

Contributi personali al dibattito di alcuni componenti del Direttivo della Sezione

L'Edilizia Residenziale Sociale nel PGT

Sergio D'Agostini

Il trattamento dell'ERS nel PGT è emblematico dell'impostazione generale del piano, che ne affida l'attuazione alla volontà del privato. Anche in questo caso, come avviene in generale per i servizi, si punta sulla sussidiarietà, pensando che comunque l'azione pubblica diretta non produca che guasti (nella fattispecie dell'abitazione ghetti e degrado) e con ciò trovando un ottimo motivo per abdicare a un proprio compito.

Infatti non solo non si produce così vera edilizia pubblica per le fasce sociali più deboli ma l'aver affidato alla esclusiva discrezione dell'operatore privato l'intero destino dell'ERS, non garantisce certezza alcuna per alcuna delle tipologie di intervento eventualmente incluse nella premialità dello 0.35%. Infatti se, come la fase di mercato sembra indicare almeno per il medio periodo, non partiranno i grandi interventi previsti negli ambiti di trasformazione, avremo zero ERS.

Ora, se è vero che le semplici indicazioni di piano non sono sufficienti per avere politiche abitative, come ben insegna la vicenda dell'urbanistica italiana che, avendo imposto con la legge 10 un minimo del 40% di edilizia sociale, non è stata in grado di realizzarne che quote marginali, sarebbe almeno necessario che anche nel PGT l'amministrazione si vincolasse in qualche modo a sviluppare direttamente e comunque, indipendentemente dall'iniziativa privata, gli interventi abitativi necessari a coprire i bisogni sociali più gravi.

Ed è addirittura dubbio che in tal modo Milano ottemperi al disposto dell'art.9 l.r.12, che lo obbliga a individuare nel Piano dei Servizi le "aree per l'edilizia residenziale pubblica, quale servizio di interesse pubblico o generale" parendo da intendersi non completamente sostitutiva l'indicazione che segue di "assicurare, in tutti gli strumenti di programmazione negoziata che prevedano destinazioni residenziali, la realizzazione di edilizia residenziale pubblica, compresa l'edilizia convenzionata, anche esternamente all'ambito interessato".

Un passo avanti, che non risolve quanto sopra ma che potrebbe implicitamente indicare una volontà di sostenere politiche attive di ers, è costituito dall'accordo con le opposizioni volto a introdurre nel generico 0.35 di premio una garanzia di quote minime da riservare alle tipologie di intervento di maggior interesse sociale che in base a notizie di stampa dovrebbe essere assicurato nella misura seguente: 0.05 canone sociale, 0.05 canone convenzionato, 0.05 affitto con patto di futura vendita, 0.20 vendita convenzionata. Non un gran che, comunque, visto che al canone sociale verrebbe riservato meno del 5% dell'intero intervento e che le altre forme di affitto previste non sembrano atte a soddisfare le fasce deboli escluse dal canone sociale (non vengono considerate tipologie di canone come il moderato o il concordato)

Il PGT di Milano

Luca Imberti

Il nuovo Piano di Governo del Territorio (PGT) di Milano presenta elementi di forte novità nel panorama urbanistico regionale e nazionale e di notevole discontinuità con il precedente PRG.

Gli elementi di innovazione derivano anzitutto dalla applicazione ad una grande città della riforma introdotta dalla LR12/05 che suddivide, come è noto, il piano urbanistico in un Documento di Piano (Ddp), non conformativo dell'uso dei suoli, e nei due piani dei Servizi e delle Regole. Di fatto la presentazione contestuale dei tre piani, auspicata dalla Regione, e la inclusione nel Ddp degli ambiti di trasformazione, ancorché subordinati ai successivi strumenti attuativi, riduce la separazione dei livelli di pianificazione, evidenziando aspetti e problemi che tuttavia appartengono alla più generale cornice sovraordinata in cui si inquadra il nuovo PGT.

Specificamente esso introduce alcune novità metodologiche: un meccanismo perequativo con libera trasferibilità dei diritti edificatori sull'intero territorio urbano; un indice territoriale unico per tutto il territorio consolidato, la completa liberalizzazione, sebbene onerosa, delle funzioni e una politica dei servizi basata sulla sussidiarietà e complementarietà dei servizi forniti da privati.

Alcune di queste innovazioni derivano da un processo di revisione del PRG, che nell'ultimo decennio ha limitato il suo ruolo nelle trasformazioni urbanistiche, anche in applicazione di un nutrito numero di disposizioni regionali, trasformando di fatto in prassi ordinaria strumenti come i Programmi Integrati di Intervento gli Accordi di Programma e in generale gli atti di pianificazione negoziata. Va detto quindi che il nuovo PGT in parte recepisce questo quadro ereditato, generato da provvedimenti già vigenti e cerca di sistematizzarlo con un nuovo insieme di regole.

In particolare, rispetto al precedente PRG è scomparsa la tradizionale zonizzazione, che per le aree produttive si era da tempo stemperata tramite strumenti negoziali e con processi spontanei di trasformazione, e subentrano nuove suddivisioni del territorio: in estrema sintesi sono gli ambiti di trasformazione - suddivisi in sottoclassi tra cui i parchi di cintura, con diritti edificatori da trasferire - e il territorio urbano consolidato - anch'esso articolato in sottocategorie, tra le quali i nuclei di antica formazione.

Questo rinnovamento metodologico, supportato da un approfondito lavoro di ricognizione, ha portato a privilegiare, rispetto a dettami puntuali, criteri e schemi progettuali, dettagliati per le più rilevanti trasformazioni, incluse le reti ecologiche e del verde urbano, per le quali si preconizza uno sviluppo imperniato sui parchi di cintura ed i cosiddetti *raggi verdi*, che si incuneano nel territorio consolidato.

Non si può render conto in poche righe della mole di documenti del PGT (consultabili sul sito del Comune), più utile mi pare mettere in evidenza alcuni possibili elementi critici, anche per contribuire al loro miglioramento.

Un primo punto riguarda i rapporti tra il PGT e le politiche di scala più ampia. Né la LR 12/2005 né il recente Piano Territoriale Regionale, né lo stesso PGT hanno affrontato il tema del governo dell'area metropolitana, in termini di infrastrutture, di effetti cumulati ed indotti, lasciando un vuoto per quanto riguarda una visione allargata alla città reale, che va ben oltre i confini comunali. Un vuoto che il PGT forse non poteva colmare, almeno da solo, ma che comunque rende aleatorie le scelte di armatura infrastrutturale e di trasporto ed i bilanci di sostenibilità, come risulta dagli stessi elaborati della Vas del Ddp. Queste incertezze sono rese più acute dal fatto che le previsioni insediative sono consistenti, si parla di un incremento di un terzo di abitanti e addetti rispetto ad oggi, lasciando aperti i problemi su terreni particolarmente sensibili per lo sviluppo della città e il successo dello stesso piano urbanistico.

Ad un livello più pertinente alle scelte di PGT preoccupa lo squilibrio tra le aree esterne, gli ambiti periurbani che includono i parchi di cintura da cui devono trasferirsi i diritti volumetrici e le aree

che possono accoglierli, lasciando aperti i timori che per rendere applicabili gli indici assegnati (0,2mq/mq) i parchi finiscano per essere intaccati. Si noti che questi ambiti generano oltre quattro milioni di mq, circa un terzo della intera capacità delle aree di trasformazione.

Un terzo punto riguarda il territorio consolidato, in cui la attribuzione di un indice unico, associato alla liberalizzazione funzionale asseconderà verosimilmente tendenze alla concentrazione su aree e funzioni di maggior pregio e alla espulsione di attività di supporto. Questa scelta, volta a dar dinamismo al libero mercato, è compensata nelle intenzioni da meccanismi premiali per edilizia sociale e convenzionata, con una contraddittorietà di istanze che potrebbe rivelarsi non sempre compatibile. Altre città, ma non Milano, hanno introdotto correttivi all'indice territoriale per tener conto dei valori di mercato degli ambiti e delle funzioni, al fine di contenere effetti distorsivi.

