobilità, ma, soprattutto, mettendo a rischio il già precario equilibrio fra sistemi insediativi e spazi aperti ⁴. Pertanto, il PTR individua fra i suoi obiettivi tematici il “TM 2.11 Perseguire il riassetto del sistema urbano lombardo” , che prevede la limitazione dei fenomeni di dispersione insediativa e la tutela del territorio prossimo alle infrastrutture di mobilità, mentre il “TM 2.13 Contenere il consumo di suolo” annuncia:

- il recupero dei territori degradati e delle aree dismesse;
- la razionalizzazione, il riutilizzo e il recupero delle volumetrie disponibili;
- il controllo dell’urbanizzazione nei pressi dei grandi assi infrastrutturali;
- la mitigazione dell’espansione urbana grazie alla creazione di sistemi verdi e di protezione delle aree periurbane.

La legge urbanistica regionale (LR 12/05) pur lasciando intravedere spazi per procedure di pianificazione locale non solo più partecipata, ma anche più attenta alle problematiche ambientali, deve essere ancora verificata per quanto riguarda la capacità dei PGT di produrre un argine efficace alla crescita dei tessuti urbanizzati a scapito degli spazi aperti.

La legge affronta la questione del consumo di suolo enunciando, fra gli obiettivi del documento di piano, il principio della “minimizzazione del consumo di suolo” (art. 8, comma 2, punto b e art. 15, comma 2, lett. c), senza però far seguire, questo principio corretto, ma alquanto debole e impreciso, da proposte concrete, che vadano aldilà della sfera delle intenzioni.

Inoltre, la responsabilità dell’applicazione di tale principio è affidata in modo quasi esclusivo alle amministrazioni comunali, facilitando i conflitti con gli operatori privati, che nascono da una contrattazione difficile e, sovente, operata in posizione isolata, rispetto alle sempre più pressanti richieste del settore immobiliare.

Fra le numerose modifiche che negli ultimi anni hanno interessato la LR 12/05 appare di evidente interesse, nell’ottica della ricerca, la modifica dell’art. 43 in direzione di una maggior salvaguardia delle aree agricole. Gli insediamenti che sottraggono territorio agricolo sono assoggettati ad una maggiorazione percentuale del contributo di costruzione, che va da un minimo di 1,5%, fino ad un massimo del 5%, da destinare a interventi forestali a rilevanza ecologica e di incremento della naturalità.

Nella legislazione regionale è possibile trovare un elemento di grande potenzialità dato dall’introduzione della Valutazione Ambientale Strategica, che dovrebbe fornire il suo contributo per una preventiva valutazione degli impatti di piani e programmi sul territorio, consentendo di accompagnare l’introduzione dei meccanismi utili al contenimento dei consumi di suolo.

CONSUMO DI SUOLO E LEGGI URBANISTICHE REGIONALI

In Emilia-Romagna, la LR 20/00 ha fra i propri obiettivi strategici “prevedere il consumo di nuovo territorio solo quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti ovvero alla loro riorganizzazione e riqualificazione”.

⁴ Piano Territoriale Regionale. Documento di Piano, 2008, p.64

Inoltre, gli allegati alla legge introducono il concetto di standard di qualità ecologico-ambientale, che attiene: “alla disciplina degli usi e delle trasformazioni, orientata a limitare il consumo delle risorse non rinnovabili (...); alla realizzazione di interventi di riequilibrio e di mitigazione degli impatti negativi dell’attività umana”, il tutto in un’ottica di cooperazione tra pubbliche amministrazioni.

La legislazione dell’Emilia-Romagna è l’unica che pone in modo esplicito la questione della compensazione ecologico-ambientale anche al di fuori del tema del consumo di suolo, introducendo gli “spazi per la compensazione ambientale”, da localizzarsi e quantificarsi nel PTCP.

Secondo la legge per il governo del territorio della Regione Toscana (LR 1/05), “nuovi impegni di suolo a fini insediativi e infrastrutturali sono consentiti esclusivamente qualora non sussistano alternative di riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti”.

Anche la **Toscana**, per determinare un bilancio globale delle risorse in gioco, si affida alla procedura della VAS, pur non arrivando a bilanciare le trasformazioni con la creazione di nuova natura.

In **Veneto**, la LR 11/04 per il governo del territorio stabilisce l’“utilizzo di nuove risorse territoriali solo quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente”, anche se in realtà le nuove urbanizzazioni possono essere realizzate senza ripristinare le risorse territoriali utilizzate.

In Campania, la LR 16/04 inserisce il tema del consumo di suolo fra i principi ai quali devono ispirarsi gli strumenti di pianificazione, prevedendo la “promozione dell’uso razionale e dello sviluppo ordinato del territorio urbano ed extraurbano mediante il minimo consumo di suolo”, lasciando, purtroppo, alle diverse interpretazioni di questo l’esito pratico di un bilancio ambientale a cui mai si fa esplicitamente riferimento.

Nel maggio 2008, la Regione Lombardia ha approvato la Legge “Infrastrutture di interesse concorrente statale e regionale”, (LR 15/08) che mira a definire procedure scandite da tempistiche veloci e da meccanismi di reazione all’inerzia degli organi istituzionali, che consentano di rendere certi i tempi per la realizzazione di infrastrutture strategiche (in particolare Pedemontana, Brebemi, Tangenziale Est Esterna), oltre che alla massima valorizzazione delle aree attigue ai tracciati, al fine di ammortizzare più facilmente gli investimenti, in un meccanismo che contempla quindi il vantaggio del costruttore nella localizzazione di insediamenti a complemento dell’autostrada stessa. Si tratta dell’ennesima disputa fra “attenzioni all’ambiente”, e necessità di “sviluppo del territorio”, dalla quale uscirebbe rafforzato il fenomeno degli outlet, dei cinema multisala, dei centri commerciali e logistici.

La Legge, all’art. 10, in una logica di massimo sfruttamento delle varie infrastrutture della mobilità, spiega che “le concessioni delle infrastrutture di cui all’articolo 1 possono riguardare anche interventi di carattere insediativo e territoriale: “rivolti principalmente agli utenti delle infrastrutture medesime ovvero a servizio delle funzioni e delle attività presenti sul territorio, i cui margini operativi di gestione possono contribuire all’abbattimento del costo dell’esposizione finanziaria”. Tali interventi possono prevedere l’ampliamento dell’area oggetto della concessione, purché siano “compensati da adeguate e proporzionate opere e misure mitigatrici dell’impatto ambientale, territoriale e sociale”.

■ 1.5 Il consumo di suolo nel PTCP della Provincia di Milano

Il PTCP vigente dedica al consumo di suolo un articolato sistema di disposizioni, riconducibili sinteticamente a due fondamentali principi: la condizione di ammissibilità delle trasformazioni, secondo la quale non possono essere previste ulteriori quote di consumo se non si sono esaurite almeno il 75% delle previsioni degli strumenti vigenti; il dispositivo di contingentamento quantitativo del consumo, riferito a parametri fissi diversificati per ambito territoriale ed applicabile ad ogni successiva variante di piano. Per vari motivi, il meccanismo di contingentamento ha evidenziato alcuni limiti e l'efficacia delle misure si è rivelata talvolta insoddisfacente. La proposta di adeguamento del PTCP alla LR 12/05 conferma il macro-obiettivo 04 del PTCP vigente, prevedendo il "contenimento del consumo e razionalizzazione dell'uso del suolo attraverso:

- il recupero delle aree dismesse e/o degradate;
- il completamento prioritario delle aree libere intercluse e in genere di quelle comprese nel tessuto urbano consolidato;
- la compattazione e densificazione della forma urbana, con eventuale ridefinizione dei margini urbani;
- la localizzazione dell'eventuale espansione urbana in adiacenza al tessuto urbano consolidato esistente e su aree di minor valore agricolo e ambientale;
- la massima limitazione dei processi di saldatura tra diversi centri edificati."

