

Colloqui di Dobbiaco 2008

LA GIUSTA MISURA

La limitazione come sfida per l'Era Solare

Stop al consumo del suolo. L'urbanizzazione, il bilancio comunale e la democrazia

Domenico Finiguerra

Cassinetta di Lugagnano, sindaco di Cassinetta di Lugagnano, Prov. Milano

Premessa. Il Consumo di Suolo. Un fenomeno grave da fermare.

La provincia di Milano - la grande metropoli posta al centro di quello che fu il motore del grande sviluppo economico ed industriale del sistema Italia - da diversi decenni mostra una profonda crisi di identità. E l'euforia tragicomica con cui si è cercato ed ottenuto Expo 2015 è indicatore di tale smarrimento profondo. Uno smarrimento che è stato ovviato anche grazie a politiche urbanistiche e territoriali pensate ipotizzando che il suolo fosse una risorsa infinita. E la stessa Esposizione Universale svolgerà una funzione moltiplicatrice in quello che è **il fenomeno più preoccupante e pericoloso per la provincia di Milano: il consumo del suolo**, la speculazione edilizia, le grandi opere inutili e costose. A tutto danno dell'agricoltura, dell'ambiente e del futuro della comunità.

In alcune aree del milanese (soprattutto a nord) si è già abbondantemente superato il limite di urbanizzazione oltre il quale il sistema ecologico non è più in grado di autoriprodursi. Ma, nonostante i dati allarmanti (della stessa provincia di Milano), il consumo di suolo non è visto come una pratica pericolosa. Il territorio è considerato una fonte inesauribile. La sua salvaguardia è posta in secondo piano rispetto ad altre priorità: lo sviluppo, la crescita, la finanza.

Dalla stragrande maggioranza degli amministratori e dei commentatori, una pianificazione urbanistica che mette in discussione la prassi consolidata del ricorso al consumo di suolo per disegnare gli scenari futuri è considerata quasi sempre come anacronistica e contraria al benessere del paese.

Probabilmente, è per questo motivo che la decisione di adottare un Piano di Governo del Territorio a crescita zero ha suscitato così tanto interesse. Amplificando con eco forse eccessiva una scelta ritenuta semplicemente di buon senso.

Il territorio, risorsa per il finanziamento del bilancio e del consenso. Un circolo vizioso e l'alternativa della crescita zero.

Oggi i comuni versano in condizioni economiche precarie. Entrate in diminuzione e uscite in aumento, bilanci precari e in forte squilibrio. Per un sindaco e la sua giunta, è sempre

più difficile far quadrare i conti. Soprattutto realizzare quelle opere pubbliche e garantire quei servizi innovativi che spesso sono ritenuti indispensabili a costruire e consolidare il consenso degli elettori. E se l'attività amministrativa è ispirata da manie di grandezza (molti amministratori vogliono e promettono oltre misura: palazzetti, piscine, centri civici, rotonde inutili, eventi e appuntamenti autoreferenziali), diventa ancora più difficile trovare le risorse necessarie.

Quindi come riuscire a chiudere il bilancio in pareggio, realizzare opere pubbliche (necessarie o meno) e organizzare eventi culturali e servizi alla persona (necessari o meno)?

Come finanziarie il bilancio comunale in perenne squilibrio e come costruire o consolidare il proprio consenso?

Grazie al combinato disposto di due fattori 1) la legge, che consente di applicare alla parte corrente dei bilanci gli oneri di urbanizzazione e 2) la disponibilità di territorio in una area geografica dove l'edilizia rappresenta sempre un valido investimento, **i comuni della Provincia di Milano (ma non solo loro) praticano la monetizzazione del territorio.**

Un circolo vizioso che, se non interrotto, porterà al collasso intere zone/regioni urbane. Un meccanismo deleterio, che permette di finanziare i servizi ai cittadini con l'edilizia, che produce nuovi residenti e nuove attività e quindi nuove domande di servizi, e così via, con effetti devastanti. Dando vita a quella che si può definire "città continua". Dove esistevano paesi, comuni, identità municipali, oggi troviamo immense periferie urbane, quartieri dormitorio, senza anima. Una conurbazione che è ormai completa a Nord di Milano, sull'asse del Sempione, per buona parte della prima cintura milanese.

Una città continua che le nuove infrastrutture, pensate per segnare il nuovo confine della grande Milano (secondo anello di tangenziali esterne) allargheranno ulteriormente. Ma chi amministra un comune può fare scelte diverse, può decidere di seguire una strada alternativa? Sì, quella che risiede in una politica urbanistica ispirata al principio del risparmio di suolo e alla **crescita zero**, se non addirittura alla decrescita.

Una **scelta virtuosa**: perché reca beneficio al territorio; perché mette in moto **sobrietà e austerità**, virtù amministrative che, dati i tempi e le prospettive tracciate, è urgente reintrodurre nella pratica politica quotidiana.