I criteri morfologici per il territorio consolidato sono talvolta vaghi e difficilmente applicabili, uno per tutti l'arretramento dal fronte strada previsto su ampie parti della città, che ricalca schemi già rivelatisi inefficaci, sottovalutando la grande inerzia della città, che è anche tradizione e storia.

Si deve osservare, infine, che la impostazione del Piano dei servizi, particolarmente di quelli alla persona fa ampio affidamento al convenzionamento, ricalcando il modello della sanità lombarda. Esso ha certamente luci ed ombre, ma soprattutto non è scontata la sua trasferibilità ad altri servizi come quello scolastico, dovendosi mettere a bilancio di un sistema aperto le risorse in conto capitale, ma anche la programmabilità e i costi di gestione nel lungo periodo, che avrebbero forse meritato ulteriori valutazioni e un confronto più ampio.

Densificare Milano: sì, ma come?

Stefano Pareglio - Università Cattolica del Sacro Cuore*

A Milano, oggi, i residenti sono circa 1,3 milioni. Quanti ne avremo nei prossimi anni? Nelle dichiarazioni alla stampa (autunno 2008), l'Amministrazione sogna una città «più densa e più intensa», capace di ospitare 2 milioni di residenti. Nei numeri del PGT (autunno 2009), tra fonti bibliografiche e previsioni di abitanti insediabili, pare invece di intravedere, non senza difficoltà, un obiettivo massimo di 1,8 milioni di residenti.

Dunque, si tratta solo di capire - si perdoni il sarcasmo - se Milano è destinata ad accogliere una nuova popolazione pari a 2 volte la città di Verona o a (quasi) 2 volte la città di Bologna.

Si può obiettare che Milano tornerebbe (più o meno) alla popolazione degli anni Settanta. Allo stesso modo, si può rilevare che tra le prime 102 città d'Italia per popolazione (quelle con più di 60 mila abitanti), Milano è già oggi quella più densa (più di 7 mila abitanti per chilometro quadrato), con la sola eccezione di Napoli.

Il sogno dell'Amministrazione rischia di diventare un incubo per i milanesi?

Qualche altro numero può essere utile a orientarci.

Secondo i dati ISTAT, la popolazione residente a Milano si è ridotta del 28% tra il 1971 e il 2003: un esodo di quasi 500 mila abitanti. Dal 2003 al 2008 sono stati "recuperati" circa 60 mila abitanti, in buona parte immigrati regolari, cresciuti dal 7 al 14% dei residenti tra il 2001 e il 2008: tendenze confermatesi anche nel 2009.

Il flusso di residenti in uscita da Milano è stato assorbito dai comuni della provincia, ma non solo. Si è diretto anche al di fuori di essa.

Le famiglie sono sempre più piccole: da 3,3 (1971) a 2,6 (2001) componenti per nucleo familiare nei comuni del milanese. Da 2,8 a 2,1 nel capoluogo.

La popolazione è drammaticamente invecchiata. A Milano, per ogni ragazzo con meno di 14 anni ci sono 2,12 adulti con più di 65 anni: nel 1971 erano 0,6.

E' anche cambiata, e in modo radicale, la struttura produttiva. Il passaggio dal manifatturiero ai servizi è stato accompagnato dalla polverizzazione delle unità produttive. Rispetto al 1971, nell'intera provincia, gli addetti sono cresciuti del 7% e le unità locali del 74%, moltiplicando in uguale misura le scelte di localizzazione.

In questo lasso di tempo, a Milano, il numero complessivo delle abitazioni è rimasto sostanzialmente stabile: tra le 630 e le 640 mila unità. In provincia, è cresciuto di un terzo.

La Milano compatta dei primi anni Settanta è trascinata oltre i confini daziari, per occupare spazi sempre più remoti. Un fenomeno determinato essenzialmente dai differenziali di prezzo delle abitazioni, reso possibile dall'esplosione della mobilità individuale motorizzata e i cui esiti sono ogni giorno sotto i nostri occhi: spazi metropolizzati banali, di scarsa qualità, inefficienti nell'organizzazione dei servizi, privi di identità, insicuri, nei quali la natura è ridotta a reliquia, *gadget*, ornamento.

E' il fenomeno dello *sprawl*, che interessa molte metropoli europee, ma che da noi si stenta a cogliere nella sua reale gravità, e perciò a governare efficacemente. Anzi, talora è interpretato come segno di vitalità economica o addirittura (involontariamente?) stimolato, come è avvenuto di recente con il taglio dei trasferimenti agli enti locali, combinato alla possibilità di impiegare gli oneri di urbanizzazione per il finanziamento delle spese correnti.

Al centro del sistema metropolitano, nella città di Milano, si è mai fermata la produzione e la riproduzione edilizia, spesso determinate da una somma di micro-trasformazioni, più che da grandi interventi. Comunque, in assenza di un disegno complessivo, dissolvendo così le occasioni davvero strategiche di riequilibrio delle funzioni urbane.

Dal 1972 al 2001, mentre i milanesi si riducono di uno su tre, in città vengono costruite circa 80 mila abitazioni (450 mila in provincia) per un totale di 300 mila stanze, 2/3 delle quali sono da intendere come incremento della dotazione cittadina.

Abitazioni più grandi per famiglie più piccole, con una chiara inversione del titolo di godimento tra i residenti milanesi: dal 70% in affitto al 60% in proprietà.

Contenere l'espansione urbana, come testimoniano questi pochi numeri, si deve.

Il suolo è una risorsa preziosa, finita, non riproducibile. E le città giudiziosamente compatte sono, in genere, più efficienti sotto il profilo energetico e ambientale, quanto meno per ciò che riguarda l'organizzazione dei trasporti, dei servizi e della logistica.

Dunque, accantonati i *ballon d'essai*, si discuta nel merito della "densificazione" di Milano: la città è ricca di intelligenze che possono aiutare a trovare le soluzioni più adatte.

Sei temi, a questo proposito, sono prioritari.

Primo, cosa si densifica.

Nelle città contemporanee, la densificazione non può essere intesa in senso meramente fisico (abitanti per metro quadrato), ma deve prendere in considerazione l'intensità dei flussi di relazione tra gli abitanti, e ricercarne un migliore equilibrio. Il principale elemento ordinatore di tali flussi è notoriamente costituito dalla mobilità, in particolare dall'armatura della mobilità collettiva su ferro. Senza una chiara strategia e un effettivo impegno in tal senso, le idee poggiano sul vuoto, rischiando di peggiorare la situazione.

Secondo, il disegno della densificazione (e il controllo degli esiti).

Il PGT di Milano dichiara di voler sottoporre a una «forte regia pubblica» il governo di trasformazioni liberamente determinate dal mercato. Ma la strumentazione messa in campo dal PGT è in grado di tradurre concretamente l'enunciato? E' in grado cioè di assicurare un'adeguata tutela degli interessi collettivi, posto che gli interessi privati sono capacissimi di tutelarsi da soli? Sia consentito, almeno, di dubitarne.

Quando un tema come il controllo morfologico degli esiti non è per nulla (o solo labilmente) affrontato, quando si persegue l'incremento assoluto della densità più che una sua efficace differenziazione, quando manca un'esplicita scansione delle priorità e dei tempi di realizzazione della città pubblica, è difficile sostenere che il disegno è chiaro e l'esito è assicurato. Anche sul tema della capacità negoziale dell'amministrazione e della solidità professionale dei servizi comunali, che verranno entrambi sottoposti a forti tensioni dall'attuazione del PGT, si può solo compiere un atto di fede.

Terzo, la scala territoriale della densificazione.

Milano, si sa, è ben più ampia dei 182 chilometri quadrati ufficiali. I confini della regione urbana milanese, variabili e sfocati, sono immersi nello spazio continuo che va da Trieste a Torino, da Lugano a Genova alla via Emilia. Polarizzare e infrastrutturare (per carità, in modo ecologico) il territorio metropolitano è una prospettiva più adeguata della densificazione della sola Milano.

