

Osservazioni relative alla VAS del PGT di Milano

Brevi premesse

In questa fase del processo è importante valutare, in primo luogo, se tutte le necessarie considerazioni relative alla sostenibilità ambientale delle scelte ipotizzate siano intervenute nel corso dell'elaborazione del progetto dello strumento urbanistico del quale trattasi.

Infatti, obiettivo della Direttiva 2001/42/CE è quello "di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile".

Va, a nostro avviso, richiamato, come punto fondamentale della vigente disciplina regionale, il punto 6.8 della DGR VII/6420 del 27/12/2007 (Adozione del Documento di Piano e informazione circa la decisione) in base al quale l'autorità procedente adotta il D.d.P. comprensivo della dichiarazione di sintesi che, oltre a illustrare il processo decisionale seguito, *deve esplicitare il modo in cui le considerazioni ambientali sono state integrate nel D.d.P. e come si è tenuto conto del Rapporto Ambientale e delle risultanze di tutte le consultazioni; in particolare illustrare quali sono gli obiettivi ambientali, gli effetti attesi, le ragioni della scelta dell'alternativa di D.d.P. e il sistema di monitoraggio.*

La Valutazione Ambientale deve essere avviata contestualmente all'avvio del procedimento del PGT. La normativa regionale lombarda indica che "è opportuno che avvenga contestualmente" (DGR VIII/6420 del 27.12.2007, punto 6.2), ma non obbliga l'avvio contestuale. Questo è innanzitutto un limite normativo che, a livello regionale, si riscontra; infatti non esclude la possibilità che i due procedimenti vengano avviati separatamente. In secondo luogo fa configurare un contrasto con la legislazione nazionale (vedi art. 11 comma 1 del D.lgs.n. 132 del 2006 e successive modifiche), la quale prevede che la VAS venga "avviata dall'autorità procedente contestualmente al processo di formazione del piano o programma".

La Valutazione Ambientale per essere efficace e per garantire la sostenibilità del piano o del programma, deve, come è noto, essere effettuata nella fase preparatoria del piano o programma; altrimenti, se avviata tardivamente rende poco credibile l'intero processo.

Nella fattispecie, il Comune di Milano ha avviato i due procedimenti in maniera separata. Il processo di redazione del PGT è stato avviato in data 29/06/2005 e il procedimento della VAS in data 25/1/2006. L'Autorità competente è stata individuata con determina dirigenziale solo nel marzo 2009.

Ne sono derivati limiti per la suddetta integrazione che dovrebbe essere piena e la cui necessità non si ritiene occorra ulteriormente evidenziare.

La partecipazione al processo PGT/VAS

La partecipazione è da assumere come elemento fondamentale della VAS che deve valere al fine di generare un valore aggiunto, "quel sapere" che è importante per meglio individuare gli interessi pubblici da perseguire.

Il suo ruolo risulta fondamentale nel processo integrato di formazione del piano e valutazione della sostenibilità delle scelte oggetto di esso, che deve essere gestito al meglio nella fase preparatoria e nell'ambito del quale le osservazioni possono costituire importanti contributi da utilizzare per migliorare i contenuti del piano stesso.

Nella fattispecie, il Comune di Milano, per il ruolo strategico che svolge nell'area metropolitana milanese, avrebbe dovuto obbligatoriamente affrontare il tema della partecipazione in maniera più allargata, oltre i confini amministrativi, dando più ampia comunicazione e dedicando più momenti al dibattito e al confronto con il pubblico.

Sono stati promossi quattro workshop tematici in un'unica data, il 20 luglio 2007 (presso l'urban center). Tra la fine del 2007 e gli inizi del 2008 sono stati attivati incontri dedicati con i rappresentanti dei diversi settori portatori di interesse e con i Consigli di Zona. (rif. allegato 4 del Rapporto Ambientale)

La definizione degli obiettivi di piano

E' il fattore preponderante per determinare a valle del processo la coerenza interna delle azioni di Piano.

