

TERRITORIO DELLA RICERCA
SU INSEDIAMENTI E AMBIENTE
RIVISTA INTERNAZIONALE
DI CULTURA URBANISTICA

04

ripensare
la città
al presente

dal virtuale
al reale

atti del convegno



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI NAPOLI FEDERICO II
CENTRO INTERDIPARTIMENTALE L.U.P.T.



Edizioni Scientifiche Italiane

Centro Interdipartimentale di Ricerca L.U.P.T (Laboratorio di Urbanistica e Pianificazione Territoriale)

Università degli Studi di Napoli Federico II



Rivista Internazionale semestrale di Cultura Urbanistica

Direttore responsabile

Mario Coletta Università degli Studi di Napoli Federico II

Comitato scientifico

Robert-Max Antoni Seminaire Robert Auzelle Parigi (Francia)
Tuzin Baycan Levent Università Tecnica di Istanbul (Turchia)
Pierre Bernard Seminaire Robert Auzelle Parigi (Francia)
Roberto Busi Università degli Studi di Brescia
Maurizio Carta Università degli Studi di Palermo
Pietro Ciarlo Università degli Studi di Cagliari
Biagio Cillo Seconda Università degli Studi di Napoli
Giancarlo Consonni Politecnico di Milano
Enrico Costa Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria
Concetta Fallanca Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria
José Fariña Tojo ETSAM Universidad Politecnica de Madrid (Spagna)
Francesco Forte Università degli Studi di Napoli Federico II
Adriano Ghisetti Giavarina Università degli Studi di Chieti Pescara
Pierluigi Giordani Università degli Studi di Padova
Francesco Karrer Università degli Studi di Roma La Sapienza
Giuseppe Las Casas Università degli Studi della Basilicata
Giuliano N. Leone Università degli Studi di Palermo
Oriol Nel·lo Colom Universitat Autònoma de Barcelona (Spagna)
Eugenio Ninios Atene (Grecia)
Rosario Pavia Università degli Studi di Chieti Pescara
Giorgio Piccinato Università degli Studi di Roma Tre
Daniele Pini Università di Ferrara
Piergiuseppe Pontrandolfi Università degli Studi della Basilicata
Amerigo Restucci Università Iuav di Venezia
Mosè Ricci Università degli Studi di Genova
Giulio G. Rizzo Università degli Studi di Firenze
Jan Rosvall Università di Göteborg (Svezia)
Inés Sánchez de Madariaga ETSAM Universidad Politecnica de Madrid (Spagna)
Paula Santana Università di Coimbra (Portogallo)
Michael Schober Università di Freising (Germania)
Paolo Ventura Università degli Studi di Parma

Coordinamento editoriale

Raffaele Paciello

Comitato centrale di redazione

Antonio Acierno (Caporedattore)
Teresa Boccia e Giacinta Jalongo (coord. relazioni internazionali)
Biagio Cerchia, Maria Cerreta, Candida Cuturi, Tiziana Coletta, Pasquale De Toro, Gianluca Lanzi, Valeria Mauro, Angelo Mazza, Francesca Pirozzi, Mariarosaria Rosolia, Luigi Scarpa, Marilena Cantisani

Redattori sedi periferiche

Massimo Maria Brignoli (Milano), Michèle Pezzagno (Brescia), Gianluca Frediani (Ferrara), Michele Zazzi (Parma), Michele Ercolini (Firenze), Sergio Zevi e Saverio Santangelo (Roma), Matteo Di Venosa (Pescara), Antonio Ranauro e Gianpiero Coletta (Napoli), Remo Votta e Viviana Cappiello (Potenza), Domenico Passarelli (Reggio Calabria), Francesco Lo Piccolo (Palermo), Francesco Manfredi Selvaggi (Campobasso), Maria Valeria Mininni (Bari), Elena Marchigiani (Trieste), Beatriz Fernández de Águeda (Madrid)

Responsabili di settore Centro L.U.P.T.

Paride Caputi (Progettazione Urbanistica), Ernesto Cravero (Geologia), Amato Lamberti (Sociologia), Romano Lanini (Urbanistica), Giuseppe Luongo (Vulcanologia), Luigi Piemontese (Pianificazione Territoriale), Antonio Rapolla (Geosismica), Guglielmo Trupiano (Gestione Urbanistica), Giulio Zuccaro (Sicurezza del Territorio)

Responsabile amministrativo Centro L.U.P.T.

Maria Scognamiglio

Traduzioni

Sara Della Corte (spagnolo), Ingeborg Henneberg (tedesco), Valeria Sessa (francese), August Viglione (inglese)

Edizione

ESI Edizioni - Via Chiatamone, 7 - 80121 Napoli
Telefono +39.081.7645443 pbx - Fax +39.081.7646477
Email info@edizioniesi.it