La proposta di adeguamento del PTCP tende a semplificare il meccanismo quantitativo di contingentamento, fissando, per la prima volta in Italia, come obiettivo strategico e quantitativo, la soglia massima per il consumo di suolo al 45%. Si consideri che il limite stabilito dalla letteratura scientifica, oltre il quale un territorio si trova nell'impossibilità di rigenerarsi dal punto di vista ecologico e ambientale, è pari al 55% della superficie territoriale di riferimento.

Si tratta quindi di un incremento contenuto, che, secondo il PTCP, dovrà essere localizzato prioritariamente lungo le linee di forza del trasporto pubblico e nei poli attrattori di servizi a scala sovra comunale; dovrà altresì essere garantita la tutela dei parchi regionali, la continuità della rete ecologica provinciale, la continuità dell'attività agricola.

L'ulteriore consumo di suolo è valutato con riferimento agli ambiti di trasformazione, a prescindere dallo specifico uso e della destinazione urbanistica.

Non si considerano invece, comportanti consumo di suolo:

- gli interventi relativi alle parti del territorio comunale incluse nel perimetro del tessuto urbano consolidato;
- le previsioni di interventi pubblici di interesse collettivo;
- le previsioni di insediamenti di rilevanza sovracomunale.

Il documento di piano del PGT deve assicurare il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile del PTCP, con particolare attenzione al contenimento del consumo di suolo; l'idoneità dello stesso nel concorrere al raggiungimento degli obiettivi citati, viene valutata esaminando i seguenti temi:

- la previsione di azioni di densificazione, riuso e completamento del tessuto urbano consolidato;
- il contenimento del consumo di ulteriore suolo entro il 5% rispetto al grado di urbanizzazione comunale esistente;

- la verifica dell'attuazione di almeno il 75% delle previsioni di sviluppo insediativo comunale;
- per i comuni non definiti polo attrattore, il contenimento del un grado di urbanizzazione entro il valore medio dei comuni del proprio ambito.

Definendo l'incremento del grado di urbanizzazione a livello provinciale come termine di riferimento per la valutazione di compatibilità delle politiche comunali, è tuttavia possibile che strumenti urbanistici che introducono quote eccedenti il 5% siano compatibili col PTCP a condizione che siano prioritariamente fondati su elementi qualitativi quali:

- la densificazione degli insediamenti;
- la riduzione dell'impermeabilizzazione dei suoli;
- il potenziamento, la razionalizzazione e il coordinamento del sistema dei servizi, in particolare nei comuni polo attrattore, anche in rapporto all'accessibilità;
- la qualificazione in termini di eco-sostenibilità degli sviluppi insediativi;
- la sostenibilità delle condizioni di mobilità;
- l'attuazione dei progetti di rete ecologica provinciale e dorsale verde;
- l'attuazione dei PLIS;
- lo sviluppo di meccanismi di compensazione ambientale delle trasformazioni.

Infine, l'orientamento del nuovo Programma Triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2006-2008 per le grandi strutture di vendita prevede la allocazione prioritaria delle grandi strutture di vendita, compresi gli interventi sull'esistente, in aree che non creino significativi impatti territoriali e ambientali e non determinino ulteriore consumo di suolo conseguendo obiettivi di riqualificazione urbana. In particolare il PTCP ha previsto il riutilizzo di aree degradate o comunque già interessate da precedenti trasformazioni urbanistiche al fine di evitare nuovo consumo di suolo.

Lo stato dell'urbanizzazione e lo spazio aperto in Provincia di Milano

	valore assoluto kmq	valore percentuale %
Superficie territoriale Provincia di Milano (CT10)	1.980,1	
Superficie urbanizzata SU	697,4	35,2
Superficie urbanizzabile SE	134,8	6,8
Superficie urbanizzata e previsioni SU+SE	832,2	42,0
Suolo libero non sottoposto a tutele	269,7	13,6
<i>di cui</i>		
Parchi regionali e naturali (esclusa IC)	760,8	38,4
PLIS (riconosciuti e prev.)	117,4	5,9
Totale superficie Parchi	878,3	44,4

Fonte: dati MISURC 2008, elaborazione Centro Studi PIM

PROPOSTA DI ADEGUAMENTO DEL PTCP ALLA LR 12/05, MAGGIO 2008
NORME DI ATTUAZIONE

Art. 71 - Obiettivi del sistema insediativo

1. Fermi restando i macro-obiettivi di cui al precedente articolo 2, costituiscono obiettivi del sistema insediativo quelli indicati qui di seguito e nei successivi articoli del presente capo.

1.1.- Minimizzare l'ulteriore consumo di suolo, ridurre l'impermeabilizzazione complessiva e garantire la sostenibilità delle trasformazioni.

1.2.- Favorire la densificazione del tessuto urbano consolidato, in particolare nei contesti di massima accessibilità, ed il riuso delle aree già urbanizzate. Favorire il policentrismo in particolare verso i poli attrattori.

1.3.- Potenziare, razionalizzare e coordinare il sistema dei servizi, in particolare nei Comuni polo attrattore, anche in rapporto all'accessibilità, alla qualità ed alla fruibilità degli interventi proposti;

1.4.- Contenere la dispersione delle attività produttive.

1.5.- Favorire ed incentivare la qualificazione energetica e paesistico-ambientale degli interventi.

2. Costituisce obiettivo quantitativo del PTCP il contenimento del grado di urbanizzazione del territorio provinciale entro la soglia massima del 45%, corrispondente ad un ulteriore consumo massimo di suolo del 5% rispetto all'attuale grado di urbanizzazione provinciale.

3. Il grado di urbanizzazione (GU) è definito dal rapporto percentuale tra la somma delle superfici già occupate da insediamenti (A) e da opere di urbanizzazione (a rete e puntuali) esistenti (B) e delle superfici interessate dalle trasformazioni previste dagli atti di pianificazione comunale vigenti (C), da un lato, e, dall'altro, l'intera superficie territoriale interessata (ST). Detto rapporto si ottiene applicando la seguente formula:

$$GU = [(A+B+C) : ST] \times 100.$$

4. L'ulteriore consumo di suolo è valutato con riferimento agli eventuali nuovi ambiti di trasformazione, individuati dagli atti di pianificazione comunale e destinati a essere investiti da usi che comportano il consumo della risorsa suolo a prescindere dalla specifica utilizzazione per manufatti edilizi, per aree di pertinenza o per impianti o attrezzature di urbanizzazione. L'ulteriore consumo di suolo (CS) è definito dal rapporto percentuale tra la somma delle superfici degli ambiti di trasformazione (AT), da un lato, e, dall'altro, la somma delle superfici già occupate da insediamenti (A) e da opere di urbanizzazione (a rete e puntuali) esistenti (B) e delle superfici interessate dalle trasformazioni previste dai vigenti atti di pianificazione comunale (C). Detto rapporto si ottiene applicando la seguente formula:

$$CS = [AT : (A+B+C)] \times 100.$$

5. Si intendono idonei ad assicurare il conseguimento degli obiettivi di cui ai precedenti primo e secondo comma gli atti di pianificazione comunale che prevedano prioritariamente la densificazione, il riuso ed il completamento del tessuto urbano consolidato o che, qualora prevedano ulteriore consumo di suolo, rispettino i seguenti indirizzi:

- verifichino l'attuazione di almeno il 75% delle previsioni di sviluppo insediativo comunale con riferimento ai vigenti atti di pianificazione comunale;

- per i Comuni non definiti polo attrattore a mente del successivo articolo 72, raggiungano un grado di urbanizzazione del territorio comunale inferiore al grado di urbanizzazione medio del rispettivo ambito territoriale omogeneo di riferimento di cui alla tabella 3, allegata alle presenti norme;

- contengano la previsione di ulteriore consumo di suolo entro il 5% rispetto all'attuale grado di urbanizzazione comunale.

6. Ai fini della valutazione di compatibilità degli atti di pianificazione comunale con gli obiettivi del PTCP, non si considerano comportanti consumo di suolo:

- gli interventi relativi alle parti del territorio comunale incluse nel perimetro del tessuto urbano consolidato, nemmeno se si tratti di aree libere, intercluse o di completamento o di aree da ristrutturare o da riorganizzare, da assoggettare o meno a pianificazione attuativa;
- le previsioni di interventi pubblici, ivi compresi quelli di edilizia residenziale pubblica, nonché quelle e di insediamenti di rilevanza sovracomunale, come definiti al successivo articolo 73;
- i progetti presentati allo sportello unico per le attività produttive.

