

Il Pgt di Milano

Maria Spataro

Anche Milano si è munita del Pgt (Piano di governo del territorio), adottato il 13/14 luglio 2010 e approvato il 4 febbraio 2011. Tuttavia entrerà in vigore solo dalla data di pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia, non ancora avvenuta. Il Pgt è articolato in tre differenti atti: il documento di piano, il piano dei servizi e il piano delle regole.

Il governo del territorio che, secondo la Corte costituzionale, include l'urbanistica e l'edilizia (cfr. sentenza C. C. n. 196/2004 e sentenze n. 303 e n. 362 del 2003) è materia che l'art. 117 della Carta costituzionale assegna alla competenza concorrente di Stato e regioni.

Il nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione, infatti, a seguito della riforma del 2001 del titolo V della Costituzione, al secondo comma prevede una lista tassativa di materie soggette alla potestà legislativa statale e al terzo comma un elenco, altrettanto tassativo, di materie sottoposte alla legislazione concorrente (in cui la potestà legislativa spetta sempre alle regioni, ma nel quadro dei principi fondamentali posti dalla legge statale). Il quarto comma prevede, infine, che, per le materie di non esclusiva competenza statale o non sottoposte alla legislazione concorrente, la potestà legislativa sia esclusivamente regionale.

Sono ormai molte le leggi regionali che hanno disciplinato la materia, introducendo anche innovazioni e sperimentazioni diverse da territorio a territorio. Tra queste la Lombardia, che proprio con la Legge Regionale n. 12/2005 ha dato il via a un'importante riforma della disciplina urbanistica, attivando un nuovo strumento di pianificazione territoriale: il Piano di governo del territorio (Pgt), che sostituisce il vecchio piano regolatore. Tra le sue pagine viene definito il nuovo assetto dell'intero territorio comunale.

L'art. 23 della L.R. 12/2005 dispone che i comuni provvedano all'approvazione del Pgt come documento che sostituisce le funzioni del "vecchio" Piano regolatore generale (Prg) quale atto per la definizione dell'assetto dell'intero territorio comunale.

Anche Milano si è dotata del nuovo e innovativo Piano di governo del territorio, adottato il 13/14 luglio 2010 con delibera C.C. n. 25 e approvato con delibera C.C. n. 7 del 4/02/2011. Esso entrerà in vigore, però, solo dalla sua pubblicazione sul Burl (Bollettino ufficiale della regione Lombardia), non ancora avvenuta. In tal caso, la Legge Regionale 12/2005 dispone che le misure di salvaguardia, già in essere dall'adozione del Pgt, trovano applicazione fino alla pubblicazione dell'avviso di approvazione definitiva del Pgt sul Burl.

Il Piano di governo del territorio è articolato nei seguenti atti:

- il Documento di piano;
- il Piano dei servizi;
- il Piano delle regole.

Il Documento di piano

È il primo atto nella stesura del Pgt e definisce gli eventuali criteri di compensazione, di perequazione e di incentivazione.

È lo strumento che identifica gli obiettivi ed esprime le strategie mirate a perseguire lo sviluppo economico-sociale, in un'ottica di valorizzazione delle risorse ambientali, paesaggistiche e culturali. Ha validità quinquennale, non ha effetti sul regime giuridico dei suoli ed è sempre modificabile.

Il Pgt è strutturato come uno strumento che, con il coinvolgimento delle associazioni e dei cittadini, orienterà verso una nuova pianificazione comunale.

Una delle novità è la partecipazione dei cittadini. Il primo atto che l'amministrazione comunale è tenuta a fare quando decide di iniziare la stesura del Pgt è proprio informare la cittadinanza che questo processo è iniziato. I cittadini e le loro associazioni sono invitati sin da questa fase a formulare proposte e modifiche in merito.

Nell'*iter* di approvazione degli atti costituenti il Pgt, la disciplina urbanistica lombarda prevede, infatti, che il comune sia tenuto a diffondere l'avviso di avvio del procedimento su almeno un quotidiano o un periodico a diffusione locale, oltre ai normali canali di comunicazione con la cittadinanza, stabilendo il termine entro il quale si possano presentare suggerimenti e proposte. Tutti gli atti sono adottati e approvati dal consiglio comunale con due deliberazioni. La prima è quella di adozione, la seconda quella di approvazione definitiva.

Non sesiste più, quindi, un piano di regole deciso dalla sola amministrazione comunale (quale il vecchio Prg), ma un progetto condiviso da tutti gli attori istituzionali, sociali, economici invitati alle consultazioni. La differenza rispetto al Piano regolatore generale consiste nel fatto che in quel caso i cittadini erano chiamati a esprimersi solo dopo la prima adozione sotto forma di osservazioni al Prg già adottato.