Impaginazione e grafica

Zerouno | info@zerounomedia.it

Autorizzazione del Tribunale di Napoli N. 46 del 08.05.2008
Direttore responsabile Mario Coletta

ripenzare la città al presente,
dal virtuale al reale

SOMMARIO

Editoriale

Interventi

La mutazione antropologica e la metamorfosi della città; un tema su cui merita interrogarsi. <i>di Pierluigi GIORDANI</i>	19
La questione è la storia in sé: che abbia significato o meno, non spetta alla storia spiegarlo <i>di Giorgio PICCINATO</i>	29
Paesaggi della città futura <i>di Paolo VENTURA</i>	37
Urbanization and suburbanization. Assumptions about the future of european urban regions <i>by Harald BODENSCHATZ</i>	55
Repensar la urbanización del litoral. El plan director urbanístico del sistema costero de cataluña <i>por Oriol NEL·LO</i>	63
Planning from the bottom up. San Diego Regional Comprehensive Plan <i>Inés SÁNCHEZ DE MADARIAGA</i>	89
ET IN ARCADIA NOS. Paesaggi, testimonianze e città <i>di Giuseppe CARTA e Marianna FILINGERI</i>	111
Città virtuale, città immaginaria, città reale <i>di Giacinta JALONGO</i>	121
Città esattamente altrove <i>di Antonio CLEMENTE</i>	129
Consumo di suolo e degrado del territorio: il caso milanese <i>di Francesco VESCOVI</i>	135

Atti del convegno

Saluto del Presidente dell'Ordine degli Architetti <i>Pellegrino SORIANO</i>	145
Saluto del delegato dell'associazione culturale "Proposta" <i>Enzo DEI GIUDICI</i>	149
Benevento e Torrecuso nella prospettiva di "ripensare la città oggi" <i>di Mario COLETTA</i>	153
Il nuovo strumento di pianificazione della città di Potenza <i>di Anna ABATE</i>	167
Città medie nei sistemi lineari metropolitani. Il caso del LIMES padano. <i>di Roberto BUSI</i>	175
Tra deregolamentazione e progetto, a proposito di riqualificazione e sviluppo delle aree produttive in ambito urbano <i>di Saverio SANTANGELO</i>	183
Organizzazione, struttura e forma urbana nel processo di piano <i>di Francesco FORTE</i>	191

ripensare la città al presente,
dal virtuale al reale

Sommario

Benevento mancata <i>di Nicola Giuliano LEONE</i>	197
Reti contro <i>di Rosario PAVIA</i>	205
Pétit tour <i>di Roberto SERINO</i>	211
Un caso-studio di cooperazione virtuosa fra Università e Impresa. L'esperienza del Consorzio Sannio Tech di Apollosa (BN) <i>di Guglielmo TRUPIANO</i>	219
Ripensare benevento <i>di Goffredo ZARRO</i>	227
Sviluppo e competitività dei territori: il ruolo dell'Università del Sannio <i>di Filippo BENCARDINO</i>	233
Benevento ed il Sannio al centro dei grandi Corridoi europei. Ritorno all'antica centralità <i>di Costantino BOFFA</i>	241
Campobasso, una città di mezzo <i>di Francesco MANFREDI-SELVAGGI</i>	245
La proposta del PUC di Benevento <i>di Angelo MICELI</i>	251
Tra sicurezza virtuale e città reale <i>di Antonio ACIERNO</i>	255
Gli aspetti locali delle politiche di sicurezza nell'azione di governo degli spazi urbani <i>di Angelino MAZZA</i>	263

Rubriche

Consumo di suolo e degrado del territorio: il caso milanese

di Francesco VESCOVI

La crescente scarsità di risorse pubbliche ha portato molti comuni italiani, complice una crescente cultura derogatoria nell'ambito della pianificazione, a diventare corresponsabili del degrado del paesaggio, alimentando artificiosamente il tasso di urbanizzazione del suolo. Mentre è evidente l'assoluta insostenibilità di un modello di "sviluppo" affidato ai meccanismi della speculazione immobiliare emerge chiaramente l'urgenza di una pianificazione strategica di scala intercomunale o metropolitana che sappia ottimizzare le sempre più scarse opportunità di rigenerazione di un territorio gravemente compromesso. I dati disponibili per il contesto milanese offrono la possibilità di indagare il fenomeno in maggior dettaglio.

The use of land and the degradation of the territory: the Milanese case.

The increasing scarcity of public resources has forced many Italian municipalities, with the connivance of a growing derogatory culture in the field of urban planning, to be accomplices in the degradation of the landscape, unnaturally increasing the degree of development of the land. While it is obvious that this model of "development" given over to the speculation of the real estate market cannot be sustained, there emerges the urgent need for urban planning on inter-municipal and metropolitan level which knows how to optimize the ever fewer opportunities to regenerate the urban territories which are so seriously endangered. The data available for the Milanese context give us the possibility to research the phenomenon in greater detail.

Consommation du sol et détérioration du territoire: l'exemple de Milan

Une pénurie croissante en ressources publiques a rendu beaucoup de mairies italiennes coresponsables de la détérioration du paysage en alimentant artificieusement le taux d'urbanisation du sol, complice une croissante culture dérogoaire dans le domaine de la planification. Alors que le modèle de "développement" confié aux mécanismes de la spéculation immobilière paraît absolument insoutenable, l'urgence est à la planification stratégique à une échelle intercommunale ou métropolitaine sachant optimiser les occasions de plus en plus rares de régénérer un territoire gravement compromis. Les données disponibles pour le contexte de Milan offrent la possibilité d'enquêter de façon plus détaillée sur le phénomène.