Perché allora scartare *a priori*, e con una certa protervia, ogni ipotesi di una ragionevole e coordinata densificazione a una scala più estesa, capace di interessare le relazioni prevalenti sia dei residenti che dei *city users*?

Quarto, la sostenibilità ambientale della densificazione.

Milano, come altre metropoli europee, non brilla dal punto di vista ambientale. E' insufficiente la dotazione di verde fruibile: meno di 13 mq/abitante, 15 se comprendiamo anche il verde stradale. Le concentrazioni medie annue sia degli ossidi di azoto che delle polveri fini sono stabilmente superiori ai valori limite. La gestione dei rifiuti è sotto pressione, soprattutto sul fronte della generazione pro-capite, come dimostra la richiesta di un nuovo termovalorizzatore. Gli indici di motorizzazione e congestionamento sono, evidentemente, oltre ogni limite di sopportazione. Milano, che già arranca nel recuperare questi ritardi, non potrà reggere l'urto di almeno 400 mila nuovi abitanti: una proiezione lineare dell'attuale carico pro-capite porta infatti a un esito scontato.

Va quindi messo in conto che siano in previsione innovazioni radicali. Quali sono? Non certo i teneri raggi verdi (a proposito: che fine hanno fatto?), le pittoresche vie d'acqua (Darsena *docet*) o il romantico recupero delle cascate (speriamo almeno accompagnato dalla salvaguardia della funzione produttiva). Neppure il languente Ecopass (che necessita di una rapida rianimazione) o il dinamico bike-sharing (che vive senza piste ciclabili) paiono sufficienti. Mentre opere come il tunnel sotterraneo Expo-Linate, con i suoi accessi simili a svincoli autostradali, o i parcheggi interrati mai conclusi "remano contro" all'esigenza di ridurre la pressione delle auto sulla città.

Meglio sarebbe che l'Amministrazione dichiarasse, per ogni variabile ambientale, o almeno per quelle più critiche, quali livelli-obiettivo la città sempre più densa intende raggiungere: in che

tempi, con quali risorse, e con quali responsabilità. Diversamente, anche il giudizio sulla sostenibilità ambientale delle trasformazioni programmate si riduce a un atto di fiducia.

Quinto: le politiche attive a sostegno della densificazione.

La disponibilità di una casa a prezzi contenuti è una condizione necessaria, ma non sufficiente per incrementare il numero di residenti.

Come verranno “reclutati” i nuovi abitanti: crescita endogena, immigrazione, trasferimento dei pendolari in città, attrazione di nuovi studenti e di nuovi lavoratori? Ognuna di queste soluzioni, nessuna delle quali da sola decisiva, necessita di una politica attiva: i pendolari si sposteranno solo se prima riusciranno a vendere la loro casa fuori Milano e se, giunti a Milano, troveranno servizi adeguati. Gli immigrati verranno a vivere a Milano se la multiculturalità sarà pratica diffusa e gli strumenti dell’integrazione affermati. I giovani accorreranno a studiare se la qualità dell’offerta didattica non risulterà ulteriormente sacrificata, e si fermeranno a lavorare se la città sarà stimolante, anche dopo l’orario di lavoro.

Sesto: le regole della densificazione.

Si badi: regole, non vincoli, come avviene in ogni società democratica, soprattutto in quelle più liberali.

Si intende davvero contenere lo *sprawl* e invertire la tendenza all’impermeabilizzazione del suolo? Si preveda il “bilancio zero” tra nuove edificazioni ed effettive rigenerazioni, e si garantisca l’inviolabilità assoluta delle aree di pregio, come quelle del Parco Agricolo Sud Milano. Si restituiscano ai cittadini milanesi - che ne sono i proprietari morali - i demani che hanno perso funzionalità e ora vengono impiegati per sistemare i bilanci dei proprietari legali. Si favorisca il recupero (anche intensivo) delle aree già urbanizzate, specie del terziario inutilizzato e con scarso *appeal* commerciale (circa 300 mila mq).

Si intende, meritoriamente, favorire l’accesso al mercato della casa? Si trasferisca integralmente la minor incidenza del costo dell’area ai nuovi milanesi, e non ai costruttori, assicurando quote robuste e obbligatorie di edilizia sociale. E si rinunci all’ipotesi semplicistica, secondo la quale l’aumento del numero di abitazioni disponibili farà scendere, per legge di mercato, i prezzi di locazione o di vendita. Oltre alla domanda e all’offerta, nei corsi di economia si insegnano i “fallimenti del mercato”, ovvero le numerose cause che giustificano interventi di regolazione pubblica per garantire non solo maggiore equità, ma anche maggiore efficienza al mercato.

Si vuole davvero fare di Milano una città più attraente e più vivibile? Si valutino i costi esterni delle nuove edificazioni, intesi come costi delle infrastrutture e dei servizi necessari a garantire la qualità e la sostenibilità degli interventi. E si imputino questi costi al bilancio delle trasformazioni, magari stimolando la competizione tra operatori, per evitare che gravino sull’amministrazione e sui cittadini, di oggi e di domani. E per aprire davvero il mercato agli imprenditori più efficienti.

Si intende trasformare la città e non solo far cassa? Si imponga un vincolo di destinazione urbanistica alle risorse reperite.

E così via: un obiettivo, una regola. Semplice e trasparente.

A queste condizioni, discutiamo pure di densificazione.

Laura Pogliani

Premessa

Secondo la Ir.12/05 il Piano di Governo del Territorio, è, come noto, uno strumento molto articolato e complesso su cui ormai sono stati detti e scritti molti commenti e sul quale diverse Amministrazioni comunali lombarde si stanno cimentando con esiti variegati.

Anche il PGT di Milano si presenta articolato e complesso, per la molteplicità di testi, per la varietà di simulazioni visive e per la ricchezza degli elaborati cartografici, e una prima lettura può risultare lunga e non sempre efficace, dato il breve tempo a disposizione per avvicinarsi al materiale ufficiale e considerando che le presentazioni pubbliche sono state inconcludenti. Pertanto rimangono molti dubbi interpretativi, ambiguità, incertezze e difficoltà nel leggere e confrontare testi che si rinviano l'un l'altro e che sono riferiti ad elaborati cartografici a differente coerenza.

La premessa è necessaria per introdurre quelle che considero brevissime note, spunti per la discussione, e che certamente toccano solo marginalmente le grandi questioni, di natura generale, peraltro ampiamente affrontate nel "Documento INU Lombardia sulle politiche urbanistiche milanesi" della scorsa estate, già pubblicato su *Urbanistica Informazioni*.

Servirà comunque ritornarci, ma ora sento l'esigenza di soffermarmi su questi tre punti.

1. Il balletto dei numeri

Sebbene le politiche urbanistiche trattino le previsioni demografiche in modo progettuale, e certamente il feticismo dei numeri non appartenga alla cultura urbanistica contemporanea (ben sostituito da quello delle immagini), credo che se si vogliono usare legittimamente alcune proiezioni quantitative, occorra farlo con prudenza e consapevolezza.

Il PGT di Milano produce numeri in modo vorticoso, ma platealmente e deliberatamente incoerenti.

Sulla stima degli abitanti. A fronte dei quasi 1.300.000 residenti attuali, il PGT presenta contemporaneamente (nella stessa pagina) uno studio (del Settore statistica e Università Bicocca) che prevede (nell'ipotesi alta) 1.313.000 residenti al 2015 e 1.360.000 al 2027; un altro studio (del Settore statistica) che al 2014 ne stima 1.299.000 e al 2030 1.788.000. Uno scarto finale di circa 430.000 abitanti ineffabilmente dichiarato, come se una città di Bologna dentro Milano non facesse poi molta differenza.

Analogamente, gli abitanti insediabili a seguito delle nuove politiche urbanistiche del piano, possono variare da qui all'orizzonte del 2030, da 1.585.000 a 1.787.000, in ragione dei diversi strumenti cui fare riferimento (il valore più basso per la Vas, il valore più alto per le dichiarazioni altisonanti dell'assessore).