Il principio di condivisione e di partecipazione dei cittadini è sicuramente ancora perfezionabile. A tal proposito non si sono ancora spenti gli echi delle contestazioni tra maggioranza e opposizione proprio sulla procedura di approvazione e sul trattamento riservato alle osservazioni presentate dai rappresentanti di una parte della società civile.

Solo a titolo informativo, è opportuno rilevare che proprio a causa di ciò recentemente alcuni consiglieri dell'opposizione hanno annunciato di aver presentato ricorso al Tar di Milano per denunciare le irregolarità con cui il piano,

secondo loro, ha raggiunto l'approvazione finale. Contesterebbero la legittimità del comportamento della maggioranza e in particolare la sua decisione di accorpate le 4.765 osservazioni in otto gruppi tematici considerati dai ricorrenti non omogenei. La suddetta decisione della maggioranza sarebbe giudicata lesiva del diritto/dovere dei consiglieri di decidere sulle osservazioni al Pgt, negando la possibilità di discutere (e votare) una a una tutte le richieste di modifica presentate dai cittadini.

Il documento di piano del Pgt è sottoposto anche a una procedura di analisi preventiva sugli effetti derivanti dall'attuazione degli strumenti di pianificazione, la Vas (Valutazione strategica ambientale), che guiderà le scelte strategiche di intervento per il futuro assetto del territorio comunale.

Nel giugno del 2001, infatti, è stata emanata la Direttiva 2001/42/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea riguardante "la valutazione degli effetti di taluni piani e programmi sull'ambiente"; obiettivo primario della direttiva è garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali nell'elaborazione di piani e programmi, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile.

La L.R. n. 12/2005 all'articolo 4 ha dato attuazione alla direttiva, disciplinando la valutazione ambientale dei piani. La Vas comprende: l'elaborazione di un rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale e, infine, la diffusione delle informazioni sulla decisione.

Entriamo ora un po' più nel dettaglio delle previsioni del "Documento di piano relazione generale e norme di attuazione" (Ddp) per esaminarne alcuni punti.

Consumo del suolo

Nel Documento di piano si afferma e si parte dal presupposto che la scarsità di suolo è una condizione strutturale della città-regione milanese, che la diffusione degli insediamenti sul territorio della provincia negli anni lo ha consumato progressivamente e che, sino a oggi, il vuoto tra il costruito è sempre stato considerato spazio di risulta o vincolo amministrativo che ha impedito sì la sua edificazione (parco Sud), ma non è stato in grado di trasformarlo in spazio pubblico di qualità ambientale.

Densificazione

L'obiettivo dell'amministrazione comunale trasfuso nel Documento di piano punta sulla sostenibilità e sulla qualità dei "vuoti urbani" come prospettiva di certezza e garanzia futura per i suoi cittadini e, di conseguenza, sviluppa una "politica dei pieni", adottando la strategia della densificazione. Il Pgt, quindi, per rispondere alla politica dei vuoti urbani attiva differenti percorsi di ri-

qualificazione e trasformazione coordinati su tutte le parti di città, dall'implementazione e rivalorizzazione di zone fatiscenti, alla riqualificazione di aree sottoutilizzate (aree ferroviarie, zone militari, aree industriali dismesse ecc.), a trasformazioni incrementali connesse a processi di sostituzione edilizia, a piccole espansioni legate a obiettivi di riordino.

Anche la scelta di densificare, però, non è esente da critiche. Una parte di rappresentanti della società civile paventa il pericolo di un centro città iperdensificato, proprio a causa del meccanismo della perequazione, che consente di prelevare diritti volumetrici dalle periferie e di trasferirli liberamente nelle aree più centrali (di valore molto maggiore). Secondo loro, inoltre, le occasioni fornite dalle grandi penetrazioni urbane degli impianti ferroviari verrebbero bruciate e sacrificate, in quanto sarebbero destinate in buona misura all'edificazione e ad aree verdi troppo piccole, invece che sfruttate come ultima occasione per dotare la città di qualche lembo di natura.

Il documento di piano sembrerebbe prevenire queste critiche, spiegando il significato da attribuire al concetto "densificare". Esso esclude subito un aumento generico e indistinto della volumetria sulla città. Precisa che "densificare", invece, significa:

- consolidare e irrobustire i "nodi" di rete della città, oppure, più genericamente, alcune "isole piene" sulla base di una pianificazione consapevole, che non ignori la reale capacità insediativa della città e della sua area metropolitana;
- valorizzare le aree "porose" della parte costruita, promuovendo la crescita della città nella città e incentivando nuovi modi di vivere e di abitare entro uno sfondo urbano in costante mutamento e adattamento alle opportunità offerte dal mondo contemporaneo;
- favorire la costruzione della città multicentrica, in alternativa allo sviluppo esclusivamente "radiale" che ha segnato sino a oggi in modo devastante la relazione centro-periferia nella dotazione di servizi.

