

## Argomentazioni e proposte

riguardanti le linee di indirizzo per la parziale variante normativa delle norme di Attuazione del Piano delle Regole e del Piano dei Servizi a seguito dell'avviso di avvio del procedimento pubblicato sul BURL n° 47 del 18/11/2025

---

Nel prendere atto della decisione della Giunta Comunale di interrompere il percorso di revisione generale del PGT vigente, avviato nel 2023, riteniamo doveroso segnalare le criticità connesse alla scelta di operare una "variante normativa" che sembrerebbe indirizzata principalmente a tamponare le falle aperte dai procedimenti giudiziari in corso ma che in realtà investe alcuni dei pilastri sui quali si regge l'impianto del piano vigente.

Pur riconoscendo la necessità di fornire un più saldo quadro di certezze agli operatori economici ed agli istruttori comunali riteniamo indispensabile che tale quadro di certezze si appoggi su una visione complessiva della politica urbanistica: una visione in grado di orientare la trasformazione della città al conseguimento di obiettivi qualificanti della politica urbanistica di questa Amministrazione.

Il piano vigente pone al centro della propria strategia la densificazione urbana: a questo obiettivo sono orientate le disposizioni normative che promuovono la sostituzione della miriade di edifici dismessi o sottoutilizzati presenti quasi ovunque nel tessuto edificato milanese, favorendo un processo di rigenerazione diffusa la cui straordinaria entità è chiaramente dimostrata dal volume degli investimenti immobiliari in Milano e, per altro verso, dalla numerosità delle iniziative avviate dalla magistratura.

Questa impostazione, apertamente dichiarata nel 2010 dai promotori del primo PGT di Milano, è tuttora alla base del piano vigente il quale, con la variante 2019, ha ulteriormente ampliato i margini di flessibilità disposti dalla normativa al fine di accelerare il processo di trasformazione e la concentrazione su Milano dell'interesse degli investitori.

La normativa del piano attualmente vigente, ossia le norme del Piano delle Regole e del Piano dei Servizi dal momento che il Documento di Piano di è sostanzialmente privo di effetti operativi, è la rappresentazione fedele della strategia sopra descritta ed alla riconsiderazione di tale strategia si possono ricondurre molti dei temi che compaiono nell'elenco degli "indirizzi" dettati per la nuova variante normativa nella Delibera della Giunta Comunale.

Dalla lettura dei 16 indirizzi elencati nella Delibera emergono, a nostro parere, almeno quattro temi di rilevanza strategica sui quali è necessario aprire un confronto che non può essere limitato alla sola ricomposizione del testo normativo.

### **1. Le regole per il trasferimento dei diritti edificatori** (indirizzi "c", "d", "f")

---

La libera circolazione dei diritti edificatori insieme all'indifferenza funzionale, all'esclusione dalla verifica della capacità edificatoria di un ampio assortimento di servizi dichiarati di interesse pubblico, alla rimozione del tetto insediativo in determinati luoghi (Nodi, Piazze) o in presenza di determinate funzioni (edilizia sociale) ha reso incontrollabile la reale entità del carico urbanistico realizzato nei processi di trasformazione. La flessibilità del tetto insediativo consentita dalle norme vigenti costituisce uno dei capisaldi del PGT. La sua revisione va affrontata con grande cautela, per non mettere a soqquadro settori importanti del mercato finanziario, ma anche con un chiaro indirizzo strategico, dichiarando apertamente il risultato che si intende conseguire.

#### **Nel merito**

Occorre reintrodurre **limiti chiari e definiti delle densità** realizzabili anche al fine di controllare gli effetti locali della densificazione. Contemporaneamente è necessario rivalutare la scelta delle aree ove è consentito il superamento delle densità massime, che nel piano vigente appaiono di estensione tale da rendere incontrollabili gli effetti delle trasformazioni. Contemporaneamente sembra opportuno inserire in normativa il parametro dell'**altezza massima dei fabbricati** da riferire alle diverse caratteristiche dei tessuti.