Consumo de suelo y deterioro del territorio: el caso de Milán

La creciente escasez de recursos públicos ha hecho que muchas municipalidades italianas, a la luz también de una cultura de la derogación cada vez más difundida en tema de planificación, se hicieran corresponsables del deterioro del paisaje, alimentando de forma innatural la tasa de urbanización del suelo. Mientras destaca la total insostenibilidad de un modelo de "desarrollo" controlado por los mecanismos de la especulación inmobiliaria, emerge la necesidad de una planificación estratégica de dimensión intermunicipal o metropolitana que sepa optimizar las escasas posibilidades de rigeneración de un territorio gravemente afectado.

terrestre

Los datos disponibles sobre el área de Milán brindan la oportunidad de analizar el fenómeno de forma detallada.

Ausnutzung des bodens, verfall des territoriums:der mailaender fall

Die immer weniger werdenden öffentlichen Geldmittel hat viele italienischen Kommunen dazu geführt, mitschuldig zu werden am Verfall der Umwelt durch die viel zu intensive Bebauung des Territoriums. Die Unhaltbarkeit des Entwicklungsmodells, das nur auf Spekulation beruht, ist allen klar, und es wird immernotwendiger eine strategische Planung auf interkommunaler oder staedtischer Basis, die alle Möglichkeiten ausnutzt, das schon schwer beschadigte Territorium wieder zu sanieren. Die Daten des mailaender Falles geben die Möglichkeit, dieses Phänomen genauer zu erforschen.



Il progetto City Life a Milano

Consumo di suolo e degrado del territorio: il caso milanese

di Francesco VESCOVI

Quando interessi “pubblici” e privati convergono: alcune note sulle ragioni del consumo di suolo

Tra le ragioni strutturali che alimentano il degrado territoriale del nostro Paese ve ne è una in particolare, apparentemente paradossale, a cui raramente viene dato sufficiente risalto, forse perché relativamente recente oppure perché attiene a un settore - la finanza degli enti pubblici - solitamente poco considerato dalle discipline urbanistiche: la spinta all'edificazione di suolo agricolo a opera delle amministrazioni comunali. Di seguito si renderà una succinta descrizione delle cause e delle implicazioni di tale fenomeno.

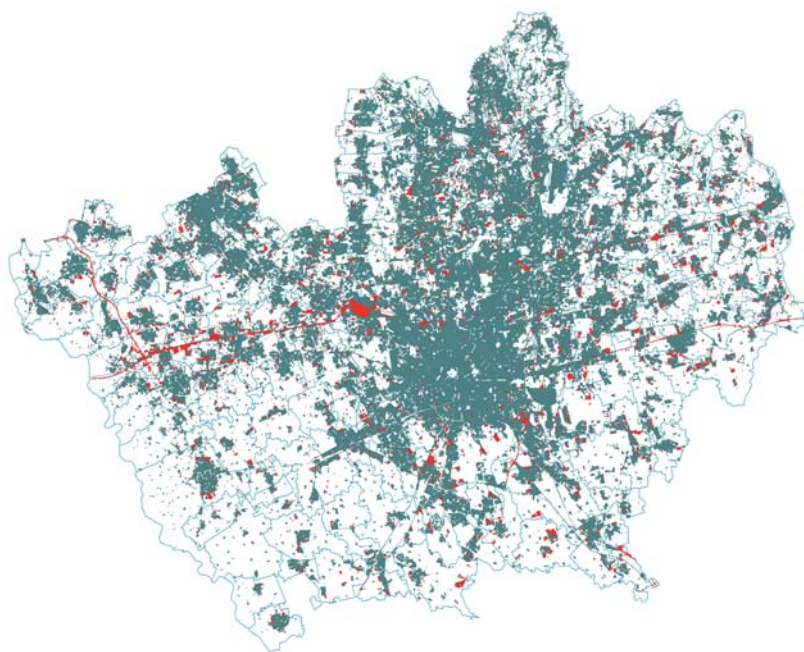


Figura 1: suolo antropizzato in provincia di Milano tra il 1998 e il 2007 (in rosso). Nostra elaborazione dal database Dusaf della Regione Lombardia

L'entrata in vigore, nel 1° luglio 2003, del Testo Unico per l'Edilizia (Tue: DpR 380/2001), ha comportato l'abrogazione dell'articolo 12 della legge Bucalossi del 1977¹, il quale prevedeva - tramite il versamento in un conto apposito e vincolato - che gli oneri di urbanizzazione fossero destinati dai comuni esclusivamente al finanziamento di interventi di carattere urbanistico ed edilizio². L'impostazione originaria della Bucalossi sopravvive comunque ancora oggi nella ripartizione delle voci del bilancio comunale introdotta nel 2000 col Testo Unico degli Enti Locali (Tuel: Dlgs 267/2000), il quale esclude le entrate derivanti da concessioni edilizie dalla determinazione dell'equilibrio economico e ne vincola l'utilizzo per le sole spese in conto capitale, distinguendo così la natura particolare e saltuaria di questa forma di tributo³ dall'ordinario sistema di tassazione effettivamente strutturale al finanziamento corrente dei comuni. Con la soppressione del conto vincolato e in assenza di indicazioni alternative da parte del Tue si è tuttavia aperta la strada a interpretazioni diverse sul ruolo di tali proventi nella gestione dei bilanci

1 Nella terza parte del Tue, relativa alle disposizioni finali, l'art. 136 comma 2 lettera c) dispone l'abrogazione di dodici articoli del testo della Bucalossi, tra cui l'art. 12.