Un uso così spregiudicato ed indifferente dei numeri esibisce non tanto la totale incredulità verso qualunque dimensionamento, quanto piuttosto l'indisponibilità a sottoporre le azioni urbanistiche al monitoraggio e alla valutazione. Cioè l'esatto contrario di quello cui la legislazione lombarda e le pratiche di Vas ci stanno sollecitando da anni.

2. Nel paese della cuccagna

Avventurarsi nel mondo del dimensionamento di PGT è decisamente arduo e probabilmente si rischiano imprecisioni: però è indispensabile, per capire le logiche, le strategie dichiarate e soprattutto gli obiettivi concreti perseguiti.

La superficie totale degli Ambiti di trasformazione urbana (ATU) – gli scali ferroviari, le caserme, San Vittore, Bovisa, Cna Merlata e altri - è di 600 ha e, in applicazione degli indici e premialità di piano (fino a 1 mq/mq, oltre ai trasferimenti volumetrici), sono previsti fino a 6 milioni di mq di slp.

La superficie totale degli Ambiti di trasformazione periurbana (ATP), cioè i PCU nel Parco Sud, è di 3.300 ha e, in applicazione degli indici (fino a 0,2 mq/mq), sono previsti fino a 3,6 milioni di mq di slp.

La superficie totale degli Ambiti di trasformazione di interesse pubblico generale (ATIPG) – gli ambiti dell'Expo, Porto di Mare, Forlanini, Cascina Monluè - è di 270 ha e, in applicazione degli indici e premialità di piano (fino a 1 mq/mq), sono previsti fino a 1,7 milioni di mq di slp.

Un quarto circa dell'intero territorio comunale (4.200 ha) risulta pertanto investito dalle grandi trasformazioni insediative per ca 12 milioni di mq di nuova slp (da sommarsi all'esistente). Una vera cuccagna! Tuttavia, merita considerare che nell'ultimo quindicennio, un periodo ritenuto notoriamente eccezionale sotto il profilo dello sviluppo immobiliare, la nuova slp programmata negli strumenti attuativi ordinari o negoziati (PII, PRU e Piani Attuativi) ammonta a poco più di 4 milioni di mq (e non è tutta realizzata).

Altri 30 milioni di nuova slp sono previsti nei tessuti del Piano delle Regole (ARU). Si tratta di una previsione ingente, ma tutto sommato anche difficilmente verificabile. Infatti, ancora oggi nulla si sa della moltitudine di "trasformazioni striscianti" che stanno modificando pesantemente i tessuti esistenti in questi anni- dall'operazione sottotetti agli interventi diretti e alle DIA – perché finora l'Amministrazione non ha ritenuto opportuno redigerne (e comunicarne) un bilancio. Eppure, sotto il profilo della capacità insediativa aggiuntiva, dei carichi ambientali ed urbanistici indotti si tratta di quantità cospicue, soprattutto perché prive di adeguate e proporzionate compensazioni (servizi ed infrastrutture).

E' del tutto probabile che i 42 milioni di nuova slp siano una delle tante ed incredibili stime disseminate nel PGT per veicolare due importanti messaggi politici: il primo, che l'urbanistica non è "lacci e laccioli", ma la fonte di un'offerta di edificabilità, sostanzialmente inesauribile; il secondo, che si intende privilegiare, nell'immediato futuro, da un lato alcuni (pochissimi) grandi operatori, proprietari di larga parte delle aree del Parco Sud, incluse nei PCU e dall'altro le molte piccole e medie imprese per le trasformazioni minute, all'interno della città consolidata, laddove il piano non richiede alcun impegno di riqualificazione ambientale, di adeguamento dei servizi e di potenziamento infrastrutturale e invece propone una pesante densificazione, ignorando i requisiti di compatibilità morfologica ed ambientale con il contesto.

3. La mano destra non sappia quello che fa la sinistra

Il nodo più arduo riguarda l'integrazione degli strumenti: quali le coerenze, le sovrapposizioni, e quali le contraddizioni tra il PGT, il DI e il Piano dei Trasporti? Ad una prima lettura molti sono gli interrogativi, che riassumerei in queste poche questioni:

- Se formalmente il PGT sembra condividere con il DI l'edificabilità massima attribuibile agli Ambiti di trasformazione (1 mq/mq) e le condizioni per ottenerlo (edilizia convenzionata), non altrettanto chiara è la quantificazione degli impegni dell'operatore, in termini di contributo oneroso. E' possibile che in presenza di alternative tra PGT e DI sia il singolo operatore a decidere la scelta?
- Se il PGT consente la massima libertà di trasformazione degli usi esistenti, quale sarebbe il vantaggio per un operatore nell'aderire alle procedure di DI (attivando un PII), invece di utilizzare l'indice e le modalità attuative previste nei tessuti dal PGT, che, con semplice intervento diretto ammette densità di 0,5 mq/mq, e soprattutto consente una densificazione (da trasferimento volumetrico) che non sembra essere soggetta a limitazioni, se non di natura morfologica, non meglio delineate?
- In altre parole, come possono convivere DI e PGT? A chi faranno capo le procedure di valutazione dei programmi e piani attuativi, una volta approvato il piano, e quali modifiche sono previste nella struttura tecnica comunale per evitare il rischio di perdere competenze professionali maturate in questi anni?
- Ancora più incerto il rapporto con la pianificazione dei trasporti: le grandiose previsioni di sei nuove linee metropolitane, che presentano tracciati differenti nei diversi documenti, e i prolungamenti delle tre esistenti, oltre al prospettato Secondo Passante ferroviario (ad ovest), dipendono per la quasi totalità da finanziamenti nazionali oggi (e nei prossimi anni)

indisponibili o da un ancora più nebuloso project financing (come il tunnel stradale). E' ragionevole supporre che il progetto ambizioso di mobilità intenda soltanto garantire sulla carta la sostenibilità di tutte le previsioni insediative, i cui carichi urbanistici e di traffico risulterebbero altrimenti ragionevolmente inammissibili.

A conclusione di queste primissime note si potrebbe osservare che, nonostante la strategia comunicativa accattivante del nuovo PGT, il futuro della città sembra molto vicino al suo passato prossimo, quando sono state ignorate ripetutamente tutte le istanze di miglioramento plausibile della qualità ambientale ed insediativa, la condizione principale per rendere Milano abitabile ed attrattiva.

NOTE AL PGT DI MILANO di Piero Ranzani

La cura che questo PGT prescrive per la sfibrata città di Milano è una dieta a base di metri cubi piuttosto indigeribile che, se venisse rispettata appieno, renderebbe **certi** l'ingolfamento complessivo e la paralisi dei nodi mentre rimarrebbe **aleatoria** la realizzazione delle dotazioni di uso collettivo, dichiarate ottenibili in quanto consequenziali della premialità volumetrica.

Si tratta di dotare la città di attrezzature e infrastrutture che, in ragione della loro capacità di fungere e attrarre, qualificano le aree urbane rendendole eccellenti e competitive, ma che prima di tutto sono fruite e apprezzate dai residenti attuali e futuri: ossia i soggetti, prioritari tra gli aventi diritto, di trarre giovamento da uno strumento di governo del territorio (e possibilmente non esserne penalizzati).

Ora, è noto che la cura della densificazione – che secondo alcuni dovrebbe contrastare sempre e comunque il consumo di suolo – è specifica per le aree che sono state investite da *urban sprawl* e, avendo densità demografiche basse, ammettono compatibilità a processi accrescitivi e non sostitutivi. Vale a dire che praticare la densificazione significa: a) individuare le aree sottoutilizzate, b) impiegare metodi conoscitivi su misura dei vari casi, c) programmare gli interventi in base alla loro fattibilità e, se si afferma che l'obiettivo è la sostenibilità, d) condizionare gli interventi al contenimento dei consumi energetici e alla riduzione delle emissioni.