7. Gli atti di pianificazione comunale che prevedano un ulteriore consumo di suolo eccedente la soglia del 5% devono contenere specifica dimostrazione della compatibilità con gli obiettivi del PTCP e dimostrare la necessaria compensazione mediante la previsione di interventi e di azioni volti a:

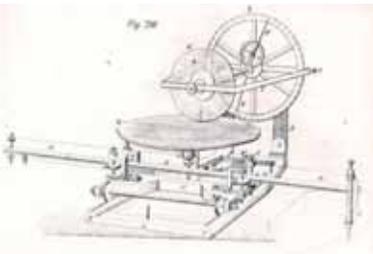
- qualificazione eco-sostenibile degli sviluppi insediativi;
- sostenibilità delle condizioni di mobilità;
- attuazione di progetti strategici di rete ecologica provinciale e Dorsale verde nord, attuazione dei parchi locali di interesse sovracomunale, sviluppo di meccanismi di compensazione ambientale delle trasformazioni, in particolare in rapporto alla attuazione dei progetti di qualificazione energetica, paesistica ed ambientale del territorio.

■ 1.6 L'evoluzione delle tecniche per il calcolo del consumo di suolo

Le carte

Nel territorio milanese, il calcolo del consumo di suolo è stato praticato con tecniche che si sono profondamente evolute dagli anni '60, quando è stato istituito il primo Piano Intercomunale Milanese, ad oggi.

Si è passati in pochi decenni da tecniche manuali, imprecise e soggette a frequenti errori accidentali, a tecniche automatizzate in cui la precisione è più che adeguata agli utilizzi dei dati stimati.



Un planimetro settecentesco e un planimetro polare utilizzato in passato presso il Centro Studi PIM



Nelle prime stime del consumo di suolo il metodo di attribuzione delle quantità di urbanizzazione era basato, attraverso un sistema di coordinate, su una griglia di suddivisione del territorio in celle chilometriche di un chilometro di lato, che permetteva la misurazione manuale dell'area di una figura piana disegnata in scala. Successivamente, l'introduzione del planimetro, ha permesso una più precisa misurazione strumentale e, di conseguenza, un maggior affinamento delle elaborazioni.

Il sistema informativo territoriale

Dalla fine degli anni '80 sono comparsi i Sistemi Informativi Territoriali (SIT; in lingua inglese Geographic Information System, abbreviato in GIS) che permettono l'acquisizione, la registrazione, l'analisi, la visualizzazione e la restituzione di informazioni derivanti da dati geografici.

Fra le altre cose i GIS presentano delle funzionalità di analisi spaziale ovvero di trasformazione ed elaborazione degli elementi geografici degli attributi. Fra queste elaborazioni ci sono quelle che permettono di realizzare "query spaziali", ovvero delle interrogazioni di database a partire da criteri spaziali (vicinanza, inclusione, sovrapposizione, ecc.): è quindi possibile calcolare la superficie contenuta in alcuni poligoni con caratteristiche desiderate.

Il Centro Studi PIM si è dotato dal 1994 di un Sistema Informativo Territoriale volto ad acquisire ed elaborare le informazioni sul territorio dell'area milanese e lombarda. Punto di riferimento per le Amministrazioni Comunali e per i professionisti, il MISURC, è la mosaicatura degli strumenti urbanistici comunali, realizzato mettendo a punto proprie metodologie e procedure divenute poi standard regionale. Il MISURC è in grado di rappresentare in forma omogenea i contenuti dei differenti PRG/PGT, per mezzo di una legenda sintetica e unificata, secondo una procedura standard, che raggruppa azionamenti e



vincoli riportati dal piano. L'utilizzo di questi sistemi ha permesso di effettuare numerose elaborazioni, fra cui il calcolo di superfici dei diversi azzonamenti da PRG/PGT del territorio.

A livello informatico l'operazione è fatta automaticamente dal GIS, e richiede, essenzialmente, la preparazione di una tabella in cui si stabilisce quali azzonamenti della legenda omogenea vengono considerati: per questo specifico lavoro si è fissato cosa si intende per superficie urbanizzata (SU) e urbanizzabile (SE), mentre tutto il restante viene calcolato come suolo libero.

Sono state considerate le voci del MISURC che fanno riferimento al costruito per le varie funzioni (residenza, produttivo, artigianato, ecc.), per l'urbanizzato sono assunte le voci del campo "stato" consolidato, recupero, trasformazione; per l'urbanizzabile sono assunte le voci del campo "stato" espansione e non specificato.

Oltre alle funzioni corrispondenti all'edificato, sono state considerate urbanizzate le superfici con codifica della funzione corrispondente a "verde privato", "aree a verde, gioco, sport" e "aree miste verde", che traducono, in pratica, gli standard comunali. Tali aree sono state valutate urbanisticamente impegnate e pertanto "consumate". Tra queste, sono state escluse le aree con superficie superiore ai 10 ettari. Il calcolo non comprende viceversa il "verde di livello sovracomunale" e le "aree miste verde di livello sovracomunale", cioè quelle che traducono le zone F di PRG.

I limiti di questi dati usati al fine del calcolo dell'uso di suolo sono principalmente riferibili al fattore umano nella lettura dei piani e nella compilazione della legenda omogenea.

Un altro esempio di elemento non sempre oggettivo è la scelta se un servizio è di importanza comunale o sovracomunale, scelte che pregiudicano l'assegnazione di un'area a Suolo Urbanizzato o meno.

Infine un elemento di disturbo è la datazione dei Piani che si stanno esaminando: non vi sono vincoli temporali di legge alla stesura o all'aggiornamento di un Piano, ragione per cui si trovano fonti molto disomogenee tra i dati.

In ogni caso, pur nella consapevolezza di questi limiti, il MISURC è uno strumento che ha reso e rende tuttora un ottimo servizio, anche per ricerche come questa, sopperendo nel passato alla mancanza di altri dati e svolgendo un ruolo che solo marginalmente era di competenza del MISURC. Ora un altro grande passo è stato fatto dalla tecnologia: abbiamo a disposizione i dati da satellite.

Le rilevazioni satellitari

Il metodo oggi più moderno per effettuare una stima dell'uso di suolo è basato sul collegamento dei SIT con le informazioni geografiche fornite dai sistemi di telerilevamento, derivanti da sensori montati su aereo o su satelliti.

L'evoluzione del settore della cartografia informatica è stata orientata verso elaborazioni molto sofisticate dei dati acquisiti con le tecniche del telerilevamento (Remote Sensing).

Le informazioni raccolte sono sempre associate alla loro localizzazione geografica e spesso rappresentate in forma cartografica. Con lo sviluppo delle tecnologie di misura geofisica e di rilievo esse stanno diventando sempre più dettagliate e precise.

Per questa ricerca sono stati usati dati, relativi agli anni 1998 e 2008 (SPOT4 HRVIR, con risoluzione 20 m) e 1989 (Landsat5 TM, con risoluzione 30 m, ricampionato a 20 m).

La tecnica che permette di ricavare da un'immagine di questo tipo l'informazione richiesta, ovvero per ogni cella o pixel di 20x20 m di definire se è suolo libero o occupato da "superficie artificiale", è frutto di una complessa analisi, compiuta in modo semi-automatico⁵

Ad ogni passaggio dell'elaborazione il pixel può essere definito "Suolo occupato da superficie artificiale" o essere sottoposto a ulteriore verifica. A processo terminato si ottiene una mappa, sempre con unità minima 20x20 m di celle definite a suolo libero, occupato oppure specchi d'acqua.