La VAS operativamente ha l'obiettivo di valutare se, e in quale misura, gli obiettivi direttamente o indirettamente definiti da un determinato piano o programma siano coerenti con i più generali obiettivi di sostenibilità dello sviluppo e, conseguentemente, in che misura gli scenari evolutivi definiti dal P/P possano essere considerati sostenibili al fine ultimo di analizzare la coerenza interna del P/P attraverso la valutazione delle condizioni a cui si possono effettivamente conseguire tali obiettivi.

Il rapporto ambientale, nella maggior parte dei casi non ha potuto verificare puntualmente la coerenza interna in quanto i dati a disposizione relativi ai diversi ambiti di trasformazione previsti dal PGT sono spesso scarsi. Ciò rende più difficile il bilancio ambientale dei singoli ambiti e del territorio comunale complessivamente da questi impegnato. D'altra parte, se è vero, come sembra da analisi effettuate sull'argomento, che il peso insediativo globale previsto dal D.d.P. non è ancora calcolabile con buona approssimazione, risulterebbe comunque difficile rapportare gli impatti dei singoli ambiti ad una analisi complessiva del grado di sostenibilità del Piano.

Se, come si afferma, si va verso una riduzione (nel 2030) delle superfici urbanizzate riducendole dall'attuale 73% della superficie territoriale ad un previsto obiettivo del 65%, è difficile pensare al raggiungimento di tale obiettivo quando ogni intervento effettivamente realizzato sarà il risultato di una prassi di contrattazione con l'iniziativa privata senza parametri di salvaguardia ambientale predefiniti.

D'altra parte, la realizzazione degli stessi servizi (verde attrezzato e tutte le altre tipologie di servizi) previste ad esempio nel Parco Sud per rispondere al nuovo fabbisogno indotto dalla nuova residenza, dipenderà dal trasferimento volumetrico su aree già dense, in un quadro normativo che non prevede cogenze per indirizzare la perequazione verso il raggiungimento effettivo e quantificabile di obiettivi di interesse pubblico.

Questa carenza si verifica anche in materia di paesaggio dove si è dato molto spazio agli aspetti ricognitivi, ma non sono stati contestualmente elaborati specifici indirizzi finalizzati alla valorizzazione paesaggistica (si veda il successivo allegato 1 dedicato a questo contenuto tematico).

Va ricordato che anche la LR 12/05, art. 8, comma 2, lettera e) prevede che il Documento di Piano individui, anche con rappresentazioni grafiche in scala adeguata, gli ambiti di trasformazione, definendone gli indici urbanistico-edilizi in linea di massima, le vocazioni funzionali e i criteri di negoziazione, *nonché i criteri di intervento, preordinati alla tutela ambientale, paesaggistica e storico-monumentale, ecologica, geologica, idrogeologica e sismica, laddove in tali ambiti siano comprese aree qualificate a tali fini nella documentazione conoscitiva*. Non ci risulta che ciò sia stato previsto nel D.d.P. del PGT del Comune di Milano.

Sviluppo serio e coerente delle alternative

Sviluppare e valutare più alternative di piano è il passaggio fondamentale all'interno del processo di valutazione per effettuare le scelte più sostenibili possibile.

Occorre dunque, all'interno del processo di valutazione, prevedere la considerazione delle principali alternative prese in esame, compresa la non realizzazione del progetto (scenario 0), con indicazione delle principali ragioni della scelta, sotto il profilo degli effetti prodotti da tali scelte sull'ambiente.

Secondo la Direttiva europea, che utilizza l'espressione di "ragionevoli alternative", le alternative devono essere "realistiche". In mancanza di ciò è possibile considerarle come modalità diverse per raggiungere uno o più obiettivi all'interno di una stessa proposta di piano.

Non vi è traccia di valutazioni e confronto tra diverse alternative di diversi scenari di progetto. Visti i pesi insediativi e i progetti previsti dal D.d.P. non appare possibile che non siano state valutate alternative coerenti e credibili.