Ma la crescita della quasi totalità del tessuto urbano milanese, nel suo insieme e non solo del centro storico, è avvenuta ad ondate successive – ricostruzione postbellica, boom economico, Milano da bere, proliferazione di sottotetti e P.I.I. - non sotto il segno della bassa densità ma sotto la spinta del cosiddetto *rito ambrosiano*, antica e a quanto sembra inestirpabile tradizione immobilista. Alla quale il PGT fiduciarmente attribuisce anche la missione di assolvere l'incremento di servizi e spazi verdi e di soddisfare la domanda di edilizia sociale, grazie all'applicazione di complicate procedure che intrecciano la compensazione di incentivi volumetrici e gli scambi perequativi di volumetrie.

Contestualmente, le scelte localizzative vengono validate da interventi infrastrutturali per la mobilità tutti futuribili, dei quali molti sono spesso inattendibili per mancanza di copertura finanziaria e di prevalente competenza di soggetti terzi e, in ogni caso, richiedenti tempi di realizzazione più protratti di quelli degli interventi immobiliari.

In termini più generali va detto che, comparando le situazioni dello *spazio vitale* della popolazione milanese, l'attuale e la prevista dal PGT, con altre situazioni significative, sorgono motivi di riflessione nel merito della densificazione ad ogni costo.

Infatti, fa sorgere dei dubbi anche soltanto uno sguardo all'indicatore, più aggregato e meramente quantitativo, della densità di popolazione di altre realtà urbane che possono servire di riferimento.

Ad esempio, la tabella sottostante esemplifica che la Milano attuale, tra le città italiane seconda per densità di popolazione dopo Napoli, qualora raggiungesse le previsioni demografiche al 2030, supererebbe di oltre 1300 abitanti/Kmq. l'attuale densità non solo di Napoli ma anche della Londra centrale. Quest'ultima presa a confronto ovviamente non per le sue dimensioni ma per un altro tipo di dati: si invita il PGT, che aspira a fare di Milano un *hub*, a riflettere su quale sia la dotazione percentuale di infrastrutture di trasporto pubblico e di parchi del massimo *hub* europeo e per non dire delle attrezzature per la cultura, l'istruzione e l'innovazione.

	residenti	superficie/Kmq.	abitanti/Kmq
Milano città attuale	1.300.000	182	7.140
Milano città 2030	1.800.000	182	9.890
Inner London	2.760.800	322	8.574
Napoli città	1.004.500	117	8.566

Si ha l'impressione che, malgrado stia imperversando la crisi finanziaria globale originata dai *subprime*, perdurino alcuni fideismi definibili perlomeno anacronistici: come quello che gli investimenti nel mattone trainino la crescita dell'economia o l'altro, addirittura sorprendente, che il mercato delle abitazioni non si vendichi del fatto di non tener conto di una domanda scarsa ed eterodiretta e che così facendo gradualmente si favorisca un circolo vizioso dei prezzi.

Di fronte a situazioni estreme come quella di Milano città, che subisce da un lato i danni sociali e ambientali prodotti dalla congestione del traffico e dall'inquinamento atmosferico, dall'altro le difficoltà economiche e strumentali che la parte pubblica incontra per colmare le carenze dei servizi e finanziare l'edilizia sociale, è indubbio che ci siano motivate ragioni per rivedere le basi stesse della progettazione urbanistica.

Però, queste appena accennate sono questioni di lungo periodo di cui non è rimandabile la trattazione; la pianificazione è un'esigenza che agisce su tempi lunghi e non può essere elusa, pena la congruenza delle trasformazioni.

Rifiutarla come fa il PGT e sostituirla con una sorta di progettazione urbana (*creativa?*) lasciata alla offerta estemporanea del privato appare un espediente che non può reggere sotto il duplice profilo delle priorità di interesse collettivo e della programmazione interconnessa, a cui gli interventi urbanizzativi devono pur sottostare in qualche misura.

La diffusione a tappeto indifferenziata - applicata dovunque ai grandi progetti urbani e agli interventi minuti - evocherebbe la metafora di una grande lotteria in cui si conferisce importanza esclusiva alla distribuzione che, pervicacemente, si intende fare dell'enorme monte premi volumetrici.

Ma, quanti e quali saranno i giocatori? Come collimeranno le localizzazioni edilizie dettate da interessi contingenti con le realizzazioni delle grandi infrastrutture, richiedenti investimenti ingenti provenienti dalla mano pubblica sostenuta da una fiscalità locale da rifondare?

Gli assetti infrastrutturali esaminati appaiono spesso contraddittori rispetto alla visione di città che viene proposta. Non sembra plausibile che alla città di Milano sia possibile attribuire il ruolo di snodo internazionale delle grandi reti di trasporto e del sistema aeroportuale, senza convincenti interventi in grado di risolvere le forti criticità di impianto strutturale che il servizio ferroviario milanese già manifesta attualmente e ancor più manifesterà con la maggiore offerta di SFR e TAV e dall'apertura del Gottardo.

Lo stesso dicasi per quanto concerne le vaste porzioni di città non adeguatamente fornite del servizio di trasporto pubblico su ferro: enorme la disparità tra le zone servite dalle linee della metropolitana e quelle che non lo sono e questa disparità incrementa notevolmente la mobilità complessiva delle auto.

Il territorio cittadino non è, come si sostiene, così nettamente suddiviso tra un nucleo centrale sostanzialmente autoreferenziale e l'anello di periferie integrate con i comuni di prima cintura e che, pertanto, la riorganizzazione della città sia ottenibile perseguendo due obiettivi: la densificazione dei nodi infrastrutturali e l'inclusione nei progetti urbani unitari di infrastrutture finanziate dai privati.

Nei rapporti tra capoluogo e regione urbana, i flussi del pendolarismo in entrata e in uscita non possono trovare sollievo, come si sostiene, correggendo la rete consolidata della mobilità radiale attraverso l'inserimento di qualche collegamento trasversale che sposterebbe i flussi verso nuovi centri di attrazione sui territori dei comuni vicini. L'impianto radiale - congeniale a tutti i poli di attrazione - che collega i centri minori con Milano è strutturale e non modificabile a parole che richiamano le reti. Quelle elencate sono tutte questioni più o meno note: se si vuole ovvie perché reali.

Dall'esame del PGT di Milano si trae l'impressione complessiva che si ricorra un po' troppo ad espedienti spesso artefatti per eludere le difficoltà, piuttosto che avanzare delle soluzioni a situazioni problematiche certamente impegnative.

Considerazioni sulla componente paesaggistica del PGT di Milano.

Umberto Vascelli Vallara

Il PGT dichiara il Paesaggio una tema ineludibile nella programmazione territoriale che per questo costituisce una citazione ricorrente nei vari documenti. Al paesaggio sono espressamente dedicati numerosi elaborati, in particolare nel Documento di Piano l'**Allegato 5 "Contenuti paesaggistici del Piano"**, che descrive l'assetto paesaggistico del territorio comunale distinguendo tre componenti:

1. il paesaggio dei parchi regionali e agrario,
2. il paesaggio naturale definito dal corso del Lambro.
3. il paesaggio urbano

Su questa tripartizione si strutturano le tavole che classificano il territorio per differenti qualificazioni paesaggistiche e che dovrebbero costituire un utile riferimento 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:

- a. per il Documento di Piano la tavola D.02 "**Carta di sensibilità del paesaggio**" che dovrebbe rappresentare la sintesi delle analisi condotte nel corpo allegato 5 "**Contenuti paesaggistici del Piano**".
- b. per il Piano delle Regole l'Allegato 02/3 "**Carta di attribuzione del giudizio sintetico di sensibilità paesaggistica**".