2 L'art. 12 della 10/1977 così recitava: "I proventi delle concessioni e delle sanzioni di cui agli articoli 15 e 18 sono versati in conto corrente vincolato presso la tesoreria del comune e sono destinati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, all'acquisizione delle aree da espropriare per la realizzazione dei programmi pluriennali di cui all'articolo 13". Successivamente, nel 1986 (art. 16 bis del d.l. 318/86, così come modificato dalla conversione in legge 488/86), si era aggiunta la possibilità di utilizzare i proventi anche per la manutenzione degli edifici comunali per una quota non superiore al 30%; limite poi soppresso dall'art. 49 comma 7 della legge n. 449 del 1997.

3 Tali entrate sono registrate nei bilanci alla voce "Trasferimenti di capitali da altri soggetti" (categoria 5 del Titolo IV: "Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti").

comunali. Nel clima di ambiguità derivato dalla vaghezza e relativa contraddittorietà dei riferimenti normativi sono così maturate le deroghe introdotte annualmente dalle leggi finanziarie che, a partire dal 2005 in avanti, hanno consentito di utilizzare in misura consistente⁴ questa porzione del gettito per il finanziamento di spese correnti. La quota di entrate derivante dai “proventi per concessioni edilizie e sanzioni urbanistiche” è lievitata, a livello nazionale, dall’2,7% al 3,8% tra il 2000 e il 2007⁵; a fronte di questo incremento si registra dal lato opposto una progressiva diminuzione dei trasferimenti da stato e regioni (tra i quali spicca anche, recentemente, una riduzione del rimborso compensativo dell’Ici), mentre la sospensione dell’autonomia tributaria⁶ e soprattutto il rispetto del “patto di stabilità interno” contribuiscono a spingere maggiormente le amministrazioni ad attingere a questo tipo di gettito per la copertura delle spese correnti⁷.

Mentre non mancano le voci a favore di un’acquisizione definitiva di questi proventi in seno alle normali entrate tributarie utilizzate per la spesa corrente⁸, appare del tutto evidente come una tale impostazione, oltre a stravolgere il senso e il ruolo non solo della fiscalità in campo urbanistico ma della stessa pianificazione territoriale (invertendo la normale relazione tra sviluppo economico, demografico ed edilizio), aumenti eccessivamente la dipendenza dei bilanci municipali dai cicli economici del settore immobiliare. La stagnazione del mercato

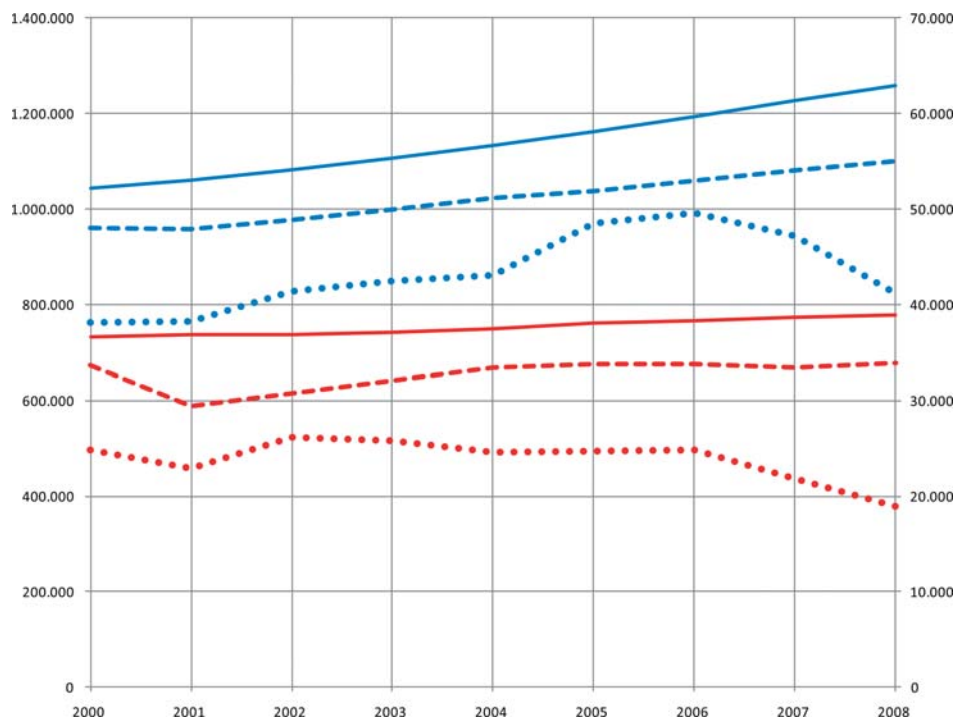


Figura 2: evoluzione dello stock abitativo (linea continua), del numero di famiglie (linea tratteggiata) e delle transazioni residenziali (linea punteggiata); valori riferiti all'asse destro delle Y) a Milano (in rosso) e nel resto della Provincia (in blu). Nostra elaborazione da dati dell'Istat e dell'Agenzia del Territorio