Il Rapporto Ambientale, le caratterizzazione degli AT e gli effetti attesi

Come scritto in premessa, affinché la VAS incida fattivamente nel processo del Piano, le considerazioni ambientali devono essere integrate nel D.d.P. Gli obiettivi ambientali, gli effetti attesi, devono essere “agganciati” alle modalità attuative del Piano e in particolare agli AT, secondo quanto previsto tra l’altro anche dalla LR 12/05, art. 8, comma 2, lettera e).

In caso contrario non si hanno certezze sull’attuazione delle politiche ambientali, infrastrutturali e quant’altro previsto in funzione della sostenibilità del Piano stesso. Ad esempio le valutazioni trasportistiche sono effettuate - con una rilevante sottostima della domanda effettiva - al solo orizzonte 2030, sovrapponendo previsioni con diverso grado di attendibilità. Il PGT e la VAS non impongono relazioni sequenziali tra esse e le trasformazioni urbane, cosicché queste ultime potranno avere efficacia a prescindere dalle infrastrutture, particolarmente da quelle a grande scala, non tutte programmate e per le quali le risorse ipotizzate sono insufficienti a coprire i costi previsti. Di conseguenza le valutazioni sugli impatti e la sostenibilità ambientale risultano aleatori.

Nella fattispecie, le schede predisposte e allegate al rapporto ambientale (Allegato 2), per quanto attiene alle politiche ambientali e infrastrutturali, cardini per la sostenibilità delle azioni di Piano (potenziamento del valore ambientale, il sistema del verde, le grandi opere infrastrutturali, potenziamento della rete ciclopedonale, ecc), rimandano per tutti gli interventi, ad una fase successiva di maggior dettaglio: “Gli aspetti positivi connessi al potenziamento del valore ambientale e di relazione del sistema del verde perseguibile con le azioni di piano dovranno trovare attenta specificazione nelle fasi successive di maggiore dettaglio in relazione sia alle caratteristiche intrinseche sia riguardo alla programmazione legata agli interventi correlati con particolare attenzione al legame con il sistema delle infrastrutture.

Le caratteristiche degli interventi del sistema del verde dovranno concorrere alla riduzione delle criticità locali indotte dalle trasformazioni.

Sembra evidente che i nuovi insediamenti, mentre troveranno difficoltà ad ottenere elementi di riequilibrio in un verde “interstiziale” dal disegno interessante ma sostanzialmente privo di garanzie di attuazione, proietteranno molti servizi e molto verde urbano nel parco Sud, sempre che ciò sia reso possibile dalla manovra perequativa; con il rischio reale di snaturare il carattere agricolo del Parco. Come viene difatti affermato nella Relazione Generale, l’obiettivo dichiarato di 30 mq x ab di spazi verdi, è ottenibile solo con l’utilizzo del 22% delle aree verdi cosiddette “inaccessibili”. Il concetto sottinteso di accessibilità sembra qui prefigurare tipologie di parco attrezzato, con edificazioni anche pesanti (v. ATIPG Forlanini, PCU 4 Idroscalo, ATP Monluè e ATIPG Cascina Monluè ad es) portando a un risultato che inevitabilmente si scosterà alquanto dal concetto di fruizione previsto dal Piano del Parco. Va osservato in proposito che l’indice attribuito ai parchi di cintura PCU, pari a 0,2 mq/mq, appare eccessivo sia in rapporto ai preesistenti indici agricoli che ad indici perequativi altrove adottati, e per la edificabilità complessiva che ne risulta, oltre 4 milioni di mq, pari a un terzo di tutta la nuova volumetria di piano. Ciò comporta anche un interrogativo relativo alla concentrazione per trasferimento su altre aree, per le quali non è fissato un coefficiente massimo di densificazione, quanto mai opportuno

Sistema di monitoraggio

E’ un passaggio fondamentale del processo di valutazione e, di fatto, l’unico vero strumento per verificare la corretta attuazione del P/P e la conseguente sostenibilità delle azioni.