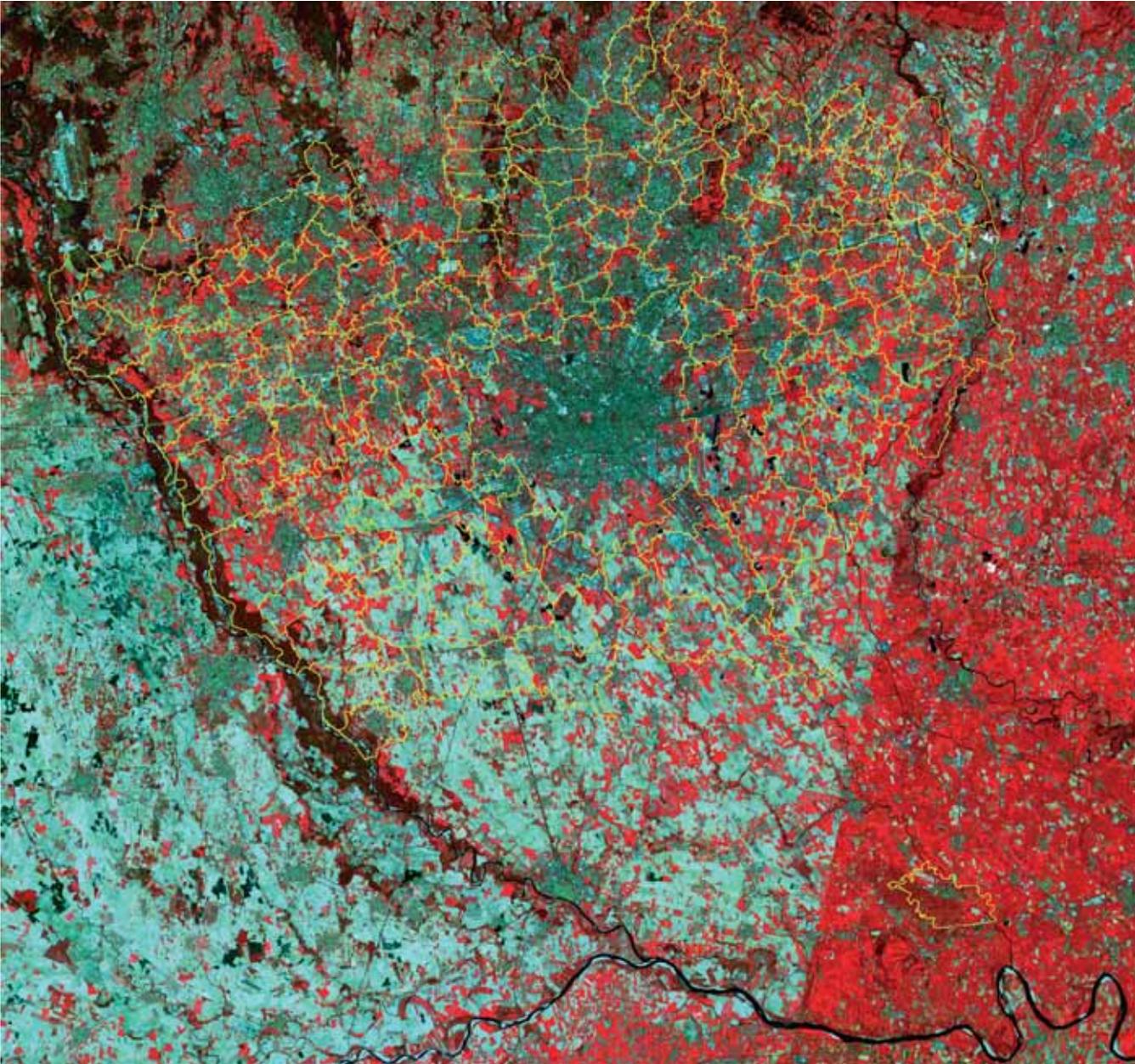
I limiti di queste informazioni sono, per quanto riguarda questa ricerca, individuabili nella scelta del satellite a una risoluzione di 20x20 m. Attualmente esistono satelliti che sono in grado di raggiungere risoluzioni di 0,6x0,6 m e che, in una fase ulteriormente evoluta del lavoro, permetterà un'accuratezza nettamente migliore ma forse eccessiva.

Un altro limite da sottolineare è che le immagini utilizzate sono state fatte in stagioni diverse, con diversa copertura vegetativa; quando un'area verde in estate è in pieno sviluppo, può nascondere elementi di suolo costruito e mostrarli in altre stagioni.

Anche questo limite è superabile, in ricerche future, scegliendo dati con una comparazione in due periodi stagionali diversi, in modo da avere un riscontro.



⁵ Cfr. Centro Studi PIM - *L'analisi del consumo di suolo nella Provincia di Milano, ricavato da immagini da satellite a tre step temporali*, Milano, 2008



Il mosaico delle quattro scene SPOT4 HRVIR utilizzate per la copertura della provincia di Milano, con una visualizzazione "all'Infrarosso Falso Colore". Il contrasto tra le scene evidenzia l'effetto della stagionalità della componente vegetale, naturale e agricola, nelle immagini.

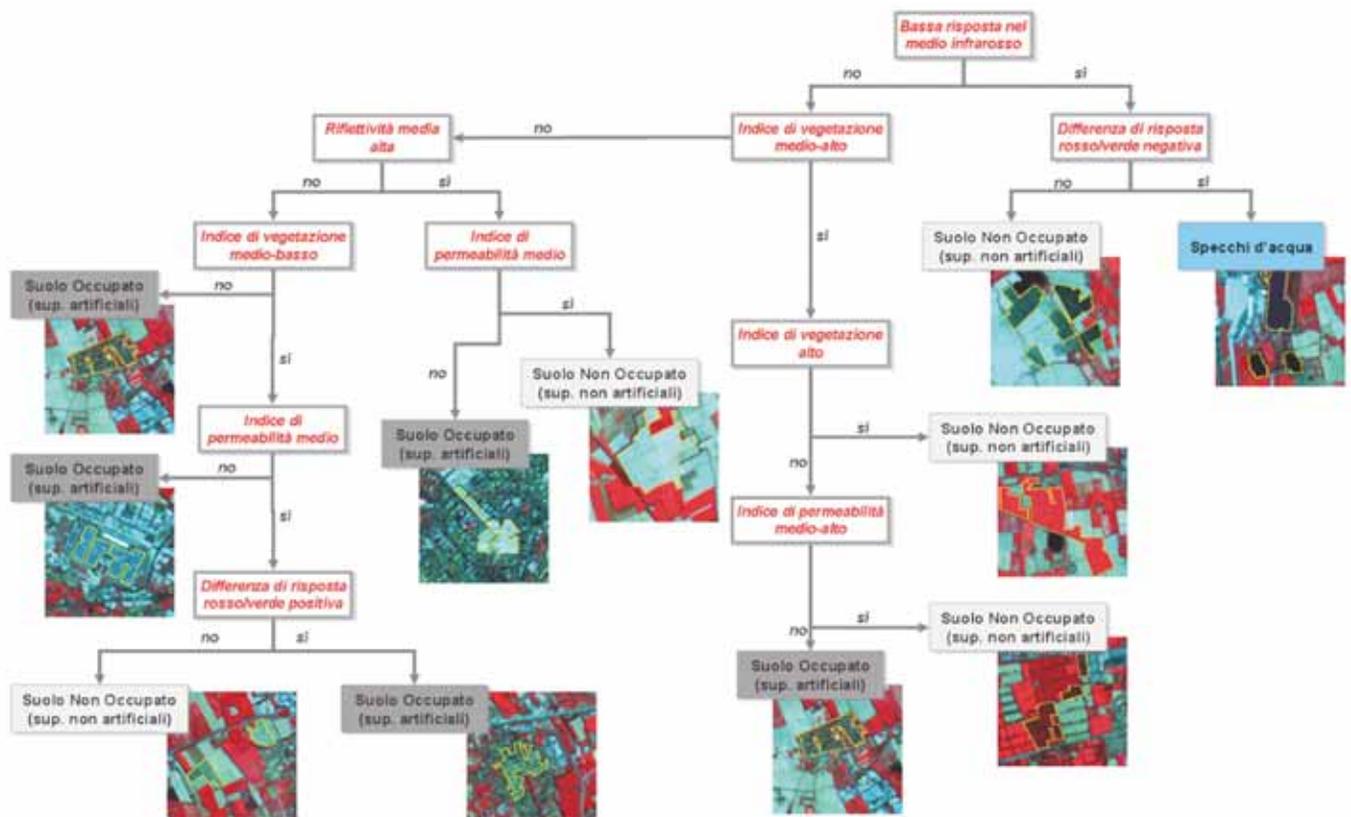
■ 1.7 Il disegno del territorio

Sebbene si estenda su di una zona pianeggiante compresa nell'area padana, che solo nella parte più settentrionale vede le prime ondulazioni del terreno, a preludio dell'ambito pedemontano, il territorio della provincia milanese nella sua attuale dimensione, comprensiva dell'area briantea, si caratterizza per la pluralità di sub-sistemi territoriali, ciascuno dei quali mantiene ancora oggi le proprie specificità, sia di natura prettamente territoriale che socio-economica, nonostante sia stato oggetto per buona parte di uno sviluppo urbano spesso aggressivo e, soprattutto, poco incline a garantire la tutela dei caratteri fisico-ambientali.