4 La finanziaria del 2005 (legge n. 311/2004, art. 1 comma 43) permise di utilizzare per gli anni 2005 e 2006 rispettivamente fino il 75% e il 50% dei proventi delle concessioni edilizie per il finanziamento della spesa corrente. La finanziaria del 2007 (legge n. 296/2006, art. 1, comma 713) ne consentì l'uso fino al 50% per il sostegno della spesa corrente e fino al 25% per la manutenzione ordinaria del patrimonio comunale. La finanziaria del 2008 (legge n. 244/2007, art. 2 comma 8) rinnova i limiti del 50% e del 25% estendendoli anche agli anni 2009 e 2010.

5 Se si esamina lo stesso genere di entrate relativamente alle riscossioni in conto capitale (il comparto che finanzia gli investimenti della pubblica amministrazione), nel periodo 2000-2007 - pur con qualche flessione durante il biennio 2005-2006 (forse in parte legata all'ambiguità del modo in cui venivano registrate tali voci di entrata) - si registra un incremento dall'8,5% all'11,2%.

6 Nel 2008, con due decreti legge successivi (d.l. 93/08 e d.l. 112/08), viene proibito ai comuni di effettuare aumenti dei tributi, delle aliquote e delle addizionali fino al 2011.

7 Ringrazio il dott. Guido Costa, responsabile del settore Finanze del comune di Corbetta (MI), per i generosi chiarimenti forniti in materia.

8 È l'orientamento espresso per esempio dall'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (Ifel), ente di supporto e consulenza ai comuni connesso all'attività dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (Anci): si veda la newsletter 2/2007 presso il sito dell'ente (<http://portale.webifel.it/newsletterCms.d?metodo=dettaglioNewsletter&cidNewsletter=121>).

edilizio connessa all'attuale periodo di crisi sta già portando molti comuni a rivedere, con tagli anche drastici, le proprie previsioni di bilancio⁹.

La “domanda di edificazione” espressa dalle amministrazioni locali impegnate nella copertura delle spese non solo dunque alimenta, o quantomeno corrobora, la già elevata spinta all'urbanizzazione esercitata dalla rendita, ma genera anche una forma di concorrenza tra comuni a favore degli operatori immobiliari, a cui deriva un potere contrattuale aggiuntivo tanto più forte quanto maggiore è l'indifferenza localizzativa dei loro investimenti. Tale forza è ancora maggiore nel caso di interventi immobiliari di vasto impatto urbanistico o socio-economico (come nel caso dei centri commerciali o delle strutture logistiche) allorché ai comuni dell'area interessata dal progetto, in assenza di politiche di coordinamento e di perequazione di livello superiore “non resta - per dirla col Manzoni - che far torto, o patirlo”: accettare l'insediamento e, almeno, il corrispettivo risarcimento tributario oppure subirne unicamente gli indotti negativi. Questo meccanismo di “competizione intercomunale” contribuisce forse a spiegare la presenza diffusa di oneri di urbanizzazione particolarmente bassi (normalmente tarati, oltretutto, per rispondere unicamente alle spese in conto capitale) e il forte divario che si può riscontare, negli importi adottati, anche tra comuni contermini e di classi dimensionali analoghe¹⁰.

Acquisendo dunque il consumo di suolo un ruolo sempre più strutturale nella conduzione del territorio, si assiste molto spesso a una sorta di contraddizione - quando non a una vera e propria schizofrenia - nella definizione delle politiche urbanistiche comunali e nei proclami degli amministratori, divisi tra ragioni di bilancio e obiettivi di sostenibilità. Questo conflitto si riflette, in Lombardia, anche nella recente legge regionale di governo del territorio, la quale, pur non prevedendo alcun vincolo verso il consumo di suolo, introduce però, nel caso di insediamenti programmati su aree agricole, un aumento del costo di costruzione (compreso, a discrezione del comune, tra l'1,5 e il 5 per cento) finalizzato a “interventi forestali a rilevanza ecologica e di incremento della naturalità”¹¹. La questione è evidentemente mal posta: non solo il provvedimento, fatta salva la blanda azione deterrente di tipo economico, non pone alcun freno allo *sprawl* insediativo e alla destrutturazione del paesaggio agrario, ma, fatto forse anche più grave, depaupera quest'ultimo di qualsiasi prospettiva storica, culturale ed economica, limitandone il valore alla semplice componente ambientale ed ecologica. Inoltre le forme compensative prescritte, del tutto prive di incidenza verso le cause strutturali del fenomeno, rischiano di incrementare ulteriormente le spese di manutenzione dei comuni

9 Si veda, a titolo di esempio, il caso emblematico del comune di Milano. Cfr. Senesi Andrea, “Comune: è crisi, tagli per 30 milioni. Sempre meno soldi in cassa. L'assessore al bilancio Beretta: sacrifici per teatri, eventi e giovani”, *Corriere della Sera - Milano*, 6 luglio 2009.