Il Rapporto ambientale demanda molto alla fase del monitoraggio, tra l’altro molto ben costruito, come momento di verifica dell’attuazione delle politiche ambientali, *condicio sine qua non* per la coerenza con i principi di sostenibilità ambientale.

Il timore è che forse, senza regole e norme attuative più o meno cogenti, previste nel Piano, la fase di monitoraggio non sia sufficiente a garantire l’attuazione di quanto dichiarato.

La componente paesaggistica nel PGT del comune di Milano.

Il Documento di Piano attribuisce al paesaggio una notevole attenzione rilevabile anche dal numero di elaborati espressamente dedicati a questo tema; in particolare l'allegato 5 "Contenuti paesaggistici del Piano" che descrive l'assetto paesaggistico del territorio comunale seguendo una distinzione tra paesaggio naturale, agrario ed urbano; per questo ultimo aspetto ripercorre lo sviluppo storico della città di Milano. Obiettivo di questo Allegato è di pervenire ad una "Carta di sensibilità del paesaggio" mediante l'attribuzione di valore dei diversi ambiti sulla base del riconoscimento della loro "rilevanza" e "integrità". La carta e il metodo discendono da indicazioni formulate dalla Regione Lombardia nella dgr 29 dicembre 2005, n. 8/1681 "Modalità per la pianificazione comunale", allegato A "Contenuti paesaggistici del PGT". L'allegato 5 è corredato da 12 ulteriori allegati che definiscono il rapporto con i piani territoriali sovraordinati (all. 5.1), i caratteri storici del territorio (all. 5.2, 5.4, 5.8), la delimitazione del tessuto consolidato (5.5., 5.10), il sistema dei vincoli (5.7, 5.9), la componente ecologico/naturale (5.3, 5.6, 5.12) e gli ambiti problematici (5.11).

La Carta dei sensibilità del paesaggio

È opportuno dire che la "Carta di sensibilità del paesaggio" può essere uno strumento molto utile per orientare le scelte di piano e per supportare le decisioni che verranno assunte dalla Commissione del Paesaggio nella valutazione di compatibilità paesaggistica dei successivi progetti di trasformazione. La Carta, allegata al D.d.P. (Tav. D.02), è costruita sulla base delle ricognizioni contenute nei 12 allegati, che forniscono una ricca rassegna delle componenti e delle fasi evolutive del paesaggio milanese (come la perimetrazione del centro storico piuttosto che gli ambiti di crescita della città dal '700 ad oggi, o la delimitazione delle aree di vincolo), sviluppata tuttavia come rilievo oggettivo non accompagnato da un'utile applicazione dei criteri di valutazione di "rilevanza" (considerata solo come appartenenza agli ambiti sopra descritti) e di "integrità" (che sembra non essere stata proprio praticata) previsti dal metodo preliminarmente enunciato nella relazione stessa. Questo comporta la carenza di indirizzi utili ai fini previsti dal Piano Paesistico Regionale e dalla dgr sopra richiamata che definisce strumenti e contenuti paesaggistici della pianificazione comunale. Ma, ovviamente in tal modo mancano i riferimenti anche per monitorare l'attuazione del PGT in relazione al raggiungimento degli obiettivi prefigurati, come è previsto dalla metodologia VAS. È opportuno ricordare che tali obiettivi sono desumibili dagli strumenti di pianificazione sovraordinata che devono essere recepiti a livello comunale e, auspicabilmente, ulteriormente articolati. Il Rapporto ambientale richiama esplicitamente questi riferimenti programmatici, in particolare ricorda che il PTR promuove alla scala Metropolitana la "valorizzazione del Patrimonio culturale e paesistico del territorio", mentre alla scala comunale richiede di "applicare le modalità di progettazione integrata fra paesaggio urbano, periurbano, infrastrutture e grandi insediamenti a tutela delle caratteristiche del territorio"; obiettivo peculiare del Piano Paesaggistico Regionale, nel suo ruolo di riferimento nella fase progettuale di concreta trasformazione del territorio, è la promozione della qualità architettonica degli interventi nel contesto paesaggistico, sostenuta anche a livello europeo¹ e nazionale². Il riferimento al Piano Territoriale Regionale d'Area (PTRA) dei Navigli è più problematico, in quanto allo stato attuale non è vigente; nel D.d.P. è citato come strumento in itinere, tuttavia è bene rilevare che, pur essendo definibile piano di area vasta, dispone di analisi di maggior dettaglio del PGT e dei relativi indirizzi di tutela paesaggistica, su questo versante può quindi porsi come utile integrazione normativa.

