

CON IL PGT SI SUPERA LA LOGICA TRADIZIONALE DEL PIANO REGOLATORE GENERALE

Nuovo Pgt di Milano, una sfida che travalica l'Expo

1. **Obiettivo generale del nuovo Piano di governo del territorio (Pgt) è lo sviluppo di una città attrattiva e competitiva a livello internazionale.**
2. **Il tasso di consumo del suolo scenderà dall'attuale 73% al 67% nel 2015 e al 65% nel 2030**

Savino Natalicchio

La città di Milano in forza della nuova legge regionale di governo del territorio (L.r. 12/2005) si sta dotando del suo nuovo piano urbanistico, il cosiddetto Piano di governo del territorio, che supererà dopo tre decenni il Piano regolatore generale vigente del 1980.

I piani urbanistici hanno storicamente espresso la rappresentazione fisica, spaziale della cultura delle élite e delle classi dirigenti della città, la loro volontà di auto-

rappresentazione, anche attraverso le architetture e le grandi infrastrutture urbane. Si pensi ai piani regolatori Beruto, Masera, Albertini.

In epoca contemporanea il piano interpreta lo Zeitgeist, lo spirito del tempo, e cioè le tendenze culturali prevalenti nella società e nell'opinione pubblica, che oggi incrociano temi come il consumo di suolo, la sostenibilità ambientale, l'economia della creatività, l'ospitalità diffusa, l'agricoltura produttiva, la mobilità lenta, per citare solo i principali.