Una via comunque irta di ostacoli, che comporta tagli al bilancio e conseguenti difficoltà a mantenere il consenso (che è comunque necessario, se non si vuole vanificare la scelta stessa).

Una scelta che genera anche dubbi, diffidenze e avversità. Spesso alimentate ad arte dai paladini del PIL. Una scelta che comunque ed in definitiva, amministrando e osservando le dinamiche in atto nella provincia di Milano, noi abbiamo ritenuto **obbligata. Per almeno 5 motivi:**

- 1. per interrompere il suddetto circolo vizioso della monetizzazione del territorio**
- 2. perché se non si cambia strategia nella politica urbanistica, in meno di 100 anni, quasi tutte le zone della provincia di Milano, saranno completamente urbanizzate e conurbate;**
- 3. perché occorre evitare, laddove ancora non è avvenuto, il superamento del limite di territorio urbanizzato oltre il quale il sistema ecologico non è più in grado di autoriprodursi**
- 4. per senso di responsabilità verso le future generazioni;**
- 5. per istillare il germe del dubbio negli altri amministratori.**

L'esperienza di Cassinetta di Lugagnano. Urbanistica e democrazia la partecipazione dei cittadini

La decisione di adottare la "crescita zero" quale faro della politica urbanistica, anche se ampiamente prevista dal programma, è stata confermata anche attraverso assemblee

pubbliche aperte a tutta la cittadinanza e in appuntamenti di confronto con tutte le categorie, sociali ed economiche.

Nell'ambito del procedimento partecipato di elaborazione del PGT, il nodo principale che si è chiesto alla cittadinanza di sciogliere è stato sostanzialmente il seguente:

- *per finanziarie le opere e i servizi necessari alla comunità, la comunità stessa preferisce:*

1. ricorrere al finanziamento con nuove lottizzazioni e praticando la monetizzazione del territorio,
2. oppure ricorrere al finanziamento per mezzo di mutui con conseguente ricaduta sulla fiscalità locale?

Il dibattito non ha prodotto nessuna levata di scudi in nome del motto "giù le tasse", anzi, le considerazioni più ricorrenti sono state: "vogliamo mantenere integro il territorio", oppure "siamo scappati dall'hinterland milanese e abbiamo scelto Cassinetta di Lugagnano per le sue qualità ambientali e paesaggistiche".

L'esperienza di coinvolgere i cittadini, e soprattutto i bambini, nella scelta è stata fondamentale e strategica.

Spesso i politici e gli amministratori, dopo essere eletti si chiudono nelle loro stanze. Forse per paura di rimettersi in discussione. Sottovalutando i cittadini. ***Al contrario, i cittadini possono essere di gran conforto nelle decisioni importanti e sanno rafforzare la determinazione e la forza nel portare avanti le scelte compiute.***

Urbanistica e bilancio comunale

Non avere più la disponibilità di uno stock importante di Euro derivante dagli oneri di urbanizzazione, ha reso e rende tuttora arduo sia realizzare le opere e gli investimenti necessari alla comunità, sia il mantenimento di standard qualitativi e quantitativi nei servizi alla persona.

Il lavoro più importante non è stato quello di definire il Piano di Governo del Territorio. Quest'ultimo, al contrario, è stato forse il passaggio più semplice dal punto di vista amministrativo.

La difficoltà maggiore è stata invece far quadrare il bilancio e si è riusciti ad adottare un PGT a crescita zero solo perché in anticipo e poi parallelamente è stata condotta una rigorosa ***politica di "emancipazione" del bilancio stesso dagli oneri di urbanizzazione.***

Considerato che le spese per servizi sociali, educativi e culturali sono comunque aumentate, si è dovuto ridurre o almeno non aumentare le spese in altri settori dell'amministrazione, considerati non indispensabili, e soprattutto ricercare altre e innovative fonti di finanziamento. Per quello che può valere, io e miei assessori non abbiamo nessuno staff, ne addetto stampa, scriviamo insieme agli uffici gli informatori comunali, ci muoviamo con i nostri mezzi, in treno o in bici. ***L'auto blu del comune è una Panda Verde.*** Niente di straordinario, ma non è questa la prassi in giro per la Provincia di Milano. Consulenze solo se davvero indispensabili o per reperire professionalità assenti all'interno dell'ente (come già previsto dalla legge...)

Sul lato degli investimenti si è proceduto ad un'intensa e faticosa ricerca di contributi (provinciali, regionali e statali) a fondo perduto. Soltanto la scuola materna, ritenuta indispensabile, è stata costruita accendendo un mutuo, pagato aumentando di un punto l'ICI sulle seconde case, sui capannoni e sulle attività produttive.