¹ Tra questi vale la pena ricordare la "Convenzione Europea del Paesaggio" (CEP) del Consiglio d'Europa (Firenze 2000) ratificata dallo Stato Italiano nel 2006, la "Risoluzione del Consiglio sulla qualità architettonica dell'ambiente urbano e rurale" del Consiglio della UE (Bruxelles 2001) e lo "Schema di sviluppo dello spazio europeo" dell'UE (Potsdam 1999).

² "Legge quadro sulla qualità architettonica" - Roma il Consiglio dei Ministri ha approvato nella seduta del 19.11.2008 un disegno di legge-quadro

Gli obiettivi di riferimento risultano quindi definiti, ma non sempre sono accompagnati da indirizzi utili per il loro raggiungimento.

Il progetto strategico.

Si rileva un richiamo diffuso alla valorizzazione del paesaggio in tutti gli elaborati del Piano. In particolare, con riferimento all'Allegato 04 "*Il progetto strategico*", si possono ritenere proposte potenzialmente mirate al raggiungimento di questo obiettivo, anche se con un'attenzione prevalente alla dotazione di verde e al recupero del paesaggio agrario: le *aree interessate dai temi di progetto* (Passeggiata urbana dei Bastioni, le vie d'acqua, le Rotonde per l'arte, ..), i *raggi verdi*, gli *Ambiti di trasformazione periurbana*. Non sembra che alle diffuse analisi dei caratteri storici del paesaggio urbano segua un pari impegno a formulare criteri di valorizzazione del patrimonio storico/culturale.

Una verifica della reale integrazione delle analisi paesaggistiche nell'insieme di tutti questi programmi ed anche nel più vasto quadro degli Ambiti di Trasformazione (AT), si può ricavare dall'esame delle "*Schede di indirizzo per l'assetto del territorio*" (All. 3) che forniscono *strategie generali, obiettivi e prescrizioni* per i 21 Ambiti di Trasformazione Urbana (ATU) e i 5 Ambiti di interesse Pubblico Generale (AIPG). In effetti anche dalle schede non si ricava certezza di tutela dei caratteri paesaggistici prevalenti, nemmeno con riferimento ai criteri di gestione dei vincoli paesaggistici negli ambiti tutelati per legge.

Un caso tipico è quello dell'Ambito di Trasformazione Urbana (ATU) 4 "San Cristoforo" dove non si trova un'esplicita integrazione fra i criteri del vincolo paesaggistico e le previsioni di piano; la stessa osservazione può essere riferita anche all'ATU 3-C Porta Genova.

Le considerazioni di sintesi del Rapporto ambientale.

Come risulta anche dal Rapporto ambientale, allo stato attuale e in mancanza di specifici indirizzi di piano, è difficile prevedere il raggiungimento degli obiettivi generali del PGT, ragione per cui nelle "*Considerazioni di sintesi*" sviluppate sui singoli ambiti di trasformazione si segnala che il risultato dipende sempre dalla qualità degli interventi e in particolare per i PCU (Piani di Cintura Urbana) si evidenzia la necessità di verificare nelle fasi di attuazioni la coerenza interna alle azioni di piano.

È pertanto auspicabile, ai fini della gestione paesaggistica, che la copiosa documentazione ricognitiva possa essere corredata da indirizzi utili al reale governo delle trasformazioni.