10 Analizzando, a campione, alcuni comuni dell'area milanese si possono rilevare differenze di un certo rilievo. Per esempio il costo complessivo degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per nuove residenze in zona C del comune di Segrate (33.819 abitanti al 31/12/08; 17,44 kmq) e di San Donato Milanese (32.584 ab.; 12,82 kmq) - entrambi confinanti con il capoluogo - è pari rispettivamente a 55,00 e 30,58 euro/mc. Altrettanto vistoso è il divario tra le tariffe vigenti nei due comuni (quasi) contermini di Zelo Surrigone (1.142 ab.; 4,44 kmq) e Ozzero (1.432 ab.; 11,02 kmq) nel territorio dell'Abbatense: la stessa tipologia di intervento (nuova costruzione in zona C) vale 35,22 euro/mc nel primo e 10,45 euro/mc nel secondo.

11 Art. 43 comma 2 bis, l.r. 12/05. L'articolo è stato introdotto dalla l.r. 4/08.

stessi, con l'effetto paradossale di trasformare un maldestro tentativo di risanamento in un'aggravante del problema stesso.

Per contro, è il caso di ricordare, tra gli interventi di maggiore interesse miranti al contenimento dello *sprawl*, l'esperienza, ormai sempre più oggetto di divulgazione¹², del piccolo comune milanese di Cassinetta di Lugagnano, la cui amministrazione ha adottato, nel 2006, un Piano di Governo del Territorio improntato alla "crescita zero". Ponendo come obiettivo primario la salvaguardia paesistica del territorio, il Piano non ha previsto alcuna ulteriore espansione residenziale; le spese di bilancio, nella scarsità degli introiti derivanti dalle concessioni edilizie, sono sostenute principalmente attraverso tagli di voci accessorie, l'ottimizzazione dei contributi a fondo perduto di enti pubblici e il finanziamento da parte di sponsor.

Sebbene questo caso studio - in particolare per la ridotta dimensione demografica che lo denota (1.868 abitanti) - non possa costituire un modello gestionale così facilmente riproducibile, è innegabile come esso costituisca tuttavia, sul fronte delle politiche di piano, un importante esempio di coerenza nelle strategie di governo, improntate a un'estrema chiarezza del rapporto tra costi e benefici nella definizione di mezzi e obiettivi.

Un territorio allo sbando: il caso milanese

Rispetto al caso milanese è proprio la mancanza generale di indirizzi strategici coerenti in campo urbanistico, economico e sociale il dato più allarmante. In assenza di un efficace coordinamento di livello metropolitano - che con l'istituzione della nuova Provincia di Monza e Brianza sembrerebbe farsi ancora più lontano - e con l'unico orientamento fornito da un Piano Provinciale di Coordinamento Territoriale piuttosto debole e ambiguo in materia di consumo di suolo¹³, la rendita urbana e immobiliare sta ridisegnando l'area milanese sulla base di due modalità opposte ma complementari: mentre presso le zone centrali della metropoli si punta allo sfruttamento intensivo delle superfici dismesse, arrivando a indici di edificabilità superiori anche a 1 mq/mq¹⁴, nell'hinterland il rapporto tra costi e ricavi guida il profitto verso una più conveniente urbanizzazione di tipo estensivo, proceduta nell'ultimo

12 Si veda ad esempio lo spazio dedicato alla vicenda del comune nei siti web www.comunivirtuosi.org e www.stopalconsumoditerritorio.it. Un breve profilo del PGT è inoltre reperibile anche nella scheda predisposta da Roberto Gamba in *AL. Mensile di informazione degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori Lombardi*, n. 7, luglio 2009, pp. 30-31 (consultabile anche al sito: http://www.architettilombardia.com/al_det.asp?ID=342)

13 Le NTA del Ptcp milanese (art. 84) prevedono incrementi di superficie urbanizzata, secondo alcuni tetti percentuali, a condizione che sia già impegnato (di fatto o sulla base di programmi attuativi approvati) il 75% del suolo destinato ad espansioni, secondo un meccanismo atto più a rallentare anziché scoraggiare il consumo di suolo, com'è anche confermato dai rilievi a disposizione. Inoltre i meccanismi premiali previsti per i comuni virtuosi (art. 95), con una contraddizione sorprendente, prevedono la possibilità di aumentare le soglie di incremento prescritte. Per ulteriori contraddizioni in materia si veda anche, più sotto, la nota 20.

14 Si rimanda in proposito alle note di Sergio Brenna: cfr. Brenna Sergio, *La strana disfatta dell'urbanistica pubblica. Breve ma veridica storia dell'inarrestabile ma controversa fortuna del "privatismo" nell'uso di città e territorio*, Milano, Maggioli, 2008, pp.86-102.