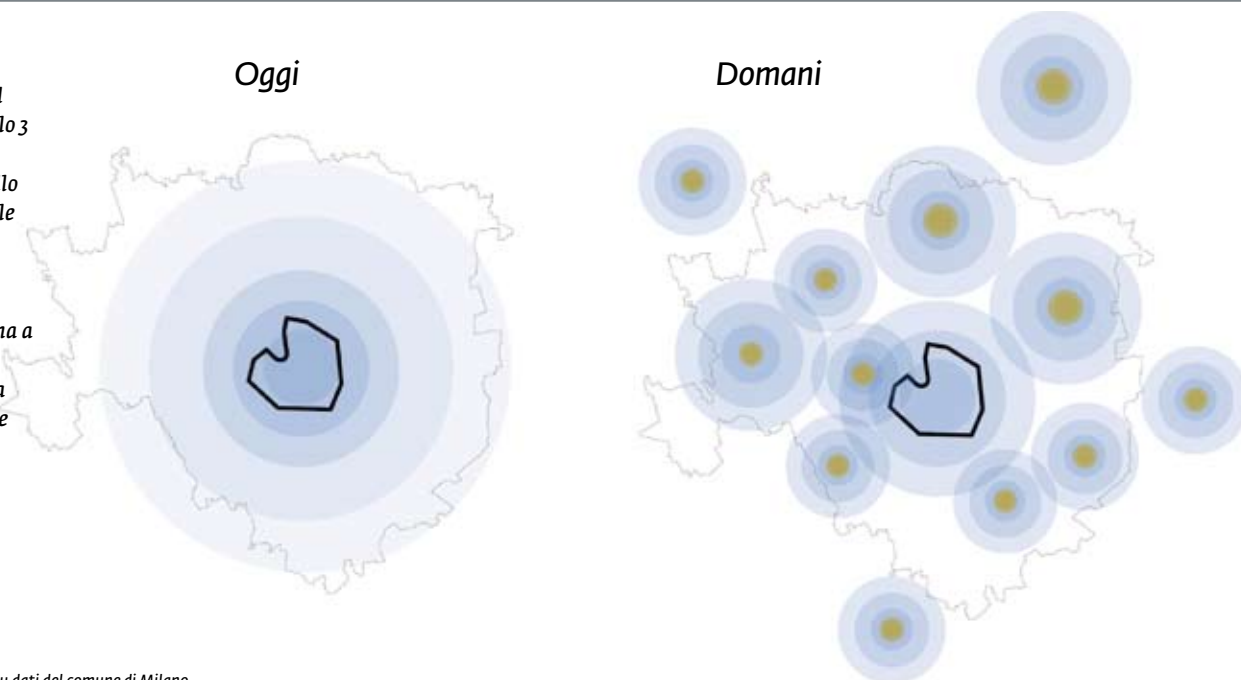
OBIETTIVO GENERALE DEL DOCUMENTO DI PIANO

Dei tre documenti che compongono il Pgt, e cioè il Documento di Piano, il Piano delle regole e il Piano dei servizi, il primo esprime le strategie e gli obiettivi generali di politica urbanistica dell'amministrazione, il secondo attiene alle regole di trasformazione del tessuto consolidato della città, mentre il terzo evidenzia i servizi e le infrastrutture necessari ad attrezzare la città pubblica.

Dei tre documenti è sicuramente il Documento di Piano quello più in-

Verso un nuovo modello di organizzazione spaziale della città: Milano sarà multicentrica

La visione di progetto del Pgt contenuta nel capitolo 3 del Documento di Piano afferma un nuovo modello di organizzazione spaziale della città, una nuova configurazione urbana reticolare-multicentrica (visualizzata nello schema a destra sotto la voce Domani) in alternativa a quella attuale (immagine sotto la voce Oggi) radiale-monocentrica



Fonte: elaborazione dell'autore su dati del comune di Milano

teressante per un commento generale.

Il titolo del Pgt di Milano ("Milano per scelta") riflette l'obiettivo dichiarato del suo padre politico, l'assessore Carlo Masseroli: costruire una Milano attrattiva e competitiva a livello internazionale, in grado di richiamare nuovi cittadini, invertendo così una tendenza all'abbandono della città che si è andata accentuando negli ultimi venti anni. Un obiettivo spesso banalizzato dalla stampa nella dichiarazione dell'assessore sulla Milano da due milioni di abitanti che, in realtà, esprimeva fuor di metafora la tensione a una città che punta sulla qualità della vita e che cerca di riconquistare gli abitanti perduti.

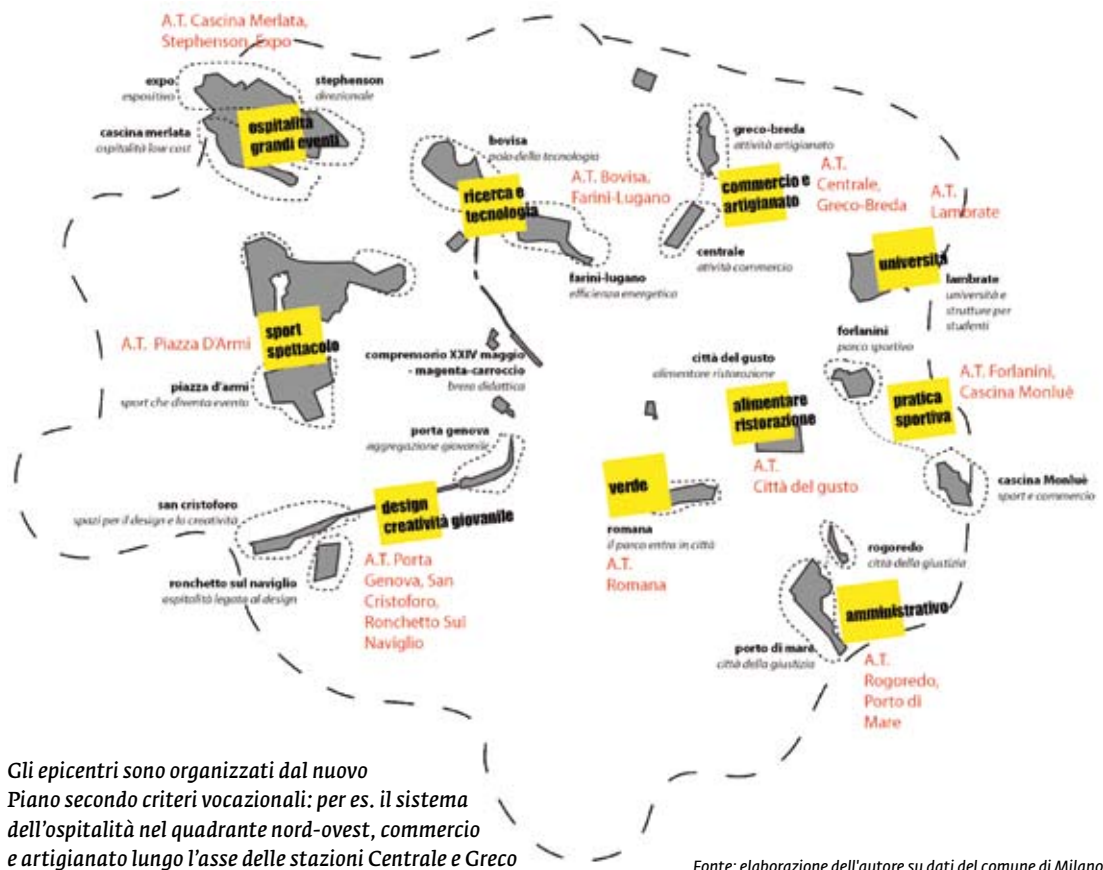
Un piano che vuole anzitutto essere effettivamente applicabile, e non limitarsi a un disegno astratto che rimane sulla carta e non incide sulle scelte del mercato urbano. È opinione diffusa di molti osservatori dell'urbanistica milanese (fra i quali Luigi Mazza e Matteo Bolocan) che la pianificazione generale, soprattutto a Milano, è stata spesso inattuata. Storicamente il cosiddetto metodo ambrosiano ha significato lo sviluppo della città per singoli progetti (piani particolareggiati, programmi integrati d'intervento) in variante delle previsioni dei piani regolatori vigenti.