Analisi e valutazioni trasportistiche e di sostenibilità ambientale relativa ai trasporti

Rapporto Ambientale ed Allegati 3 e 5 dello stesso

Nel Rapporto Ambientale, relativamente ai trasporti, si rileva una sottostima delle previsioni insediative e della domanda di mobilità conseguenti:

- alle discrepanze tra D.d.P e Rapporto Ambientale sulla slp generata che fanno supporre in quest'ultimo una sottostima della capacità insediativa.
- alla adozione del parametro di 50 mq/ab per determinare i nuovi abitanti che, per quanto riguarda i trasporti, non riflette il carico reale aggiuntivo, come si determinerà in base alle tipologie abitative. Se si adottassero i parametri del DM 1444/68 gli abitanti raddoppierebbero, considerando 33 mq/ab aumenterebbero del 50%, con differenze quindi rilevanti ai fini delle previsioni ³.

Anche il pendolarismo indotto appare sottostimato, laddove si suppone che i nuovi posti di lavoro in città siano occupati tutti dai nuovi residenti⁴, mentre è verosimile che si generi domanda aggiuntiva in modo proporzionale al passato e su tutte le modalità. Questa considerazione, sebbene a monte delle strategie di trasferimento modale, porta a sottovalutare le necessità di potenziamento dei trasporti, soprattutto in termini di capacità in ora di punta.⁵

Il Rapporto, equiparando obiettivi e risultati e dandone per scontato il raggiungimento, sottostima anche la domanda "merci" e sovrastima gli spostamenti ciclabili ⁶

Più in generale le valutazioni di sostenibilità sono effettuate sovrapponendo previsioni con diverso grado di attendibilità e ad un unico orizzonte al 2030. Senza entrare nel merito delle singole opere presupposte dagli scenari e della loro fattibilità, va sottolineato che PGT e VAS non impongono relazioni sequenziali tra esse e le trasformazioni urbane, cosicché queste ultime potranno avere efficacia a prescindere dalle infrastrutture,

³ Anche i 30 mq/addetto nel terziario sono probabilmente sovrastimati. Se si considerassero 20 mq per addetto gli addetti al 2030 in città ammonterebbero ad un milione circa, che incidentalmente è quanto riportato al punto 4 "Come cambia la città: lo scenario della Milano al 2030" dell' Allegato 3

⁴ Rif: allegato 3 punto 3.1.2 Generazione attrazione

⁵ Al punto 5.2 dell'Allegato 3 si afferma che "considerando costante il tasso di occupazione, nel 2030 gli addetti potenziali nel comune di Milano cresceranno di quasi 185.000 unità a fronte di una crescita degli occupati (residenti occupati pari a circa il 45% della popolazione) di poco più di 111.000 unità. Nelle simulazioni modellistiche condotte si è quindi ipotizzata una leggera riduzione della mobilità dei milanesi verso il mondo esterno, corrispondente quantitativamente ad una condizione in cui i nuovi occupati residenti in Milano troveranno tutti lavoro all'interno della città (o se si preferisce che questa quota di nuovi posti di lavoro creati sarà occupata da residenti in Milano che attualmente lavorano fuori dal Comune)