Sicuramente, grazie alla politica di rigore finanziario, ***se non si fosse optato per la crescita zero, sarebbe stato possibile ridurre, e di molto, la pressione fiscale sui cittadini*** e sulle imprese. Invece l'ICI sulla prima casa è rimasta ferma al 6 ‰, l'addizionale irpef al 2%, mentre l'ICI su seconde case e altri fabbricati aumentata al 7 ‰. Il tutto senza nessun isterismo collettivo dovuto al contagio del virus "notax".

Quasi tutte le attività culturali sono state a carico di sponsor o altri enti pubblici e privati. Per cercare di pareggiare il bilancio abbiamo praticato anche la **“finanza creativa”**. Cercando di cogliere tutte le opportunità, anche quelle più strane. Ad esempio, notata una forte domanda per i matrimoni civili a Cassinetta, proveniente soprattutto da Milano, sindaco e assessori sono a disposizione (anche in orari strani, come a mezzanotte, ma a pagamento maggiorato) per celebrare matrimoni nelle ville settecentesche di Cassinetta.

Le caratteristiche principali del PGT

Il PGT, dimostrato che **utilizzando le case vuote e i volumi esistenti**, si riuscirebbe comunque a **soddisfare una buona domanda di abitazioni** (dimostrazione che è soprattutto una risposta a una delle obiezioni mosse, cioè quella di non pensare alle giovani coppie, che altrimenti avrebbero dovuto lasciare Cassinetta di Lugagnano) punta tutto su:

- **piani di recupero**
- **programmazione di piste ciclabili**
- **valorizzazione del patrimonio artistico e paesaggistico**
- **tutela del verde**
- **istituzione di corridoi ecologici**
- **incentivi al recupero di tutti i volumi già esistenti (dal garage al sottotetto, al sottoscala - naturalmente nel rispetto di standard igienici e sanitari)**
- **fiore all'occhiello: Piano del Colore, che è in realtà un'enorme e dettagliato Piano di valorizzazione del centro storico.**

Il Piano di Governo del Territorio di Cassinetta di Lugagnano non è uno **strumento** per individuare nuove aree edificabili, ma **per**

- **puntare alla valorizzazione dei beni comuni, l'ambiente e il paesaggio;**
- **incentivare i privati a recuperare la bellezza del loro patrimonio;**
- **favorire l'agricoltura;**
- **indicare una politica urbanistica diversa, possibile e praticabile.**

La crescita zero e la politica

La scelta zero è possibile, ma sono necessarie anche alcune condizioni politiche:

1. **solidità** della maggioranza di governo, senza possibilità di ripensamenti e senza ambiguità dei programmi: le giunte cadono sull'urbanistica e mai sui servizi sociali (programmi inequivocabili proprio sui temi di politica urbanistica e territoriale);
2. **impermeabilità** della maggioranza alle pressioni esterne che a volte pongono l'amministratore di fronte a offerte che possono essere difficili da rifiutare: “se mi fai realizzare questo intervento edilizio, ti sistemi il bilancio, fai tante opere pubbliche utili senza sforzo, vieni riletto facilmente, fai carriera “;
3. **condivisione** della scelta da parte della comunità e investire nella continua partecipazione della stessa (i bambini, le associazioni, i gruppi informali, i singoli cittadini) ai processi decisionali.

Alcune considerazioni/proposte provocatorie (?)

Per fermare, o cercare di fermare, il circolo vizioso, anche laddove non vi è la sensibilità di seguire la strada del risparmio di suolo, servono novità legislative:

- • prevedere il de-federalismo degli oneri: questi potrebbero essere incassati dallo stato e girati ai comuni che praticano una politica di risparmio del territorio;
- • tagliare i trasferimenti statali ai comuni che incassano alte cifre di oneri di urbanizzazione e aumentarli ai comuni che praticano una politica di risparmio del territorio;
- • eliminare la possibilità di applicare gli oneri di urbanizzazione alla parte corrente dei bilanci comunali.

In Italia vi sono centinaia se non migliaia di capannoni vuoti. Invece di costruirne sempre di nuovi, sarebbe meglio organizzare un incrocio tra domanda di aree industriali e offerta di aree dimesse. Ancora più disincentivante allo spreco di suolo sarebbe una norma che preveda l'esproprio non oneroso delle abitazioni e dei capannoni rimasti vuoti dopo un certo periodo di tempo. L'esproprio potrebbe essere praticato anche nei confronti delle aziende che chiudono l'attività.

Se una importante responsabilità risiede nella bramosia di rielezione di molti sindaci, si potrebbe superare il limite del secondo mandato, ma non introducendo il terzo, bensì prevedendone uno unico, magari di sette anni. E senza consentire il riciclo in altri ruoli (vicesindaco e assessore) di sindaci scaduti. Credo si possa benissimo stare "fermi un giro" e tornare a lavorare. E magari beneficiare, da semplici cittadini, delle ricadute positive dell'ottima amministrazione svolta.