■ 1.7.1 Il quadro urbanistico-territoriale

Il disegno territoriale si compone di un nucleo centrale, del capoluogo regionale e dei comuni di cintura. Nell'area si distingue, inoltre la fascia urbana intermedia imperniata sulla cintura ferroviaria, che rappresenta il prodotto della prima espansione della città industriale moderna, contrassegnata negli ultimi decenni da fenomeni di dismissione. Solo più di recente si è visto il concretizzarsi di progetti di trasformazione urbanistica nei quali la funzione residenziale e commerciale ha avuto in genere il sopravvento rispetto alle preesistenti funzioni produttive. Attorno al "nocciolo metropolitano", i comuni di corona sono così distinti: quelli a nord del capoluogo hanno maggior densità, simile al nucleo centrale; quelli a sud hanno densità talvolta più rada, in fase di crescita. Detto ciò, ne deriva un territorio, nel complesso, con caratteristiche eterogenee dove si intrecciano zone produttive, quartieri residenziali, insediamenti direzionali e commerciali e alcuni grandi servizi e nel quale, in particolare nel caso dei nuclei urbani più maturi, si manifestano processi di riorganizzazione e trasformazione che interessano spesso vaste porzioni di suolo. La presenza di spazi aperti è in questo territorio residuale e quindi a maggior ragione il loro mantenimento risulta indispensabile a garantire una soglia di vivibilità dell'intero sistema urbano.

Albero decisionale della metodologia di classificazione adottata



La fascia agricola del sud Milano è caratterizzata dal contatto della grande pianura agricola irrigua padana con la conurbazione metropolitana. Quest'area, rimasta fino a pochi decenni fa immutata nei suoi caratteri ambientali e di paesaggio agrario originari, è stata più di recente, e lo è ancora oggi, interessata da un processo di trasformazione territoriale e di sviluppo di tipo esogeno, alimentato dalla pressione insediativa esercitata dai fenomeni di traboccamento/espulsione dal nucleo centrale.

L'ambito del nord-est, esteso dall'asta del naviglio Martesana, al fiume Adda verso nord, presenta condizioni di una dinamica abbastanza costante che ha consentito un'evoluzione complessiva piuttosto equilibrata del sistema territoriale senza bruschi stravolgimenti degli assetti preesistenti.

L'ambito della nuova provincia brianza rappresenta, dopo il nucleo centrale, il fronte più compatto e denso dell'agglomerazione urbana metropolitana, che tende a stemperarsi in un sistema insediativo diffuso in coincidenza con i primi rilievi collinari. In quest'area, al pari delle realtà urbane e produttive più mature, si sono visti fenomeni di decadimento di alcune porzioni di tessuto insediativo causate dalla dismissione produttiva, cui è seguito con fasi alterne un processo di recupero e sostituzione funzionale.

Abbiategrasso in una elaborazione
con il modello 3D della cartografia digitale
(Centro Studi PIM, 2005)



L'ambito del nord-ovest si trova spesso in condizioni analoghe a quelle dell'area briantea, almeno per le parti a ridosso dell'asse del Sempione (conurbazione Sempione-Olona) e della direttrice Varesina, ciò per quel che concerne sia l'addensamento urbano, sia per il manifestarsi di fenomeni di dismissione con i conseguenti processi di sostituzione. Minori densità, si rilevano invece nella zona verso l'est Ticino-Magentino, che ha, fino ad ora, subito minori pressioni insediative, anche in ragione di una collocazione defilata rispetto ai principali assi infrastrutturali della mobilità.

■ 1.7.2 Il quadro paesistico-ambientale

Il sistema delle aree regionali protette

Il sistema dei parchi regionali, che nell'intera Lombardia raggiunge il 22% del territorio, nella provincia di Milano si alza al 39%, a fronte di una percentuale di suolo occupato da strutture urbane, o da previsioni di insediamenti urbani, pari al 42%, a testimonianza di una sostanziale scarsità di spazi liberi, in special modo di quelli non soggetti a tutela.

Nell'ambito della provincia di Milano il sistema è costituito da sei parchi regionali e un parco naturale esterno a essi (Bosco delle Querce), per una

Arcore e Vimercate in una elaborazione con il modello 3D della cartografia digitale (Centro Studi PIM, 2005)



superficie complessiva di 83.598 ha. Risponde principalmente alla necessità di conservare e garantire a lungo termine gli ambienti di maggiore interesse paesistico, naturalistico e storico dei grandi corsi d'acqua (Ticino, Lambro, Adda), degli ambiti dei terrazzamenti e dei boschi delle Groane e del grande spazio agricolo del sud Milano. Quest'ultimo copre il 55% dell'intera superficie a parco regionale della provincia, estendendosi dal capoluogo sino a connettersi con il Parco regionale della Valle del Ticino, a occidente, e verso i parchi regionali lungo la valle dell'Adda a oriente e costituisce un elemento per la valorizzazione delle qualità paesistiche di questo territorio.

Si coglie, quindi, come l'armatura sia data dai parchi regionali fluviali della Valle del Ticino e dell'Adda Nord e Sud connessi, nel settore meridionale, dal Parco Agricolo Sud Milano, mentre nella fascia più settentrionale, in ragione di una diffusa e massiccia urbanizzazione, il sistema del verde appaia più frammentato con una alternanza di parchi regionali e PLIS.

Nel territorio della nuova provincia briantea, i maggiori spazi aperti sono segnati, oltre che da più marcate caratteristiche morfologiche, dalla presenza delle aste di fiumi e torrenti, elementi portanti che hanno supportato la creazione di aree a parco, da quello regionale della Valle del Lambro a quelli locali del Molgora e del Rio Vallone.

Diverso è il caso del Parco naturale del Bosco delle Querce, nato con lo scopo principale di bonifica, recupero ambientale e ricostruzione dell'ecosistema dopo l'incidente dell'ICMESA del 1976.

Nell'ambito del nord-ovest gli spazi aperti, in generale non di grande estensione, ma caratterizzati da elementi paesistici di rilievo sono stati spesso



oggetto di attenzione da parte delle comunità locali che hanno proposto la formazione, oltre che Parco Regionale del Ticino, di PLIS in grado di tutelare e valorizzare gli elementi di pregio del territorio, come nel caso dei parchi delle Roggìe, del Roccolo, dell'Alto Milanese, ma anche dei PLIS lungo il corso dell'Olonà.

Procedendo verso l'area densa del capoluogo, il Parco Nord, votato ad un uso principalmente fruttivo, interessa una serie di aree periferiche a nord della città di Milano, derivanti da aree industriali dismesse e terreni agricoli residuali.

Al riguardo le iniziative promosse dal capoluogo di formazione di parchi urbani quali il Parco di Trenno, il Boscoincittà, il Parco delle Cave, il Parco Lambro e il Forlanini, posti ai margini occidentale e orientale del nucleo urbano, si sono integrate, a scala intercomunale, con la realizzazione del Parco Regionale Nord Milano e con i parchi locali delle Cascine, della Media Valle del Lambro, del Grugnotorto-Villoresi e della Balossa.