⁶ Allegato 3 punti 3.1.7 e 5.3

- a) L'aumento del traffico delle merci sulla rete stradale di Milano è fatto pari a quello della mobilità delle persone (+15% circa al 2030) a fronte di scenari europei di aumento del 30%. Ciò è giustificato in ragione di "effetti positivi attesi in questo settore dall'attuazione di politiche mirate di razionalizzazione ed efficientamento della distribuzione urbana delle merci, attraverso l'individuazione di opportune piattaforme logistiche dalle quali le merci possano raggiungere la destinazione finale attraverso l'uso di mezzi ecologici ed accrescendo significativamente il coefficiente medio di carico." Della riforma logistica, oltre gli enunciati, non vi è traccia nel PGT ed in particolare nelle trasformazioni delle aree ferroviarie, forse le uniche a poter assolvere la funzione di piattaforma logistica urbana con un reale spostamento modale (mettendo in luce, da questo punto di vista, la visione riduttiva con cui sono state considerate)
- b) Per gli spostamenti ciclabili "si è operata una forzatura di una quota di trasferimento modale verso il modo bicicletta dai modi auto e trasporto pubblico locale a simulare il raggiungimento dell'obiettivo che Milano si è posta, aderendo all'accordo Carta di Bruxelles di raggiungere entro il 2020 il 15% di spostamenti urbani effettuati con a bicicletta (rispetto all'attuale quota modale relativa prossima al 6%)."

particolarmente da quelle a grande scala, per le quali, per inciso, le risorse ipotizzate, tra cui quelle Expo in via di ridimensionamento, coprono all'incirca la metà dei costi previsti.

Gli scenari di sostenibilità ambientale dell'Allegato 5 evidenziano la oggettiva difficoltà di conseguire miglioramenti ambientali e le riduzioni di emissioni, per le quali Milano ha assunto impegni, demandandone in gran parte il conseguimento ad altre successive politiche, di contenimento e trasferimento modale, all'evoluzione del parco veicoli, al redigendo Piano Clima, ricadendo con ciò nuovamente in una circolarità di effetti ed obiettivi.

Le precedenti considerazioni fanno ritenere che i bilanci relativi ai trasporti siano da aggiornare e pongono interrogativi di sostenibilità che non possono non riflettersi sugli obiettivi di crescita del PGT.

Se la densificazione che il PGT preconizza non sembra attuabile senza un più circostanziato programma di riassetto dei trasporti e della logistica, le previsioni insediative, per garantirne la sostenibilità, vanno ricommesurate alle dotazioni infrastrutturali certe, ovvero, se l'ambizione del PGT dipende da programmazioni ancora non definite, condizionate a procedure di verifica del conseguimento degli obiettivi e dei risultati attesi, per non lasciare nodi irrisolti che potrebbero tradursi in criticità limitative della qualità e dello stesso sviluppo urbano.

L' INU ha in più occasioni richiamato l'attenzione sul fatto che Milano è già densa e non necessita di ulteriore concentrazione se non in ambiti puntuali ed in modo controllato. E' soprattutto il territorio esterno che deve polarizzarsi. Fare raffronti con altre metropoli è sempre difficile, ma le densità di Milano, in abitanti per ettaro, sono già elevate e paragonabili a quelle di altre capitali europee. Quello che differenzia Milano da queste città è anche una struttura della mobilità meno evoluta e coerente.

Poiché Milano non è più riducibile al solo territorio comunale, è solo considerando la rete allargata e la distribuzione territoriale delle funzioni che si possono conseguire risultati significativi come quelli posti ad obiettivo del PGT e da raggiungere per validare la VAS. Si tratta di trasporti, di strategie logistiche, di relazioni interpolo, di progetti di decentramento degli attrattori, di prospettive che coinvolgono altri attori e livelli istituzionali, che Milano si trova a fronteggiare per non eludere i problemi che gli incrementi quantitativi del PGT acutizzano, aumentando l'accentramento metropolitano. In questo panorama si è anche osservato che le aree ferroviarie sono viste nel PGT in ottica prevalentemente locale, come aree intercluse da ricucire ai tessuti circostanti, da cui trarre valore anche supporto di programmi di altri enti, e solo secondariamente in un quadro di riferimento a maggior scala ed in una prospettiva di riassetto del nodo, che rimane labile. Una incertezza che si riflette negli scenari infrastrutturali i quali, a fronte della difficoltà della rete ferroviaria a far fronte ai traffici che la investono, contrappongono ipotesi diverse, dalla metropolitanizzazione della cintura, a quelle ricorrenti di un secondo passante, di aleatoria attuazione e tuttavia riconosciute necessarie per dar soluzione alle criticità individuate.