Le tre differenti categorie di paesaggio considerate vengono così rappresentate, descritte e normate:

1- Paesaggio dei parchi regionali e agrario

Si riconosce che nel territorio del Comune di Milano il paesaggio agrario risulta fundamentalmente compreso nei parchi regionali. La tavola D.02 "**Carta di sensibilità del paesaggio**" su questo tema individua 7 ambiti, all'interno dei quali identifica differenti vocazioni distinguendo la qualificazione paesaggistica, la "fruizione" (uso ricreativo?), l'agricolo produttivo e il residuale in trasformazione (EXPO ?). È possibile ricavare una più approfondita analisi paesaggistica di questi ambiti nell'**Allegato 5/3** che contiene 5 tavole elaborate dal PIM in scala 1:10.000 con una dettagliata rilevazione dei caratteri connotativi dei 5 Parchi di Cintura Urbana. La normativa prevalente per questi ambiti è quella dei PTC dei due parchi: il Parco Nord Milano e il Parco Agricolo Sud Milano.

2- Paesaggio naturale definito dal corso del Lambro

La tav. D.02 riporta solo la perimetrazione dell'ambito di paesaggio naturale riferibile al corso del Lambro; è possibile tuttavia disporre di ulteriori informazioni consultando la tavola dell'**Allegato 5/6** che individua le fasce di assetto idrogeologico del PAI con le relative classi di rischio; l'area è interessata da un protocollo d'intesa "**Verso il contratto di fiume Lambro**" con finalità di valorizzazione del paesaggio, il risanamento delle acque e più in generale la riqualificazione del bacino fluviale del Lambro, inoltre da una proposta di "**Corridoio del Lambro**" di connessione con i parchi Lambro, Forlanini e Monluè (citata solo nell'Allegato 5). Un'ulteriore integrazione di analisi paesaggistiche si ha nella tavola PIM "**Piano di cintura Urbana 4/5 Idroscalo, Lambro Monluè**".

3 - Paesaggio urbano

Nella D.02 il paesaggio urbano è valutato in funzione prevalente della storicità della tessitura del territorio che viene articolato in

- Nuclei di Antica Formazione (**NAF**),
- Ambiti contraddistinti da Disegno urbano Riconoscibile (**ADR**),
- Ambiti di ridefinizione del paesaggio urbano o Ambiti di Rinnovamento Urbano (**ARU**).

Questa distinzione è assunta come struttura delle tavole (R.01, R.02) e della relativa normativa (Titolo II – Disciplina d’uso del territorio comunale) del Piano delle Regole attraverso il quale viene meglio dettagliato e normato il paesaggio urbano.

Nella tavola R.01 “**Ambiti omogenei**” si ha una ben distinta perimetrazione del tessuto urbano consolidato (oggetto del Piano delle Regole), degli altri ambiti soggetti alla normativa dei Parchi Regionali, degli ambiti disciplinati dal Documento di Piano quando comprendono brani di tessuto urbano consolidato, lo sottraggono al Piano delle Regole), degli ambiti disciplinati anche dal Piano dei Servizi che, in tali casi, si sovrappone alla disciplina specifica del Piano delle Regole.

La tavola R.02 “**Componenti morfologiche**” classifica tutto l’edificato del tessuto urbano consolidato (storico e di recente formazione) secondo una valutazione che risulta più esplicita solo con la consultazione della successiva tav. R.03 e associa ogni ambito a specifiche norme che ne indicano le modalità di intervento.

In due tavole in scala di maggior dettaglio (1:2.000) ai Nuclei di Antica Formazione (NAF) è riservato un approfondimento per l’attribuzione di valore storico/morfologico nella **tavola R.03**, per la definizione delle tipologie d’intervento sui singoli edifici o spazi verdi nella **tavola R.04**, che ripete la tav. R.02, anche qui si hanno specifici rimandi al Titolo II della normativa che regola le modalità d’intervento. Ambedue le tavole sono corredata da una ricca schedatura dei **complessi edilizi di valore storico architettonico (allegato 7)** alla quale rimanda la numerazione indicata su molti edifici. Le due tavole individuano anche nuclei esterni al centro storico.

A fronte di analisi e classificazioni paesaggistiche, può essere opportuno verificare come il Piano se ne avvalga per orientare le scelte di trasformazione territoriale proposte e per salvaguardare i valori paesaggistici caratterizzanti il territorio comunale.

Per quanto riguarda il **paesaggio dei parchi** la normativa del PGT rinvia alle norme dei rispettivi PTC del Parco Nord Milano e del Parco Agricolo Sud Milano. La cartografia elaborata dal PIM sopra ricordata costituisce un interessante approfondimento paesaggistico, ma solo sotto il profilo meramente ricognitivo perché non è accompagnata da indirizzi specifici per la salvaguardia e valorizzazione degli elementi di caratterizzazione rilevati.

Per quanto riguarda il **corso del Lambro** l’assoggettamento alle norme molto limitative del relativo Piano per l’Assetto Idrogeologico (PAI) non sembra renda possibili inopportune trasformazioni edificatorie che confliggano con i caratteri naturalistici residui.

Per quanto riguarda il **paesaggio urbano** si osserva che poco aiutano la “*Carta di sensibilità del paesaggio*” e la “*Carta di attribuzione del giudizio sintetico di sensibilità paesaggistica*” in quanto non è esplicitato il percorso attraverso il quale si sia pervenuti al riconoscimento di “*rilevanza*” e “*integrità*” dei singoli brani di territorio classificati, che era previsto nell’Allegato 5 “*Contenuti paesaggistici del Piano*” da attuarsi secondo la specifica “*Tabella di sensibilità paesaggistica*” che non è stata compilata.

Il repertorio **complessi edilizi di valore storico architettonico** è ricco di schede dei singoli edifici corredate con rappresentazione fotografica, segnalazione degli autori, datazione ed anche con descrizione delle caratteristiche architettoniche e ambientali, spesso insufficienti ad orientare gli interventi in vista di una salvaguardia delle architetture che non rientrano nella categoria di edifici tutelati come beni monumentali, alla cui tutela si può pensare debba provveda la Soprintendenza. La normativa ignora questo repertorio, se non nell’elenco degli elaborati, che non viene mai richiamato

per promuovere un particolare rispetto dei valori propri delle architetture segnalate. Inoltre, considerando quanto sia pervasiva nelle previsioni di Piano la categoria di edifici per i quali si può arrivare anche alla demolizione e ricostruzione (sia pure mantenendo o ripristinando le cortine edilizie), non sembra tra gli obiettivi prioritari del Piano la conservazione del contesto delle singole architetture segnalate come rilevanti, la qual cosa comporta non solo disattenzione alla qualità del contesto degli edifici monumentali, ma anche la perdita di immagine complessiva di brani del paesaggio urbano.

In conclusione si può rilevare che il Piano dispone di molte analisi, che indubbiamente potrebbero essere migliorate, particolarmente per quanto riguarda l'identificazione dei caratteri irrinunciabili dei vari contesti paesaggistici, ma, soprattutto mancano i relativi *indirizzi specifici* che orientino la qualità degli interventi richiamabili nelle norme, che in carenza di questo riferimento risultano pericolosamente generiche. Questa considerazione non è limitata al territorio riservato al Piano delle Regole, ma vale per tutto il Piano. Allo stato attuale in mancanza di specifici indirizzi, è difficile prevedere il raggiungimento di obiettivi generali di qualità ambientale, ragione per cui il risultato dipende sempre e soltanto dalla qualità degli interventi successivi al PGT. L'attuazione del piano risulta molto aperta e il rischio di una caduta di tensione per mancanza di supporti finanziari o per eccessiva pressione di operatori con prospettive di corto periodo o, più probabilmente, per l'intreccio di ambedue le queste evenienze, potrebbe lasciare passare da questa rete normativa a maglie molto larghe trasformazioni territoriali banalizzanti o perfino negative per la qualità del paesaggio milanese. Corrono questo rischio anche quelle iniziative mirate alla valorizzazione del paesaggio, sia pure con un'attenzione prevalente alla dotazione di verde e al recupero del paesaggio agrario, indicate nel Documento di Piano all'Allegato 04 "**Il progetto strategico**": *Passeggiata urbana dei Bastioni, le vie d'acqua, le Rotonde per l'arte, i raggi verdi, gli Ambiti di trasformazione periurbana.*

Occorre infine valutare la ricaduta sull'assetto paesaggistico, come sopra articolato, dei grandi programmi di trasformazione urbana e periurbana previsti dal Documento di Piano nella tavola **D.01 "Ambiti di Trasformazione"**.