Dotazione di servizi

Per quanto riguarda il riequilibrio della qualità dei servizi, il Documento di piano abbandona la logica dello standard localizzato e dei servizi pianificati a partire dai vincoli, la c.d. logica del "prodotto finito". L'approccio tradizionale, caratteristico del vecchio Prg, era stabilire nei piani urbanistici i servizi da attivare nel futuro e dove avrebbero dovuto essere localizzati.

Il Ddp introduce e attiva un ragionamento differente da quello dei Piani regolatori, proponendo un sistema che ruota intorno a una forte regia del comune, soggetto portatore di obiettivi specifici e chiari, nonché riferimento per il dialogo con l'operatore privato. Si parte dalla considerazione che l'erogazione dei servizi debba confrontarsi con le trasformazioni sociali in atto nella società e, in particolar modo, con le nuove esigenze che nascono dalla crescita della

componente straniera nel comune e nella sua provincia. A questo proposito, si afferma che una pianificazione pubblica consapevole debba saper quantificare i bisogni odierni insoddisfatti o da implementare e, al contempo, prevedere e anticipare i bisogni emergenti. Per far ciò, il Ddp individua alcuni punti chiave, che sono fondamentalmente tre:

- l'edilizia convenzionata e sovvenzionata, che possa garantire a tutti i cittadini un equo diritto alla casa e a una vita dignitosa anche in affitto;
- le infrastrutture (collettive e individuali);
- il sistema degli spazi aperti, incluso il verde.

Tutti gli altri “servizi costruiti” saranno stabiliti, invece, di volta in volta in funzione dei fabbisogni rilevati. Il nuovo Piano, quindi, non indica il risultato finale, ma definisce un metodo di criteri che rappresentano il quadro di riferimento per la dotazione di nuovi servizi.

È da sottolineare che uno degli obiettivi dichiarati del Pgt è quello della riqualificazione e del potenziamento della dotazione e fruibilità delle attrezzature pubbliche e di interesse generale (aree verdi e servizi), nonché della promozione della mobilità dolce e sostenibile in alternativa alla mobilità veicolare motorizzata.

Il Documento di piano disegna lo sviluppo di Milano come città metropolitana e multicentrica, in un progetto di riequilibrio di funzioni tra centro e periferia che favorisce progetti intercomunali.

Per realizzare il progetto di far diventare Milano una “città multicentrica”, strategicamente collocata all'interno di un territorio reticolare e policentrico, il Ddp prevede che la trasformazione della città si sviluppi verso una struttura organizzativa prevalentemente a “maglia reticolare”, che preveda cioè nuove reti infrastrutturali del sistema della mobilità, del sistema ambientale e del sistema dei servizi a scala locale e sovra-locale. La città a rete così delineata si pone, nelle intenzioni del legislatore, in antitesi alla città costruita per *enclave* giustapposte e, soprattutto, alla dicotomia centro-periferia. Al fine di raggiungere questo obiettivo, nel Ddp si afferma che assume primaria importanza costruire e strutturare un percorso aperto a un tavolo territoriale, in modo che i servizi primari, le scelte infrastrutturali e la valorizzazione delle risorse ambientali contribuiscano a definire una strategia urbana per Milano complementare all'intera area geografica.

Guidato da tale visione di sviluppo, il Ddp ha disciplinato percorsi di pianificazione comune con le amministrazioni degli enti locali limitrofi per favorire accordi e progetti intercomunali.

L'obiettivo prioritario dichiarato del legislatore è indirizzare lo sviluppo, attivando un rapporto di collaborazione con le realtà amministrative di quella che viene definita “città-regione”.

Attraverso questo approccio collaborativo si creerebbero le condizioni per investimenti infrastrutturali mirati e per concertare nuovi sistemi di servizi a livello metropolitano e si raggiungerebbe il fine di riequilibrare le relazioni

centro-periferia. Tutto ciò concederebbe a Milano la grande opportunità di attivare una politica di decentramento (anche attraverso le necessarie e contestuali innovazioni di carattere istituzionale).

Il progetto dell'amministrazione è di far diventare Milano una città più equilibrata nelle sue parti, superando la sperequazione centro-periferia con servizi locali e sovralocali distribuiti più equamente sul territorio e una città più equilibrata dal punto di vista sociale, con un programma abitativo che risponda alla reale domanda di case, dal punto di vista sia quantitativo sia qualitativo.