In questo contesto una particolare attenzione si ritiene vada dedicata alle politiche di **"rigenerazione"** che dovrebbero fondarsi su due principi: la definizione precisa e coerente alle disposizioni di legge delle condizioni fisiche, sociali ed ambientali che giustificano la modalità di intervento della rigenerazione, e la concentrazione delle agevolazioni e premialità connesse alla rigenerazione per il rilancio di comparti urbani significativi che presentano effettive necessità, piuttosto che disperderle nella miriade di interventi su singoli edifici diffusi nell'edificato. In tali comparti la rigenerazione non può intendersi come intervento volto meramente ad aggiungere, o modificare nella destinazione d'uso, volumi di città costruita: occorre introdurre anche un principio di efficienza nell'uso degli spazi, finalizzato a conseguire la più efficace ed estesa allocazione di **funzioni degli spazi aperti**, di elevato rango relativamente alla qualificazione della città pubblica (le funzioni del suolo permeabile e delle vegetazioni, della mobilità attiva di residenti e city users, del trasporto collettivo, del reticolo idrico, ecc.), in rapporto ad altri usi concorrenti sugli stessi spazi (ad esempio, la sosta e circolazione veicolare privata), individuando come temi prioritari quelli dell'adattamento climatico e della connettività e accessibilità.

## **2. La normativa morfologica e i compiti della Commissione del Paesaggio** (indirizzo "e")

---

L'introduzione delle norme morfologiche rappresenta una delle peculiarità del piano vigente, che sperimenta un sistema di regole volte a governare la forma delle trasformazioni (la morfologia dei tessuti urbani) introducendo contemporaneamente un ampio margine di flessibilità la cui gestione è demandata alla Commissione comunale per il Paesaggio. Anche questa delega rappresenta uno dei capisaldi del piano vigente, la cui modifica richiederebbe un attento esame dei risultati ottenuti in termini di qualità dell'ambiente urbano e della sua architettura, considerando il lavoro delle Commissioni del Paesaggio che si sono succedute nel corso degli ultimi 15 anni e che non può essere liquidato come esito incoerente dell'attività di un comitato d'affari.

Anche su questo tema deve essere aperto un confronto per la definizione dei valori urbani alla cui salvaguardia deve essere indirizzata la normativa morfologica e sui nuovi o più precisi strumenti dei quali deve essere dotata.

### **Nel merito**

Alla Commissione per il Paesaggio deve essere restituito un ruolo quale strumento centrale per la valutazione della qualità urbana delle trasformazioni, riconoscendo il valore educativo, di indirizzo e di orientamento di un'attività sviluppata negli anni passati attraverso il confronto coi progettisti. Il piano potrebbe **assegnare alla Commissione il compito di definire le linee per il controllo della morfologia della città e del paesaggio urbano**, da offrire al dibattito con gli ordini professionali e il vasto pubblico. Le linee guida non devono essere auspici generici, né suggerire linguaggi codificati e univoci, ma devono entrare nel merito delle categorie di intervento e identificare gli elementi problematici sui quali si svilupperà la discussione coi proponenti i progetti di trasformazione.

Si ritiene inoltre indispensabile una più incisiva **normativa di tutela dei beni di valore storico, ambientale, identitario**, anche contemporanei, estesa agli impianti urbanistici di valore, oltre che ai singoli edifici. Le norme vigenti riferite ai diversi tessuti urbani non pare abbiano garantito la piena tutela di tali valori e non pare abbiano avuto effetti apprezzabili sull'orientamento degli interventi di trasformazione.

## **3. L'edilizia sociale** (indirizzi "h", "i")

---

L'interpretazione ampia del campo degli interventi collocabili alla voce "edilizia sociale" e pertanto esclusi dalla verifica della capacità edificatoria dei lotti, ha prodotto esiti in taluni casi, come ad esempio nella realizzazione dei nuovi alloggi per studenti, assolutamente sconcertanti.

L'elaborazione di nuove strategie per l'edilizia sociale in Milano deve partire da un bilancio completo dei risultati ottenuti con l'applicazione delle disposizioni del piano vigente e dalla considerazione dei limiti dell'efficacia dello strumento di pianificazione comunale che si possono così riassumere:

- il PGT può essere utilizzato per l'acquisizione di aree da destinare all'edilizia sociale ma più difficilmente per la realizzazione diretta di alloggi, se non nelle aree di trasformazione di maggiori dimensioni;
- una politica efficace dell'edilizia sociale non può essere limitata ai confini ristretti del territorio comunale di Milano ma deve essere estesa a una più ampia parte del territorio metropolitano coordinando l'impiego delle risorse territoriali, delle capacità gestionali e delle disponibilità economiche.

In questa chiave il tema dell'edilizia sociale potrebbe diventare uno dei nodi centrali della strategia di piano.