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 del Documento di Piano) 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*.

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

Perequazione e città esistente nel PGT di Milano

Piergiorgio Vitillo

Il nuovo piano per Milano è nel disegno e nella struttura generali e nella migliore delle ipotesi un piano debolmente razionalizzatore.¹ Il primo **PGT di Milano non presenta aspetti di riforma e si caratterizza per aspetti assai deboli di razionalizzazione** dell'esistente anche in rapporto ai due temi trattati nelle note che seguono: la **perequazione urbanistica** e le **regole per la città esistente**.

1. Una città sperequata

La perequazione urbanistica² rappresenta la risposta pragmatica e operativa alla crisi del modello pubblicistico espropriativo finalizzato all'acquisizione delle aree e delle dotazioni pubbliche per la collettività.

La perequazione serve ed è utile solo se funzionale al progetto (qualsivoglia) **di città pubblica**. Deve quindi risultare **prioritario**, rispetto agli aspetti strumentali e tecnici (sia urbanistici che economico – estimativi), **il disegno urbano e territoriale**, fondato sulla costruzione delle reti ecologiche e dei sistemi ambientali, connesso al presidio agricolo e paesaggistico del territorio, alla continuità del sistema degli spazi aperti e delle dotazioni territoriali. **E' in funzione di questo disegno e di questi imprescindibili obiettivi progettuali che la perequazione assume senso, valore ed efficacia**, con particolare riferimento al **sistema delle relazioni** (infrastrutturali, ambientali e insediative), che caratterizza la città contemporanea.

La perequazione è quindi prima di tutto una visione al futuro della città che vogliamo, che **utilizza strumentalmente, in modo cauto e ragionevole, i diritti edificatori** (le volumetrie da realizzare *in situ* o da trasferire), al fine di perseguire le finalità non solo pubblicistiche e di equità, ma anche e soprattutto "progetto di relazioni".³

¹ Per le finalità di queste note, non riuscirò ad argomentare compiutamente questa affermazione. In ogni caso, il piano è strumento utile se serve per affrontare (e possibilmente risolvere) i problemi della città e del territorio. Se questo non fa, il piano non serve. Affermo che il PGT di Milano sia un piano "debolmente razionalizzatore", un "piano non piano", con riferimento perlomeno a tre aspetti: **a)** non presenta strategie, visioni e regole rigenerazione della struttura ambientale e infrastrutturale della città e del territorio; **b)** ratifica la totalità e la sostanza decisioni prese (gli scali ferroviari, le ultime aree sottoutilizzate/dismesse della città, Expò, programmi negoziati in itinere), da altri attori e in altre sedi; **c)** dichiara esplicitamente di non essere un piano (perlomeno nella sua forma tradizionale, di per sé non un male), minimizzando l'intervento pubblico, massimizzando la sussidiarietà orizzontale e sostenendo la più ampia e sregolata libertà del mercato edilizio, indicato anacronisticamente quale motore dello sviluppo.

² Considerata quale attribuzione di un misurato indice territoriale di edificabilità alle sole aree oggetto di trasformazione urbanistica, con la contestuale cessione gratuita delle aree pubbliche, a compensazione dei diritti di edificabilità concessi, nella misura necessaria a soddisfare le esigenze dell'organismo urbano, non solo dei nuovi insediamenti.

³ Anche su questa questione non riesco a soffermarmi come dovrei, ma progettare la città contemporanea vuole dire essenzialmente connettere, ricercare relazioni, definire compiutamente margini.

Da questo profilo, due sono in particolare gli aspetti di criticità del nuovo PGT: l'indice unico e generalizzato; l'utilizzo assai limitato sia delle tecniche di perequazione (solo per acquisizione di verde pubblico e delle infrastrutture per la mobilità), che di compensazione (diritti volumetrici in cambio di cessione per le aree a standard).

Il piano, in particolare, **non tiene conto della natura ineguale e disomogenea degli immobili** che devono preferibilmente essere classificati sulla base dello stato di fatto (localizzazioni, caratteri, rapporto con il contesto, accessibilità, ecc.) e dello stato di diritto (vincoli, previsioni urbanistiche, ecc.), in cui si trovano. **L'indice unico di trasformazione previsto**⁴ (con particolare riferimento alle aree del Parco Sud), **rischia non solo di non ottenere i risultati attesi ma di ingolfare il mercato di crediti edilizi difficilmente esigibili**. Da questo punto di vista, il Documento di piano previsto dalla legge regionale, avrebbe consentito di utilizzare per le aree dei Parchi di Cintura Urbana (circa 3.300 ettari agricoli, che di diritto vengono trasformati dal piano in aree edificabili⁵), il meccanismo delle "trasformazioni condizionate", che alcuni piani di governo del territorio hanno cominciato a sperimentare. Verificando, in modo integrato e coerente con gli obiettivi e le finalità di Expò 2015, il "patto città - campagna" auspicato da molti, condizionando coerentemente le trasformazioni urbanistiche al raggiungimento di condizioni prestabilite.⁶

Si tratta quindi di un **piano che rischia** purtroppo, al contrario di quanto auspicato e dichiarato, **di risultare contro il mercato e la concorrenza urbana**, avvantaggiando (forse solo teoricamente), il binomio rappresentato dai grandi proprietari delle aree del Parco Sud, che vedono valorizzati i loro suoli con la più tradizionale rendita fondiaria assoluta; e delle piccole - medie imprese edilizie per le trasformazioni estensive e le manutenzioni qualitative nella città esistente⁷.

Se il progetto non è dato, o perlomeno non risulta chiaramente percepibile, prevale il profilo estimativo e **il meccanismo perequativo proposto si riduce a una mera operazione di tipo economico - finanziario**, per diversi aspetti anacronistica.

⁴ L'indice perequativo unico e generalizzato previsto per gli ambiti di trasformazione periurbana (0,10 mq/mq), assomiglia pericolosamente al vecchio disegno di legge Cutrera (1990), che riprendeva il *plafond legal de densité* francese (1975), entrato in crisi anche in Francia non solo non raggiungendo i risultati attesi, ma avendo stimolato inopportuni processi di periurbanizzazione, di rallentamento degli interventi nelle aree centrali, di crescita della rendita fondiaria assoluta.

⁵ Altra singolarità del nuovo piano è quella di avere di fatto eliminato sia le zone agricole che le zone produttive, con le conseguenti implicazioni dal punto di vista giuridico - amministrativo.

⁶ Collocando quindi le trasformazioni urbanistiche in un altro tempo, condizionate al raggiungimento delle condizioni poste: (se ... (if)... allora (then)...).

⁷ I titoli edilizi abilitativi sono stati a tutti i livelli istituzionali e di governo fortemente liberalizzati, sia a scala nazionale (il recente Decreto Milleproroghe), che regionale (la Parte II, Titolo I della LR 12/2005), che locale (la revisione del Regolamento Edilizio Comunale).

Questo meccanismo dovrà, peraltro, essere necessariamente sottoposto a successivi approfondimenti attuativi e gestionali, ancora poco praticati e sperimentati (Borsa dei diritti? Autorità dei diritti? Registro delle cessioni dei diritti edificatori?). E che, soprattutto in questa complicata fase del mercato immobiliare, rischia di gonfiare di “mattoni di carta” i bilanci delle società (e non solo le società immobiliari) e di liberare consistenti “titoli tossici” (in questo caso diritti volumetrici), che difficilmente troveranno i suoli su cui atterrare.

2. Una città senza forma

Tre sono gli aspetti su cui mi soffermo: la tipologia e i caratteri dei tessuti urbani consolidati, l'indifferenza funzionale, la densificazione urbana.

Tessuti urbani consolidati

I tessuti urbani esistenti rappresentano il deposito fisico concreto (quartieri, strade e piazze, parchi, fabbriche, ecc.), **delle trasformazioni della città**, siano esiti pianificati o meno.