In coerenza con questi presupposti, il Pgt affronta il tema della mobilità secondo quattro prospettive, che interessano scale territoriali differenti e hanno forti ricadute per la città.

«Le quattro prospettive sono denominate Milano hub (il ruolo di Milano come hub delle grandi reti), Milano regione urbana (le relazioni funzionali tra Milano e la sua regione urbana), Milano città (lo sviluppo del sistema infrastrutturale e insediativo nella città di Milano) e Milano logistica (l'organizzazione della logistica urbana attraverso interventi interni ed esterni alla città). La prima prospettiva guarda al nodo di Milano come nodo della grande rete internazionale che la collega alle altre capitali mondiali grazie alla rete ferroviaria ad alta velocità e al sistema aeroportuale. Il Pgt propone di migliorare l'efficienza delle due reti (alta velocità ferroviaria e aeroportuale) e la loro integrazione. Gli aeroporti di Malpensa, Linate e Orio al Serio saranno collegati da una dorsale ferroviaria che, passando dalla linea Rho-Gallarate, si immette direttamente sul passante ferroviario, per poi collegarsi con Orio al Serio (tramite un raccordo ferroviario col nodo di Bergamo) e con Linate (tramite la linea M4 o un sistema di trasporto ad alta automatizzazione, che lo collega alla nuova stazione ferroviaria di Forlanini).

I servizi ferroviari ad alta velocità potranno fermare a Milano sui due nodi di Rho-Fiera e di Rogoredo, fortemente interconnessi alla rete metropolitana e integrati con i servizi ferroviari regionali, e attestarsi in Stazione Centrale. La stazione di Rho-Fiera diventa un nodo strategico del sistema infrastrutturale milanese, dove convergono i servizi ferroviari per gli aeroporti, i treni ad alta velocità e, come vedremo, i servizi ferroviari regionali e la linea metropolitana. Dalla parte opposta rispetto a Milano, la stazione di Rogoredo presenta caratteristiche simili per alta velocità, servizi ferroviari regionali e rete metropolitana.

La Stazione Centrale si è specializzata per i treni a lunga percorrenza, ma presenta due criticità che dovranno essere risolte. In primo luogo il fatto di essere stazione di testa genera un allungamento dei tempi di percorrenza per i treni ad alta velocità; inoltre la mancata connessione ai servizi ferroviari regionali va a scapito dell'efficienza complessiva del sistema. Per questa ragione, il Pgt ritiene utile approfondire le ipotesi di secondo passante ferroviario 14 finalizzate a rendere passante la Stazione Centrale, integrandola con le linee S15 nel quadro di un potenziamento radicale dell'offerta infrastrutturale capace di partire dalla valorizzazione del passante stesso. Perché l'aumento dei servizi ferroviari

derivanti dal completamento delle linee ad alta velocità e dall'apertura del Gotardo non abbia effetti negativi sui servizi ferroviari regionali sono necessari interventi sulla rete ferroviaria milanese e lombarda che aumentino la capacità e l'efficienza della rete nel soddisfare la domanda di spostamenti interni alla regione urbana milanese» (cfr. Ddp pag. 57).

Un altro dei punti importanti, considerato dall'amministrazione un passaggio chiave per lo sviluppo di Milano, è ideare e attuare una strategia per sostenere e supportare il problema della casa e del disagio abitativo legato anche al mercato dell'affitto.

Il Documento di piano prima analizza e prende atto che il costo della vita, sensibilmente aumentato in proporzione ai redditi nell'ultimo decennio, ha fatto sì che fasce di popolazione che fino a poco tempo fa non avevano problemi economici, oggi siano afflitte da nuove forme di povertà. Conseguenza di questo processo è, da un lato, la progressiva espulsione delle fasce più deboli (studenti, giovani coppie), con conseguente aumento del pendolarismo; dall'altro, un effetto di "blocco" all'ingresso in città di queste categorie di residenti. Poi il Documento presenta l'obiettivo da raggiungere: riportare in città quelle fasce di popolazione in allontanamento, o impedirne il futuro esodo.

La soluzione proposta è l'attivazione di un piano casa che non si appoggi sul soggetto pubblico, ma che, attraverso un sistema fortemente sussidiario, garantisca un'alta qualità della vita alle componenti della popolazione oggi costrette ad abbandonare la città.

Dal punto di vista operativo, il meccanismo che il Pgt propone è basato su incentivi che favoriscano la realizzazione di nuove quote di edilizia residenziale convenzionata, in vendita e in affitto o a canone sociale, moderato o concordato, da parte dell'operatore privato.