interventi

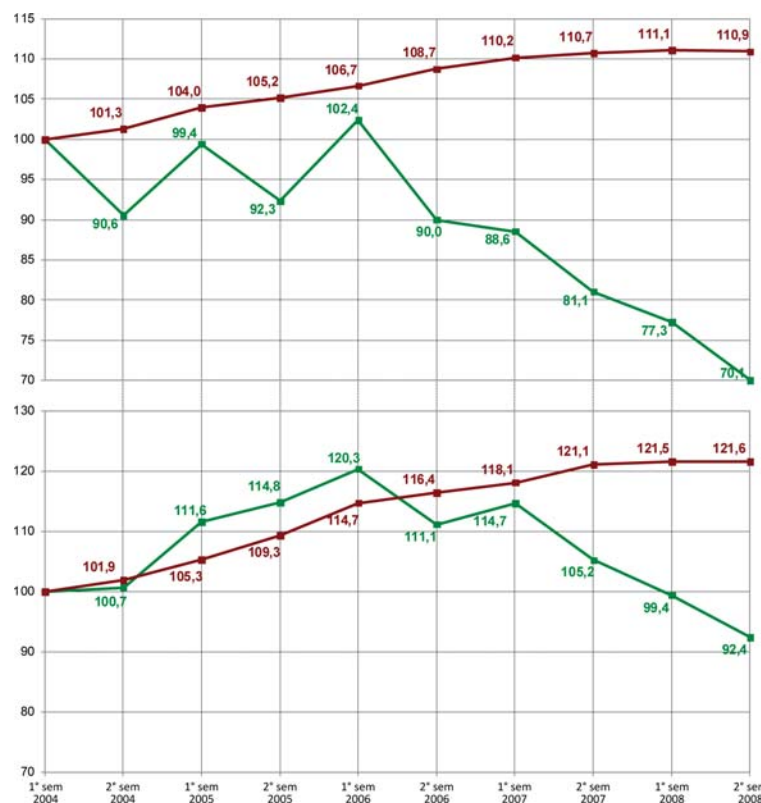


Figura 3: evoluzione dell'indice (1° semestre 2004 = 100) delle quotazioni al mq (in marrone) e del numero di transazioni residenziali (in verde) a Milano (sopra) e nel resto della Provincia (sotto).
Nostra rielaborazione da dati dell'Agenzia del Territorio

decennio al ritmo medio di più di due ettari al giorno¹⁵. Il volume di nuove costruzioni dichiarati all'Istat annualmente nei permessi di costruzione in provincia di Milano è più che duplicato tra il 1997 e il 2007, arrivando a 19.431.704 mc. Accanto alle quantità residenziali, anch'esse nel frattempo quasi raddoppiate¹⁶, i settori produttivo e commerciale assorbono insieme circa metà della volumetria complessivamente dichiarata; a questa tipologia ad alto consumo di suolo è da imputare una delle forme più consistenti di erosione di aree agricole, come sembrerebbero del resto confermare anche i dati regionali del Dusaf (Destinazione d'uso del suolo agricolo e forestale), stando ai quali il 26,3% (1.738 ha) della superficie antropizzata tra il 1998 e il 2007 è stata occupata da "insediamenti industriali, artigianali, commerciali"¹⁷.

Si tratta di un sistema insediativo caotico, irrazionale e altamente dissipativo, secondo quanto ammonisce anche lo stesso rapporto annuale Istat del 2008 analizzando le dinamiche recenti dell'urbanizzazione italiana: «la retroazione positiva fra il modello prevalente di sviluppo locale e la crescita del consumo di suolo appare in prospettiva doppiamente critica: per la sostenibilità territoriale della prosecuzione delle tendenze

all'urbanizzazione nel lungo periodo; ma anche per i limiti che la commistione degli usi e la congestione degli spazi impongono all'evoluzione delle imprese e delle economie locali verso dimensioni e strutture organizzative più solide»¹⁸.

L'allarme dell'Istat riecheggia, a scala nazionale, quanto messo in luce già nel 2006 anche dal rapporto dell'Ocse sul grado di competitività del contesto milanese¹⁹, il quale descriveva come non più funzionale il modello della "fabbrica diffusa" che aveva costituito uno dei maggiori capisaldi dell'economia della metropoli meneghina negli ultimi quarant'anni. Nell'epoca della *knowledge economy* la frammentazione produttiva e insediativa di piccole e medie imprese si rivela piuttosto un forte ostacolo sia per la diffusione di innovazione tecnologica sia per la capacità di investimento in settori a più alto valore aggiunto.

15 È quanto è stato calcolato nel confronto tra i rilievi di uso del territorio al 1998 e al 2007 (database Dusaf) effettuati a cura del servizio Ersaf della Regione Lombardia.

16 Secondo i dati Istat i permessi di costruzione di nuove residenze dichiaravano 5.483.611 mc per il 1997; nel 2007 la quantità era cresciuta a 9.317.088 mc.

17 Accanto a questa voce, a pesare è soprattutto il consumo connesso alla costruzione delle grandi infrastrutture (Tav e superstrada Malpensa-Boffalora): la voce "cantieri" occupa infatti il 27% dei 7.242 ettari antropizzati tra 1998 e 2007 rilevati nella provincia (capoluogo escluso). La residenza copre il 22,2%; la rete stradale il 4,6%.

18 Istat, *Rapporto Annuale. La situazione del Paese nel 2008*, 2009, pp. 164-65 (http://www.istat.it/dati/catalogo/20090526_00/rapporto_annuale_2008.pdf).

19 Oecd, *Oecd territorial reviews. Milan, Italy*, 2006 (<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/0406051E.pdf>).