Il PGT suddivide in due grandi famiglie il tessuto urbano consolidato: *i Nuclei di Antica Formazione (NAF)* e il *Tessuto urbano di Recente Formazione (TRF)*. Quest'ultimo, è a sua volta suddiviso in due: *Ambiti contraddistinti da un Disegno urbanistico Riconoscibile (ADR)* e *Ambiti di Rinnovamento Urbano (ARU)*. Per entrambe le famiglie evidenzio solo i principali nodi problematici: **un'individuazione limitata e circoscritta dei nuclei di antica formazione; un'incompleta classificazione** (cinque tipologie⁸, oltre agli ambiti di rinnovamento urbano), **nonché la banalizzazione delle regole e delle indicazioni morfologiche per il tessuto urbano di recente formazione.**

Il riconoscimento dei valori urbani storici si limita sostanzialmente alla città compresa all'interno dei Bastioni e non tiene conto non solo di altre e significative parti di città che presentano valori tipologici e di testimonianza storico - architettonica, ma soprattutto dell'evoluzione progressiva del concetto di bene urbano di interesse e valore storico.⁹

La classificazione degli ambiti urbani a disegno urbanistico riconoscibile non tiene conto non solo delle epoche di costruzione e degli strumenti che li hanno formati

⁸ Le cinque tipologie degli ADR sono rappresentate dalle parti di città nelle quali sussiste unitarietà morfologica dei diversi tessuti e un consolidato rapporto fra spazi privati e pubblici: i tessuti urbani compatti a cortina; i tessuti urbani ad impianto aperto; i tessuti urbani della città giardino; la tipologia rurale; gli insediamenti urbani unitari.

⁹ Nel corso degli ultimi venti anni, la cultura urbanistica ha acquisito il passaggio dal vecchio concetto di “centro storico” a quello di “città storica” nella sua interezza, che comprende in diversi piani contemporanei non solo i tessuti urbani ottocenteschi e del primo novecento, ma anche il sistema variamente articolato delle architetture moderne.

(si pensi solo ad alcuni brani urbani formati dalla sequenza di piazze - viali alberati - edifici del Piano Beruto o dello stesso piano Albertini), **ma anche dei caratteri paesaggistici e ambientali che li caratterizzano.**

Per i tessuti urbani di recente formazione il piano propone inoltre poco motivate e comprensibili regole morfologiche, sia per gli ambiti ADR (a disegno riconoscibile), che per gli ARU (di rinnovamento urbano).¹⁰ Si tratta di **norme morfologiche modeste, che ignorano la storia e una tradizione densa di ricerche e studi sulla forma della città.** Che risultano peraltro motivatamente superabili con la predisposizione di progetti piani - volumetrico (esistono ancora i progetti piani - volumetrici? La ricchezza, procedurale ma anche morfologica, dei Programmi urbani complessi dov'è finita?). E che difficilmente riusciranno a trovare applicazione se messe alla prova delle norme civilistiche (Codice civile) e regolamentari (Regolamento Edilizio ma non solo).

Con questi dispositivi, è possibile parlare di riqualificazione della città esistente? Di ripristino prestazionale e qualitativo dei tessuti urbani ereditati dalla storia della città? Di rigenerazione ambientale ed ecologica della città esistente?

Indifferenza vs integrazione funzionale

La necessaria integrazione funzionale - da disciplinare individuando le funzioni non ammesse in rapporto ai caratteri dei tessuti urbani, come previsto dalla legge regionale - **è cosa assai diversa dall'indifferenza funzionale** prevista dal PGT. **La ricchezza dell'integrazione e della mixetà funzionale patrimonio dalla città storica risulta appiattita sulla libertà tutta ideologica dell'indifferenza funzionale.**

Questa questione porta inoltre inevitabilmente con sé il tema del **rapporto necessario fra infrastrutture e usi urbani.** La libera e indifferente insediabilità delle funzioni genererà incertezza nella programmazione dei servizi e delle infrastrutture¹¹. A mero titolo di esempio, il piano prevede sei nuove linee di metropolitana (peraltro con tracciati differenti nei differenti documenti), più il prolungamento delle tre linee esistenti, più il nuovo Passante ovest ferroviario, che risultano scollegati da qualsiasi capacità di spesa, garantendo con queste solo sulla carta e ai fini burocratico - formalistici della VAS la sostenibilità delle trasformazioni urbanistiche programmate.

¹⁰ Che dire delle indicazioni per gli ADR "(...) L'edificazione in tutto o in parte all'interno di cortili dovrà essere di altezza pari o inferiore rispetto alla costruzione in cortina ed è tenuta all'applicazione delle regole di definizione delle distanze fra edifici in relazione alla loro altezza e alla disciplina dei cortili prevista dal Regolamento Edilizio, limitatamente alle facciate di altezza pari all'edificio di nuova costruzione" "(...) in presenza di frontespizi ciechi l'edificazione deve essere in aderenza, salva la dimostrazione di impossibilità" (art. 15, commi 2b e 2c delle norme del PdR). Oppure delle indicazioni per gli ARU di "(...) arretramento di almeno 3 metri della linea di altezza dell'edificio dal confine di proprietà verso lo spazio pubblico. In questo caso, l'area risultante dall'arretramento deve essere prevalentemente destinata a verde" (art. 17, comma 2b delle norme del PdR).

¹¹ A dire il vero, un elaborato del Piano dei Servizi (tav. S.03), individua con un raggio di influenza definito geometricamente, non sulla base dei tempi di accessibilità, le zone urbane servite dal trasporto pubblico, per le quali è previsto un indice minimo di 3,00 mc/mq.

Densificazione generalizzata vs densificazione selettiva

Il PGT consente la densificazione generalizzata della città esistente, con la possibilità di trasferire senza limiti (se non relativi alle modalità attuative, con o senza strumento urbanistico preventivo o titolo abilitativo convenzionato), le volumetrie perequative generate sia dagli ambiti di trasformazione che dalla stessa città consolidata.¹²

La densificazione è per sua natura discreta e selettiva, privilegia i luoghi in rapporto ai contesti, all'accessibilità e ai sistemi di mobilità. Non può essere generalizzata e non può a mio parere che essere funzionalmente programmata: le grandi funzioni urbane, sia pubbliche che private, non devono essere localizzate in rapporto ad alcune vocazioni di contesto e alla garanzia di una mobilità efficiente e di alcuni elementi e parametri di sostenibilità? La residenza in ogni luogo è auspicabile?

Al contrario, **il PGT promuove un processo di densificazione indifferenziata e soprattutto indifferente ai contesti**, se non per le lasche regole morfologiche prima ricordate, quando abbiamo faticosamente imparato che la composizione urbana e architettonica devono risultare funzionali ai luoghi e ai contesti. E deve essere attuata con piani/programmi urbani i cui caratteri prestazionali, le cui regole generatrici dello spazio, pubblico in particolare, ancorchè flessibili, devono essere definite a monte dei processi di attuazione, non a valle, se vogliamo ottenere risultati significativi di rete e di struttura per la nostra arretrata città pubblica e per il welfare urbano nel suo complesso.¹³

¹² Per gli interventi diretti all'interno della città esistente è previsto anche in questo caso un indice unico e generalizzato pari a 0,5 mq/mq; peraltro, facendo salva la Slp esistente anche nel caso di demolizione e ricostruzione, l'indice di 0,5 mq/mq appare un valore assolutamente teorico e virtuale, superato (ad eccezione delle residue porosità urbane) in tutta la città consolidata, che presenta valori fondiari assai superiori. Sono in ogni caso consentite densificazioni da trasferimento / atterraggio volumetrico, senza regole e limitazioni se non, come detto, relativi alle modalità di attuazione .

¹³ Senza peraltro sottoporre alle necessarie verifiche di compatibilità e impatto (insediativo, morfologico, ambientale ma anche economico) le trasformazioni programmate in rapporto ai caratteri dei tessuti urbani esistenti.