Sostanzialmente, il meccanismo prevede che contestualmente alla realizzazione dei nuovi alloggi di edilizia libera, all'operatore privato venga conferita una volumetria aggiuntiva, a condizione che questa rispetti alcune condizioni stabilite dal soggetto pubblico in termini di quote per i differenti regimi di proprietà o affitto, di requisiti soggettivi di assegnazione o ancora di prezzi di vendita o canoni di locazione.

Entro quest'ottica, ai privati viene affidata non solo la realizzazione di nuove quote di edilizia convenzionata o in locazione, ma anche la stessa gestione degli alloggi. Attraverso questo sistema - si dichiara nel Documento di piano - si supererebbe anche il tradizionale binomio "soggetto pubblico-edilizia economico-popolare", che non solo non appare più adeguato alla complessità dei bisogni e del mercato attuale, ma neppure perseguibile considerate le difficoltà sociali e il degrado edilizio che si concentrano in molti quartieri periferici della città.

Il Piano dei servizi (Pds)

Questo piano indica le necessità di sviluppo e di integrazione dei servizi esistenti, ne quantifica i costi e ne prefigura le modalità di attuazione; è lo strumento per armonizzare gli insediamenti con il sistema dei servizi, per garantire la vivibilità e la qualità urbana della comunità locale, secondo un disegno di razionale distribuzione dei servizi per qualità, fruibilità e accessibilità. Esso non ha termini di validità, è sempre modificabile, ma ha effetti sul regime giuridico dei suoli ed è articolato intorno a tre elementi:

- l'ascolto della città;
- il principio della sussidiarietà;
- il metodo del flusso continuo.

L'ascolto della città

Consiste in un monitoraggio ampio, continuo e profondo della domanda di servizi che la città esprime in maniera tacita o esplicita. L'ascolto avviene attraverso gli incontri pubblici, il web e la carta stampata. Nelle note introduttive del Piano dei servizi (Pds) si afferma che alla base di tutta la sua progettazione sta il riconoscimento del "bisogno" espresso dai cittadini. Ai tradizionali strumenti analitici derivanti dalle scienze statistiche e descrittive, si affiancano, quindi, strumentazioni di altro tipo, complementari alle pratiche disciplinari più consolidate. Da questo punto di vista, il Piano abbandona la logica dello standard e dei servizi pianificati a partire dai vincoli (logica propria del vecchio Prg), sostituendola con le pratiche di ascolto.

Sussidiarietà: un metodo per l'effettiva realizzazione e gestione dei servizi offerti

Il principio sussidiario è un modello per il quale le varie attività che definiscono l'organizzazione della vita della città dovrebbero arrivare a essere completamente svolte dai cittadini stessi (in forma associata e/o volontaristica), piuttosto che dalle entità territoriali amministrative a loro più vicine.

Queste attività possono essere delegate ai livelli amministrativi territoriali superiori solo se questi soggetti possono gestire il servizio in maniera più efficace ed efficiente (o se, dato uno specifico servizio, la pratica sussidiaria non è praticabile).

Il Piano dei servizi precisa che si parla di sussidiarietà verticale quando i bisogni dei cittadini sono soddisfatti dall'azione degli enti amministrativi pubblici, e di sussidiarietà orizzontale quando tali bisogni sono soddisfatti dai cittadini stessi, in forma associata e/o volontaristica.

Nel Pds per Milano, si privilegia la sussidiarietà orizzontale, usando il sistema tradizionale quando il principio sussidiario non è in grado di soddisfare completamente (o parzialmente) la domanda riferita ai bisogni.

Brevemente è opportuno sottolineare che il principio di sussidiarietà è un elemento di novità introdotto dal legislatore con D.lgs. 267/2000: all'art. 3, 5° co. stabilisce che i diversi livelli di governo «*sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite con legge dello Stato e della Regione secondo il principio di sussidiarietà*», mentre l'art. 118, 1° co. Cost. conferma e precisa che «*le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*».

La L.R. 12/ 2005, all'art. 1, detta le norme di governo del territorio lombardo e definisce forme e modalità di esercizio delle competenze spettanti alla regione e agli enti locali, ispirandosi proprio ai criteri di sussidiarietà e a quelli di adeguatezza, differenziazione, sostenibilità, partecipazione, collaborazione, flessibilità, compensazione ed efficienza.

Facendo riferimento al principio di sussidiarietà, è possibile distinguere le competenze territoriali della provincia o delle città metropolitane da quelle della regione e del comune. Ciò significa che le funzioni amministrative e di gestione del territorio devono essere attribuite a un determinato livello di governo in funzione, da un lato, della scala del fenomeno o degli effetti che produce, dall'altro, della dimensione organizzativa o della capacità operativa del livello di governo che risulta più adeguato e attrezzato a esercitare la funzione amministrativa richiesta. L'adozione di questo principio in ambito urbanistico, sociale e giuridico è un significativo cambiamento che cancella la tradizionale impostazione gerarchica della pianificazione, ormai inadeguata rispetto alle attuali esigenze.