Mentre osservatori internazionali indicano nella ricerca e nell'innovazione, accanto a un uso razionale e accorto delle risorse territoriali, i principali antidoti contro la stagnazione economica e il degrado, altre politiche domestiche si ostinano invece a dare sostegno prioritariamente al settore edilizio e immobiliare, considerati un traino economico, nonché, sebbene non sia mai ammesso pubblicamente, una supplenza fondamentale alle sempre minori risorse devolute dalla stato ai comuni.

Un tale modello di sviluppo non solo è chiaramente insostenibile nel medio e lungo periodo in termini di competitività e sotto il profilo ambientale, ma oltretutto comincia già a mostrare i primi segnali di crisi. I dati a disposizione dimostrano come in alcuni contesti - quale appunto quello metropolitano qui preso in esame - la pressione antropica sia ormai prossima alla saturazione. Secondo uno studio commissionato dalla Provincia di Milano le attuali previsioni urbanistiche dei comuni, se pienamente realizzate, porterebbero la superficie urbanizzata dall'attuale 35% (2008) al 42%, cioè a un passo dalla "soglia di sostenibilità" del 45% fissata dal Ptctp²⁰. Confrontando inoltre i volumi di vendita annuali rilevati nell'area milanese dall'Osservatorio Mercato Immobiliare dell'Agenzia del Territorio²¹ si evidenzia già a partire dal 2006 il forte calo registrato da quasi tutti i comparti edilizi. Spicca il trend negativo del settore residenziale, in particolare nel capoluogo, dove è sceso in due anni del 23%. Il dato non desta particolare sorpresa se si mettono a confronto, seppure sommariamente, gli andamenti della domanda e dell'offerta dell'ultimo periodo. Tra il 2000 e il 2008 mentre le famiglie hanno registrato un aumento del 9% (+144.525), il numero di unità immobiliari censite nel territorio provinciale è cresciuto del 15% (+258.954). In termini assoluti il divario quantitativo tra nuovi alloggi e nuove famiglie - cioè indicativamente il surplus legato soltanto alle nuove abitazioni²² - ammonta a 40.437 per Milano e a 73.992 per il resto della provincia, vale a dire rispettivamente il 90% e il 35% dello stock residenziale prodotto negli ultimi otto anni. Si tratta di un calcolo assai grezzo e imperfetto²³, che tuttavia si presta a verificare, sia pure in modo rudimentale, gli ordini di grandezza di un fenomeno evidente a chiunque presti attenzione alla pleora di offerte di vendita e affitto di case apparsi negli ultimi tempi. A sostegno dell'offerta di abitazioni dunque, a giudicare dalle evidenze statistiche disponibili, non vi sarebbe un'effettiva domanda di residenza bensì piuttosto una domanda di investimento che trova in questo comparto quotazioni ancora convenienti.

20 Provincia di Milano e centro Studi Pim, *Consumo di suolo. Atlante della Provincia di Milano*, Milano, Provincia di Milano, 2009. È per altro interessante rilevare, a proposito della schizofrenia amministrativa più sopra richiamata, come la stessa amministrazione provinciale, avallando uno studio del Cresme del 2006, abbia altrove indicato l'opportunità di costruire nuove abitazioni per una domanda stimata in circa 124.000 unità, da edificarsi prevalentemente nelle aree con un basso tasso di urbanizzazione. Si veda Cresme, *Gli scenari della domanda residenziale nella Provincia di Milano. Rapporto di ricerca*, Firenze, Alinea, 2006.

21 <http://www.agenziaterritorio.it/index.htm?id=590>.

22 Considerando invece la differenza totale tra numero di famiglie e alloggi rilevati al 2000 e al 2008, il disavanzo di abitazioni è passato da +143.572 a +258.001, rispettivamente l'8% e il 13% dei relativi stock esistenti.

23 Il calcolo non tiene conto di alcuni importanti parametri, come ad esempio la quantità di popolazione non residente, il confronto tra tipologia di alloggi e strutture dei nuclei familiari, nonché la quantità di alloggi che per ragioni diverse non sono disponibili sul mercato.

Alla luce dei dati esposti la prospettiva, descritta dal Piano di Governo del Territorio di Milano, di una città di due milioni di individui, caratterizzata da interventi residenziali ad altissima densità, oltre a denunciare il totale e irresponsabile disinteresse verso una pianificazione di scala metropolitana, appare così più frutto della speranza di amministratori eccentrici e di insaziabili speculatori che la (purtroppo) reale previsione degli indirizzi urbanistici in atto²⁴.

²⁴ Dopo aver toccato l'apice negli anni settanta (1.732.000 al censimento del 1971) la popolazione di Milano ha continuato a diminuire fino al 2002, quando l'anagrafe registrò 1.247.052 abitanti. La timida ripresa demografica che ha segnato gli ultimi sei anni è legata esclusivamente all'aumento della componente straniera, che al 2007 contava 175.997 individui. È chiaro, dati questi elementi, che qualsiasi prospettiva politica di espansione demografica, anziché concentrare l'attenzione sopra astratti quanto assurdi traguardi numerici, oltre a interrogarsi sulle ragioni strutturali della situazione attuale, dovrebbe semmai affrontare primariamente questioni connesse all'integrazione sociale e al diritto di accesso alla casa.