Il Pgt non vuole più essere perciò un piano regolativo, conformativo di tipo tradizionale, quanto piuttosto un piano flessibile, negoziabile che si valuta sugli effetti reali che produce. Da qui un forte ruolo del comune nel disegnare la città pubblica per grandi progetti urbani, e un'elevata libertà assegnata agli operatori in termini di destinazioni d'uso e quantità nel costruire (o meglio rinnovare) la città privata.

NUOVO MODELLO DI ORGANIZZAZIONE SPAZIALE

La visione di progetto del Pgt, contenuta nel capitolo 3 del Documento di Piano, afferma un nuovo modello di organizzazione spaziale della città, una nuova configu-

Milano: mappa vocazionale dei futuri ambiti di trasformazione



Gli epicentri sono organizzati dal nuovo Piano secondo criteri vocazionali: per es. il sistema dell'ospitalità nel quadrante nord-ovest, commercio e artigianato lungo l'asse delle stazioni Centrale e Greco

Fonte: elaborazione dell'autore su dati del comune di Milano

razione urbana reticolare-multicentrica, in alternativa a quella attuale radiale-monocentrica (vedi grafico pagina d'apertura).

Ciò risponde all'obiettivo di superare un modello di sviluppo basato sul consumo progressivo di suolo inedito, sulla crescita estensiva del territorio urbanizzato, che ha fin qui caratterizzato la città. La concentrazione di funzioni pregiate, servizi e linee di forza del trasporto pubblico nell'unico centro della città, produce una parallela crescita esponenziale della rendita fondiaria verso il centro. La logica dei valori delle aree e la saturazione degli spazi disponibili ha spinto l'espansione della città in parte nei quartieri periferici, in parte nei comuni di prima, seconda e ora anche terza cintura della provincia. Il meccanismo è perverso in quanto comporta da una

parte l'impoverimento della città, dall'altro un pendolarismo sempre crescente e sempre più orientato verso profili di mobilità individuale, con conseguente incremento del traffico e dell'inquinamento.