#### Nel merito

A questo riguardo si propone di introdurre modifiche significative nella normativa del piano al fine di:

- incentivare la realizzazione di edilizia in affitto a prezzi calmierati;
- ridurre le quote attuali di edilizia solo convenzionata;
- limitare fortemente e in taluni casi escludere le possibilità di monetizzazione delle quote obbligatorie di ERS;
- cancellare le previsioni di sostituzione delle quote di ERS con edilizia residenziale libera attraverso la pratica della monetizzazione;
- definire più chiaramente le modalità di convenzionamento per le operazioni di edilizia sociale specializzata ("student housing", "senior housing").

Occorre inoltre **rivedere le dimensioni minime degli interventi da assoggettare all'individuazione di dotazioni obbligatorie di ERS**. Parallelamente occorre valutare la possibilità di estendere la logica del "Piano Casa", per ora limitato ad aree già di proprietà pubblica, alle aree di trasformazione intensiva. In tale contesto la variante normativa potrebbe rappresentare l'occasione più opportuna per introdurre un capitolo specifico per il **Piano Casa** che apra la strada alla valutazione dei fabbisogni ed a programmi attuativi basati su obiettivi quantitativi e concrete prospettive di acquisizione degli immobili da destinare all'edilizia sociale. Infine la Variante può rappresentare una occasione per **ripensare ad alcune trasformazioni non ancora perfezionate**, quali alcuni comparti del concorso "Reinventing Cities", lo scalo ferroviario di Porta Genova, ecc., con l'obiettivo di incrementare le quote effettive di ERS.

#### 4. La revisione del Piano dei Servizi (indirizzi "n", "o", "p")

---

Appare anzitutto indispensabile rivalutare la scelta di escludere dalla verifica del carico insediativo, senza alcun limite prefissato, il vasto assortimento di servizi di interesse pubblico. Tale impostazione determina due criticità principali:

- l'impossibilità di governare la dimensione complessiva dei volumi che vengono realizzati, con evidenti ricadute sulla circolazione urbana, sulle infrastrutture ed anche sulla morfologia della città;
- la difficoltà di gestire i volumi realizzati come servizi di interesse pubblico quando giungesse a conclusione l'attività, che è pur sempre una attività economica, per la quale sono stati realizzati.

Entrambe le questioni figurano negli indirizzi individuati dalla Giunta ed anche in questo caso trattare l'argomento solamente sotto l'aspetto della correzione della norma risulta altamente insoddisfacente. Sembra invece necessaria una elaborazione propriamente di piano che deve partire dal bilancio di quanto realizzato in attuazione del PGT vigente, dall'entità della volumetria realizzata in forma di "servizi di interesse pubblico" che potrebbe ripresentarsi sul mercato sotto altra forma, da una seria rivalutazione di ciò che può essere considerato "servizio pubblico" in base alla legge ed al buon senso.

Anche questo si presenta come un relevantissimo tema di politica urbanistica in grado di rappresentare uno dei capisaldi del nuovo PGT piuttosto che un aggiustamento normativo.

#### Nel merito

È importante che il Piano dei Servizi diventi l'occasione per includere le **regole da seguire nella stipulazione delle convenzioni**, in base alle quali ammettere indici e localizzazioni di servizi e

attrezzature private di interesse pubblico, aprendo il confronto all'interno dei diversi settori del Comune.

Pare inoltre necessaria una valutazione, a valle degli esiti finora ottenuti e della **effettiva consistenza delle dotazioni territoriali realizzate** in attuazione delle grandi trasformazioni degli ultimi anni, che sembrano ridimensionare la capacità di produrre città pubblica. A tale proposito, sarebbe necessario che la revisione del Piano dei Servizi includesse gli studi avviati per ora solo su alcuni ambiti territoriali, estendendoli a tutto il territorio urbano, favorendo un maggiore confronto con la cittadinanza.

---

Per quanto argomentato riteniamo indispensabile la riapertura di un confronto ampio con la città, con le sue risorse sociali, culturali e tecniche, in vista del quale abbiamo inviato agli Amministratori milanesi la lettera aperta che nuovamente alleghiamo al presente contributo, rinnovando l'impegno delle nostre associazioni a rilanciare, con l'inizio del nuovo anno, le iniziative per riportare al centro dell'attenzione le scelte sullo sviluppo del territorio di Milano.

Milano, 15 dicembre 2025

---

Il Presidente di  
INU Lombardia  
Marco Engel



La Presidente di  
Legambiente Lombardia  
Barbara Meggetto