Il criterio di sussidiarietà è il principio sociale, giuridico e amministrativo grazie al quale gli enti pubblici territoriali (regioni, città metropolitane, province e comuni) scendono in campo solo per aiutare i cittadini o gli enti amministrativi quando non hanno la possibilità di agire da soli.

Il concetto di sussidiarietà è stato introdotto dalla Ce in occasione dell'accordo di Maastricht (1992) per consentire l'intervento "sostitutivo" della Ce solamente quando gli obiettivi e le azioni decise a livello europeo non possono essere raggiunti in modo adeguato dagli Stati membri (sussidiarietà) a causa della scala o degli effetti delle azioni, che meglio invece si conformano ai caratteri della Ce (differenziazione e adeguatezza).

La critica di una parte dei rappresentanti delle opposizioni all'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale nella realizzazione dei servizi è che potrebbe comportare il rischio di una loro precarizzazione.

Flusso continuo

È il principio secondo il quale il Piano dei servizi non deve produrre un'idea rigida e statica di quella che sarà la città futura, quanto piuttosto individuare un modello metodologico capace di aggiornarsi ciclicamente, adattandosi ai cambiamenti e alle instabilità tipiche delle metropoli europee contemporanee.

A differenza delle pratiche tradizionali, nel Pds non si stabilisce in maniera rigida quali saranno i servizi che andranno attivati nel futuro e dove andranno localizzati, ma a questa pratica consolidata si sostituisce una strumentazione operativa (aggiornata costantemente nel tempo), in grado di permettere al soggetto pubblico un'opportuna e appropriata capacità di interazione e relazione con i soggetti privati (portatori dei progetti di trasformazione e modifica del tessuto urbano).

Il Pgt di Milano ha abbandonato la logica dello standard e dei servizi pianificati a partire dai vincoli (propria del Prg) e ha adottato, al suo posto, il metodo di determinare in modo prescrittivo quelle sfere di servizio che possono essere definite come servizi localizzati. Si tratta dei due sistemi portanti della città: il "sistema delle infrastrutture" e il "sistema del verde".

Tutti quelli che sono gli altri servizi saranno determinati di volta in volta in funzione dei fabbisogni rilevati o prospettati. Il Pds parla in questo caso di servizi da localizzare, e per la loro individuazione introduce il concetto di "metodo" e logica del "processo" in alternativa alla logica del "prodotto finito". Per esempio nella logica del "prodotto finito" veniva previsto che in un'area "x" andava costruito il servizio specifico "y". Il legislatore, invece, ha scelto più utile ragionare in termini di "metodo" e di "processo". Il Piano dei servizi, infatti, non indica un risultato finale, ma definisce un metodo che di volta in volta verrà applicato nei molteplici casi in cui si renderà necessario progettare e fornire nuovi servizi per la metropoli. Il metodo consiste nel «*riconoscimento quantitativo del "bisogno", che viene verificato all'interno del processo messo a punto dal Settore sistemi integrati per i servizi e statistica. Successivamente si lavora su una matrice dei servizi (generata dall'incrocio tra l'offerta dei servizi attuale e la domanda dei servizi espressa dai cittadini nel contesto territoriale). La matrice ci consente di individuare i cluster di bisogni divisi per famiglie e per rilevanza complessiva (aggiungendo dunque al dato quantitativo una serie di indicazioni di carattere "qualitativo"). La sintesi di questo lavoro di incroci multipli determina le priorità che abbiamo dal punto di vista dei servizi. Queste priorità vengono trasferite in sede di applicazione del Piano, sia nei casi delle grandi aree di trasformazione sia nel caso dei progetti che interessano il tessuto diffuso dei nuclei di identità locale (Nil)*» (cfr. Pds pag. 36 e 37). Nel documento "Piano dei servizi" si precisa che la modalità tradizionale (quella cioè di definire oggi le aree che dovranno ospitare un asilo nido, piuttosto che un altro servizio costruito, per gli ipotetici bisogni del 2020) ha il vantaggio di non presentare alcun possibile inconveniente sulla carta: ma tale modalità di programmazione, che ha già evidenziato i suoi limiti nella realtà, è stata ritenuta dal comune di Milano obsoleta e accantonata.