Infine, immediatamente a nord dei confini provinciali, nell'area collinare che fa comunque parte del paesaggio della regione urbana milanese, sono presenti altri parchi regionali, in genere orientati alla tutela forestale, a contatto con le conurbazioni Varesina, Comasca e Lecchese.

Il quadro delle aree protette si completa con i Parchi Locali di Interesse Sovracomunale (PLIS), mentre le riserve regionali esterne ai parchi e i monumenti naturali tutelano aree specifiche di limitata superficie o singoli fenomeni isolati di carattere morfologico o naturalistico. Attualmente in provincia di Milano sono presenti 16 PLIS riconosciuti, la cui superficie interessa 8.738 ettari, e altri 5 proposti o in fase di riconoscimento (2.959 ha), che

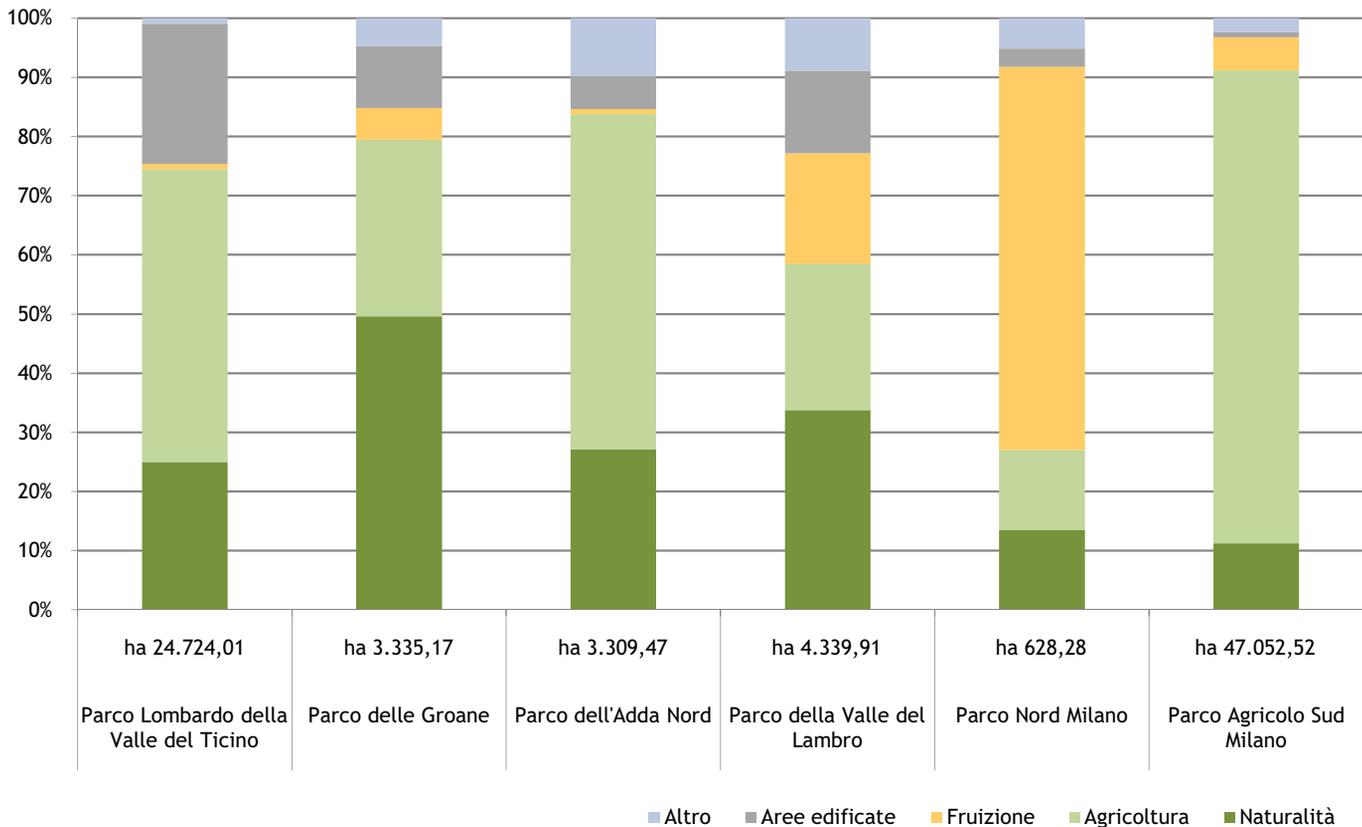


arrivano complessivamente a coprire una superficie pari circa a 11.700 ettari. Tale estensione risulta ancor più significativa se si pensa che la quasi totalità dei PLIS si localizza nell'ambito settentrionale del territorio provinciale, mentre quello meridionale è interamente tutelato dal Parco Sud.

Osservando la distribuzione di queste aree protette, si possono abbozzare ipotesi di sub-sistema dei PLIS interposti tra i grandi ambiti tutelati dei parchi regionali:

- il sistema dell'ovest, tra il Parco Valle Ticino e il Parco delle Groane, costituito dai PLIS dell'Alto Milanese e del Rugareto (entrambi in parte fuori provincia di Milano), delle Roggìe, del Roccolo, dei Mulini, del Gelso, oltre che dai proposti parchi del Lura e del Basso Olona-Rhodense;
- il sistema del centro, tra i parchi delle Groane e della Valle Lambro, costituito dai PLIS della Brughiera Briantea, della Brianza Centrale, del Grugnotorto-Villoresi, della Balossa e della Media Valle del Lambro;

Naturalità, agricoltura e fruizione nei parchi regionali in Provincia di Milano



- il sistema dell'est Milano, tra i parchi Valle Lambro e Adda Nord, costituito dai PLIS della Cavallera e Est delle Cave (per i quali sono in via di definizione le intese istitutive) e da quelli della Valletta, dei Colli Briantei, delle Cascine, del Molgora e del Rio Vallone;
- il Parco della Collina di San Colombano, a margine di questo sistema per la sua collocazione territoriale, e per il quale è prevista l'estensione alle province di Lodi e Pavia.

Questo sistema si caratterizza per un andamento radiale o subradiale rispetto all'area centrale milanese e presenta spesso aspetti di grande frammentarietà. In particolari, gli spazi "liberi" del settore settentrionale, in assenza di logiche di pianificazione unitaria, risultano ulteriormente frammentati dalla presenza delle grandi infrastrutture di mobilità, mentre con la scomparsa dell'attività agricola, essi non sono più in grado di costituire paesaggio di contesto alle città. Il consolidamento di alcune di queste iniziative e la loro messa in rete mediante la formazione di un sistema di percorsi ciclabili, consente, per quanto un po' lentamente, di redistribuire la domanda di spazi verdi accessibili e di allentare conseguentemente la pressione esercitata sui pochi parchi esistenti strutturati ed effettivamente protetti, primi fra tutti il Parco Nord Milano e il Parco di Monza. Inoltre nei parchi regionali e locali se da un lato le tutele paesistiche e naturalistiche sono prioritarie e costituiscono un vincolo alle espansioni insediative, dall'altro le strutture urbane acquistano qualità (e quindi valore) quanto più affacciano su aree di pregio ambientale, come è possibile riscontrare ad esempio nelle aree di contesto del Parco Nord Milano.

Un'attenta lettura delle normative dei singoli piani dei parchi mette in evidenza, assieme ai caratteri della pianificazione dei diversi territori, i rapporti più diretti con le aree urbane di contesto.

Gli aspetti di tutela della natura sono prevalenti nei parchi fluviali e forestali, come il Parco della Valle del Ticino, che, considerata la grande superficie territoriale, include nel territorio di Parco naturale praticamente tutti gli ambienti interni al terrazzo principale del fiume, il Parco delle Groane, che sottopone a tutela naturalistica ampie zone di brughiera, il Parco della Valle del Lambro e il Parco dell'Adda Nord che individuano nelle aree di pertinenza dei fiumi gli ambiti di maggiore pregio.