Il concetto di “metodo” e “processo” scelto dal legislatore per l'individuazione dei “servizi da localizzare” è sicuramente un processo innovativo del Pgt, ma solo con l'applicazione pratica del nuovo strumento si potrà valutarne la validità e l'aderenza alla realtà.

Tuttavia nell'introduzione del Pds si precisa che:

- la flessibilità non deve essere associata all'assenza di regole in quanto «*il Piano fornisce una cornice regolativa sufficientemente chiara, stabile e generale, in modo da garantire equità di trattamento senza con ciò inibire l'iniziativa dei singoli mediante vincoli previsionali rigidi ed eccessivi*»;
- la legislazione nazionale prescrive 18 m² di aree destinate a servizio per abitante e la Legge Regionale 12/2005 chiede ai comuni l'indicazione dei servizi cosiddetti “indispensabili” verificandone la quantità complessiva (esistente e di progetto) a livello comunale;
- in ottemperanza a queste previsioni, il Pds indica le quantità, la localizzazione e la qualità delle aree a verde e delle aree per infrastrutture, sottolineando anche che una specifica attenzione quantitativa è stata dedicata al tema della casa;
- «*Per tutto quello che concerne i servizi indispensabili, la matrice dei servizi e le ottantotto schede Nil vanno a indicare (a scala locale) lo stato di erogazione del servizio medesimo (con conseguenti indicazioni di tipo strategico)*» (cfr. Pds Relaz. Gen. pag. 37).

Il Piano delle regole

Anch'esso senza scadenza temporale, è sempre modificabile, definisce alcuni parametri da rispettare negli interventi di nuova edificazione entro gli ambiti del tessuto urbano consolidato, detta la disciplina d'uso, di valorizzazione e di salvaguardia per le aree destinate all'agricoltura e stabilisce ulteriori regole di salvaguardia e di valorizzazione per le aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche. Le indicazioni contenute nel Piano delle regole hanno carattere vincolante e producono effetti diretti sul regime giuridico dei suoli.

È importante sottolineare che il Pgt introduce nuovi principi, che aprono la strada a una maggiore flessibilità nella pianificazione e gestione del territorio, nonché una serie di norme utili ad ammorbidire l'impatto di una pianificazione di lungo periodo.

Le principali novità sono:

- il Piano dei servizi e il dovere di condivisione del piano con la cittadinanza (vedi paragrafo precedente);
- le destinazioni d'uso;
- il concetto di perequazione.

Le destinazioni d'uso

L'art. 5 del Piano delle regole prevede l'indifferenza delle destinazioni d'uso in quanto «*le destinazioni funzionali sono liberamente insediabili*» ed è sempre ammesso il passaggio delle destinazioni funzionali da una all'altra con opere e senza opere edilizie. Prima di questa novità del Pgt, vigeva la Legge Regionale 22/1977, che impediva la variazione delle destinazioni d'uso da una categoria all'altra. Quella che era qualificata una zona artigianale/produttiva non poteva diventare residenziale.

Il Pgt, dunque, introduce una maggiore flessibilità nella variazione delle destinazioni d'uso dove non ci siano manifesti divieti (per esempio zone a tutela ambientale o urbanistica), fatti salvi alcuni vincoli su: oneri di urbanizzazione, riqualificazione e creazione dei servizi.

La compensazione è il principio secondo cui l'amministrazione comunale in cambio della cessione gratuita di un'area sulla quale intende realizzare un intervento pubblico può concedere al proprietario del suolo un altro terreno in permuta o della volumetria che può essere trasferita su altre aree edificabili. Questa volumetria è liberamente commerciabile.

Ovviamente il privato può realizzare in proprio l'intervento pubblico stipulando un'apposita convenzione con l'amministrazione comunale.

La perequazione

Con la perequazione urbanistica si introduce il concetto di uguaglianza sul valore economico di base del territorio a cui si applica e si fonda su due concetti distinti. Il principio secondo cui i vantaggi derivanti dalla trasformazione urbanistica devono essere equamente distribuiti tra i proprietari dei suoli destinati a usi urbani e quello secondo cui questi vantaggi debbano essere condivisi con la comunità, dotandola senza espropri e spese di un patrimonio pubblico di aree a servizio della collettività.

Conseguentemente con il concetto di perequazione vengono rese più omogenee le aree urbane in termini di valore economico e a ognuna è assegnato un indice che servirà per la valutazione. L'indice assegnato può essere oggetto di compravendita a favore di altre aree, anche non confinanti. Da ciò consegue la nascita del "registro delle cessioni dei diritti edificatori".