Fra i PLIS, il Parco del Molgora (22% del territorio) e, soprattutto, il Parco del Rio Vallone (34%) sottopongono a tutela naturalistica anche ampie zone boschive superstiti delle antiche foreste planiziali.

Le aree riservate ad attrezzature per la fruizione acquistano peso sempre maggiore quanto più ci si avvicina all'area centrale e densamente abitata della regione urbana milanese, fino ad occupare la massima percentuale nel Parco Nord Milano e nel Parco della Brianza Centrale che, per dimensioni e posizione, assolvono alla funzione di grandi parchi urbani territoriali. Significative presenze di aree attrezzate per la fruizione sono poi rilevabili nelle Groane, nel Parco Sud e nel Valle Lambro, nel quale si evidenzia una forte pressione in corrispondenza del Parco di Monza.

I parchi più esterni, a partire dal Valle Ticino indirizzano il tema della fruizione

verso la percorribilità del territorio, garantita da “punti visita”, piuttosto che da vere e proprie aree attrezzate.

Nei PLIS più esterni, a partire dal Molgora, il tema della fruizione è diretto verso la percorribilità del territorio, garantita da un'estesa rete di itinerari ciclopedonali, mentre il Parco della Collina di San Colombano si concentra su “punti vista” sulla campagna.

Nel Parco Sud e parzialmente in quello della Valle del Ticino i temi dominanti sono la conservazione nel lungo periodo dei territori agricoli produttivi della pianura irrigua e la riqualificazione del paesaggio agrario, storico ed attuale. Queste tematiche rappresentano i temi dominanti anche nel Parco della Collina di San Colombano, la cui tutela si estende al paesaggio di questa emergenza geomorfologica.

Il Parco delle Groane, così come il Parco del Molgora e quello del Rio Vallone (rispettivamente con il 31%, il 62% e il 56% del loro territorio), individuano le aree di indirizzo agricolo, in un corretto equilibrio fra esigenze produttive, ambientali e fruibili. Il Parco della Valle del Lambro, oltre a individuare il “sistema delle aree prevalentemente agricole”, comprende aree agricole interne al perimetro di Parco naturale classificate come aree di protezione dei corsi d'acqua in quanto facenti parte dell'ecosistema fluviale.

Infine, il Parco della Brianza Centrale prevede una maggiore integrazione con la fruizione dello spazio rurale e con gli interventi di forestazione.

Nell'esame delle aree urbane, riservate cioè a vario titolo all'iniziativa comunale, i rapporti percentuali hanno scarsa rilevanza in quanto dipendono dal “disegno” del perimetro all'atto dell'istituzione del singolo parco: i due estremi sono rappresentati dal Parco della Valle del Ticino, nel quale tutte le aree urbane fanno parte del territorio del parco e dal Parco Agricolo Sud Milano nel quale tutte le aree urbane sono escluse. Una particolare attenzione è riservata, nel Parco Sud, ai rapporti con la città di Milano, attraverso la introduzione dei “piani di cintura urbana”, strumenti destinati ad approfondire e rendere fra loro compatibili i temi dello sviluppo urbano e della tutela del territorio.

Anche per i PLIS, nell'esame delle aree riservate all'iniziativa comunale, si va dal Parco della Brughiera Briantea, nel quale la quasi totalità delle aree urbane fa parte del territorio del PLIS, al Parco del Grugnotorto-Villoresi, nel quale tutte le aree urbane sono escluse.

ABITAZIONI E TERRITORIO

Attualmente assistiamo a una nuova e crescente domanda di alloggi sociali dovuta, prima di tutto, all'innalzamento dei prezzi. I modelli abitativi tradizionali si rivelano sostanzialmente inadeguati rispetto alle attuali dinamiche sociali, con le nuove abitudini di vita, le mutate strutture familiari, le differenti relazioni casa-lavoro-tempo libero, le esigenze di maggior personalizzazione, le richieste di una società sempre più multi-etnica. La produzione di nuove abitazioni negli anni Novanta ha avuto un andamento discontinuo con una stasi nella prima parte del decennio e una decisa ripresa negli anni seguenti. Il risultato è una crescita dello stock abitativo (+6% a livello nazionale) superiore alle previsioni degli esperti di settore, che avevano scommesso soprattutto sul recupero del costruito.

La graduale liberalizzazione del mercato degli affitti ha favorito inoltre, soprattutto

nelle aree metropolitane, un maggiore uso dello stock abitativo esistente, testimoniato dalla netta riduzione delle abitazioni non occupate.

In provincia di Milano le abitazioni aumentano nel complesso di 50.000 unità (+3,2%) ma qui pesa molto il risultato negativo di Milano (-47.000 fra i due ultimi censimenti) pur attenuato dal dato definitivo 2001.

L'incidenza delle abitazioni "non occupate" scende dal 7,8% del 1991 al 5,7% del 2001, ma con forti differenze fra capoluogo (dal 10 all'8%) e altri comuni (dal 6,2 al 4,3%), accompagnato da un diffuso recupero di patrimonio inutilizzato, a seguito di riqualificazione o semplicemente perché ritornato in circolazione.

All'interno della provincia, le maggiori crescite percentuali per subarea ricalcano nelle grandi linee quelle che è possibile rilevare per la popolazione (nell'ordine Abbiategrasso, Vimercate, Melegnano, Magenta, Castano Primo). Gli incrementi più rilevanti in assoluto, superiori a 10.000 abitazioni, si hanno nelle subaree di Monza, Seregno e Vimercate, con quella di Cernusco poco al di sotto.

A differenza del precedente decennio, a livello comunale non si registrano più gli incrementi eccezionali che avevano portato in alcuni comuni al raddoppio o più dello stock. Vi si avvicinano, con incrementi fra 65 e 88%, piccoli comuni, fra i quali Cusago, mentre hanno incrementi assoluti maggiori di 2.000 abitazioni alcuni grandi comuni come Monza, Legnano, Bollate e Buccinasco, che ha anche un forte incremento percentuale (+35%).

Più che il numero di abitanti, ciò che influisce sul fabbisogno abitativo è la perdurante tendenza alla riduzione dei componenti per famiglia. I dati ISTAT indicano che le famiglie sono cresciute assai più della popolazione (come ormai accade da almeno due decenni) e sono aumentate anche nei comuni in cui sono diminuiti gli abitanti.

La porzione di fabbisogno realmente necessitante di aiuto pubblico, non solo è quantitativamente rilevante, circa 53.000 alloggi (2007), ma soprattutto è concentrata nelle aree di massima offerta occupazionale, in particolare nel capoluogo, e quindi in genere più densamente edificate e con minori disponibilità di suolo.

Inoltre, sono profondamente mutate le caratteristiche dei soggetti portatori della domanda abitativa, con specifici connotati ed esigenze, quali:

- condizioni economiche medio basse;
- marcate esigenze di mobilità;
- ridotte dimensioni familiari;
- concentrazione territoriale nelle aree di maggior offerta lavorativa.

Le nuove componenti della domanda, a cui il sistema abitativo esistente e i modelli di intervento prevalenti non appaiono attrezzati a rispondere, è dunque costituita soprattutto da anziani, immigrati, studenti universitari fuori sede, lavoratori con esigenze di mobilità, categorie alle quali occorre fornire risposte specificamente mirate che possono risultare anche del tutto indipendenti dalla realizzazione di nuove abitazioni. Famiglie monoreddito, famiglie monogenitore, separati, coppie giovani con stipendi iniziali, ecc. incontrano, infatti, crescenti difficoltà ad accedere all'offerta esistente. Il sistema di relazioni dell'area milanese travalica ormai da tempo i confini comunali e si estende a una più ampia regione urbana di scala interprovinciale. Ciò vale certamente anche per il mercato immobiliare e per l'andamento dei relativi prezzi, sia in relazione ai miglioramenti nel sistema di trasporto e nella grande viabilità sia in relazione al fatto che l'insufficienza di nuove aree edificabili nell'area centrale induce ad ampliare il raggio delle relazioni.

I prezzi delle abitazioni, nei valori medi per sub-area, rivelano una struttura marcatamente radiocentrica a partire dall'area centrale milanese fino ai confini provinciali e, sia pure con qualche differenza, anche al di fuori di essi.

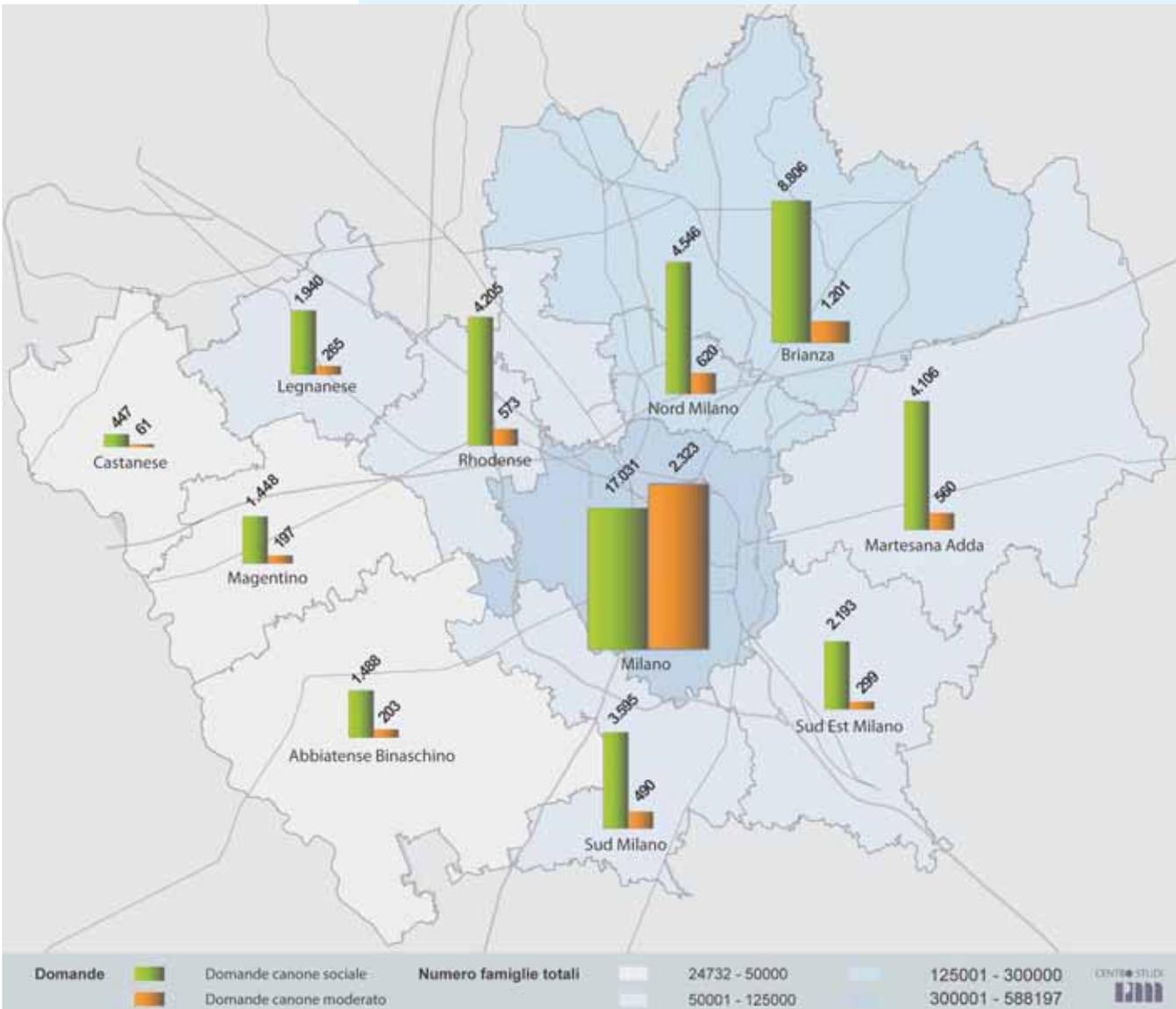
La variazione degli anni recenti fotografa il periodo di maggior crescita dei prezzi, dopo la lunga stasi degli anni Novanta. A livello di macroaree anche la mappa delle crescite percentuali mostra una struttura piramidale con vertice nel capoluogo, ma presenta

andamenti meno lineari. È l'area centrale di Milano a crescere di più (+84%), seguita però a brevissima distanza dalle zone semicentrali sud ed est (+81% e +77%).

I settori di prima cintura (31 comuni) presentano comportamenti differenziati, con crescite intermedie fra Milano e resto provincia. Dove risultano compresi fra il +15% del sud (Abbiatense-Binaschino) e il +33% dell'est (Adda).

I prezzi salgono quindi a ritmi più accentuati nei centri urbani importanti, dove sono presenti molti fattori di qualità (servizi, occasioni di cultura e spettacolo, ecc.), dove più accentuata è la mancanza di aree edificabili per aumentare l'offerta e dove tende più a concentrarsi la domanda di lavoro - e quindi la domanda di abitazioni - espressa dalle fasce deboli, rischiando così di allontanarle sempre più dalla possibilità di accedere alla casa e inducendo sempre più intensi fenomeni di pendolarismo. Si tratta di un processo cumulativo che difficilmente può essere invertito attraverso il puro funzionamento del mercato, ma che, diversamente, richiede la predisposizione di appropriate politiche pubbliche regolative tese a promuovere un ampliamento dell'offerta a canone moderato e un'accessibilità più diffusa della proprietà edilizia.

Stima della domanda di edilizia sociale 2016 per tavoli interistituzionali della provincia di Milano



URBANISTICA E FISCALITÀ LOCALE

L'evoluzione della struttura della finanza locale e la contrazione dei trasferimenti erariali ad essa destinati, hanno determinato una dipendenza sempre maggiore dei bilanci comunali, e quindi della conseguente possibilità di erogare servizi, dalle entrate correlate allo sviluppo edilizio.

Attraverso i sempre più diffusi processi di natura negoziale, gli enti locali, vedono nella crescita insediativa una via d'uscita alla "crisi".

Gli attuali caratteri della fiscalità locale mettono quindi i Comuni in una posizione alquanto critica nella realizzazione di efficaci politiche di contenimento dei consumi di suolo, con l'ICI che, spesso, ha rappresentato in questi anni l'elemento di sopravvivenza delle amministrazioni locali.

Nata come Imposta straordinaria sugli immobili, l'ICI si è rapidamente evoluta, divenendo una delle entrate più importanti nel bilancio dei comuni italiani, sostituendo trasferimenti di fondi dallo Stato centrale; le recenti politiche finanziarie del governo hanno portato all'abolizione dell'ICI sulla prima casa (DL 93/08, del 27 maggio 2008).

La possibilità di far quadrare i bilanci utilizzando contributi di costruzione e oneri di urbanizzazione ha determinato, infatti, una spinta in direzione di un sempre maggior sviluppo insediativo, che va al di là delle reali esigenze del territorio, con i Comuni che si trovano in una situazione dialettica, fra esigenze di bilancio e contenimento della eccessiva produzione edilizia. Alla costruzione di un'efficace visione territoriale, subentra un percorso che è possibile definire "vizioso", dalle esigenze di bilancio alla definizione delle superfici che è necessario urbanizzare, agli accordi con gli operatori privati, che devono appoggiarsi necessariamente su una legislazione regionale che non appare particolarmente favorevole al settore pubblico.

La rilevanza assunta da tali entrate e la concorrenza che si sviluppa tra i Comuni nel favorire nuovi insediamenti nei propri territori, possono generare effetti molto negativi in termini di dispersione e irrazionalità insediativa, di consumo di suolo, di maggiori costi di funzionamento del sistema della mobilità e della logistica delle attività produttive, di congestione e inquinamento.

Occorre quindi sviluppare un modello di sussidiarietà, che trovi sostegno in riferimenti legislativi regionali, se non addirittura statali e che sostenga quei Comuni che, sono attivamente impegnati nel risparmio di suolo.