Tutto ciò non è poco se si pensa alle molteplici speculazioni del passato, quando spesso succedeva, anche solo per fortuna, che un terreno acquistasse (con il Piano regolatore) un immenso valore, perché diventava edificabile, mentre ciò non poteva succedere al terreno del proprietario confinante al quale rimaneva invariata la destinazione d'uso di terreno agricolo. Con il principio della perequazione si è senz'altro proceduto al giusto riequilibrio.

L'art. 7 del Piano delle regole, che disciplina la perequazione, al comma 10 prevede la nascita di un nuovo soggetto: l'agenzia per la perequazione, che ha

il compito, tra gli altri, di agevolare e promuovere l'incontro fra domanda e offerta all'interno del mercato dei diritti edificatori.

Conseguentemente la valorizzazione del territorio così operata ha prodotto la nascita di una "Borsa".

Anche qui le critiche di chi ha contestato il Pgt asseriscono che in esso si leggerebbe, attraverso la perequazione e l'istituzione dell'agenzia, una consegna ai privati di una borsa di compravendita di diritti edificatori scambiabili in una pura logica di mercato con il paventato rischio di possibile sacrificio del bene comune non negoziabile.

Incentivazione urbanistica

Qualora l'intervento urbanistico introduca rilevanti benefici pubblici aggiuntivi a quelli previsti è possibile incentivarlo, concedendo un maggiore volume edificabile fino ad arrivare a un aumento del 15%. In pratica il privato può chiedere all'amministrazione comunale una maggiorazione del volume assegnato dando in cambio qualche vantaggio per la cittadinanza.

Alla luce di queste novità si può affermare che, con la perequazione, l'indice sul valore e il principio di extra-valutazione, nonché la facoltà di variazione delle destinazioni d'uso, si va di fatto verso un'uniformità di sfruttamento del territorio.

Dal Prg al Pgt: che cosa cambia?

L'impianto logico e giuridico del nuovo strumento urbanistico Pgt, dunque, è profondamente diverso da quello del Prg. Di seguito, solo a titolo esemplificativo e non esaustivo, alcune differenze.

Il Prg si basava su una relazione illustrativa, una serie di tavole in scala 1/5.000 che interessavano l'intero territorio comunale, Norme tecniche di attuazione (Nta); individuava le reti strategiche della mobilità privata e pubblica, stabilendo una gerarchia di strade; operava la divisione in zone funzionali del territorio, specializzando così le sue varie parti e individuando le zone di espansione dell'abitato; raggruppava le zone funzionali in zone omogenee con diverse discipline (A, B, C, D, E, F); imponeva il rispetto di rigidi rapporti fra zone edificabili e zone collettive (i c.d. "standard urbanistici"). Esso era, quindi, costituito da una documentazione relativamente semplice, ma da una struttura molto rigida.

Il Pgt, invece, divide idealmente la città di Milano in due grandi aggregati:

- la città della rete delle infrastrutture della mobilità, delle reti tecnologiche e dei servizi, questi ultimi suddivisi in due funzioni: 1) il verde; 2) i servizi

- alle persone (non solo pubblici, non solo asserviti, ma anche privati, accreditati o convenzionati);
- la città privata regolata da alcuni principi: 1) indifferenza delle destinazioni: art. 5 delle Regole «*le destinazioni funzionali sono liberamente insediabili*»; 2) indice unico per macrozone; 3) perequazione e trasferibilità dei diritti di edificazione.

Proposta di riforma urbanistica

È da rilevare, infine, che la potestà legislativa delle regioni in materia urbanistica ed edilizia che ha introdotto innovazioni ha anche prodotto una sentita necessità di coordinamento nazionale. Nei primi mesi della legislatura è partito l'esame di alcune proposte di legge quadro sull'urbanistica (A.C. 329 e abb.) volte a definire i principi fondamentali in materia di governo del territorio, nel rispetto delle competenze regionali.

Le audizioni sul tema presso la Commissione ambiente della Camera hanno fatto emergere sia la necessità di chiarire il quadro delle competenze e delle responsabilità di Stato, regioni ed enti locali, sia una generale preferenza per gli atti negoziali rispetto agli atti autoritativi oggi previsti nel campo della pianificazione urbanistica.

Le proposte legislative all'esame della Commissione ambiente hanno, quindi, l'obiettivo di definire un quadro di riferimento generale e le proposte mirano a introdurre nell'ordinamento procedure e modalità di intervento condivise fra Stato, regioni ed enti locali.

Un'importante questione all'attenzione della Camera è «*abbandonare l'espropriazione quale metodo ordinario della pianificazione urbanistica anche per l'impossibilità dei comuni di sostenerne gli oneri, sostituendola con strumenti perequativi e compensativi, eventualmente collegati a un sistema premiale di tipo qualitativo, quantitativo e fiscale*» (cfr. www.camera.it).