DENSIFICAZIONE SELETTIVA BASATA SUL BROWN FIELD

La strategia che il Pgt adotta per limitare il consumo di suolo, in coerenza con la visione di progetto, consiste nella densificazione. Una densificazione selettiva che non significa un generico e indistinto aumento delle volumetrie, bensì un consolidamento dei nodi della rete attorno ai quali si strutturerà la città multicentrica. Densificare significa promuovere la crescita della città nella città, e cioè affermare una rinnovata sostenibilità urbanistica che si basa

sul principio di non consumare green field, ma edificare sul brown field, e cioè sugli scali ferroviari e sulle aree tecnologiche oggi in disuso, nonché sulle aree industriali dismesse o in procinto di esserlo. La politica dei pieni qui anticipata, che si attua come visto attraverso processi di riqualificazione, sostituzione e riutilizzo del patrimonio esistente, si accompagna parallelamente a una politica dei vuoti urbani, con l'obiettivo di strutturare la città intorno a una dorsale qualitativa di spazio aperto, poroso e permeabile.

Il numeri del Pgt ci dicono che il consumo di suolo ha raggiunto oggi il 73% del territorio milanese, la densificazione selettiva che specularmente si accompagna a una politica di rarefazione di altre aree, porterà negli obiettivi del comune il tasso di consumo di suolo al 67%

nel 2015 e al 65% nel 2030.

TRE STRATEGIE

Per gestire la complessità del progetto sono state definite tre strategie alla grande scala: gli Epicentri di sviluppo, i Raggi verdi e i Parchi periurbani.

Gli epicentri organizzano il sistema di centralità diffuse (nodi) del nuovo schema urbano reticolare, mentre i raggi verdi e i parchi strutturano e connettono il sistema dei vuoti urbani.

Per anni le trasformazioni urbane sono avvenute all'interno del perimetro delle aree, senza guardare a un progetto di scala urbana di più ampio respiro. Il ciclo della trasformazione delle aree industriali dismesse, che ha preso avvio dalla fine degli anni '90 e che è stato guidato, dapprima dai Programmi di riqualificazione urbanistica finanziati dallo Stato, e poi dai Programmi integrati di intervento, è avvenuto secondo una logica autoreferenziale, per recinti chiusi e limitati al perimetro delle aree. Si è parlato, infatti, diffusamente di Milano incompiuta e cioè incapace di esprimere un progetto pubblico riconoscibile.

Il termine di epicentro è una metafora utilizzata dal Pgt che è utile per spiegare l'effetto a eco di una trasformazione urbana sul tessuto urbano non direttamente interessato dall'intervento. Una trasformazione urbana concepita fin dall'inizio in modo aperto può estenderne il valore, in termini d'interesse pubblico e di qualità urbana. Ciò presuppone una forte regia pubblica oltre che una chiara idea di città, nonché meccanismi premiali per gli operatori e modalità attuative flessibili e veloci. L'epicentro è pertanto l'area di progetto estesa, entro cui sono individuati dal piano gli ambiti di trasformazione (At). Il Documento di Piano individua gli ambiti di trasformazione, definendone confini, obiettivi e criteri d'intervento. Gli epicentri sono organizzati dal piano secondo criteri vocazionali: il sistema dell'ospitalità nel quadrante nord-ovest, il commercio e l'artigianato lungo l'asse delle sta-

zioni Centrale e Greco, la ricerca e le nuove tecnologie nella fascia nord, i grandi eventi a ovest, ecc... (vedi il grafico: "Mappa vocazionale dei futuri ambiti di trasformazione").

Dal lavoro progettuale deriva un reticolo di aree che in futuro sarà chiamato a ospitare, oltre ai servizi di natura locale, un insieme di attività di tipo propulsivo d'interesse sovralocale.

AUMENTO DEL VERDE

Con i Raggi verdi s'identifica un progetto urbano che consiste nella riqualificazione di spazi aperti e pubblici già esistenti. Percorsi radiali e lineari che mettono in connessione il nucleo antico della città di Milano con la struttura a rete degli Epicentri (e i relativi spazi aperti) e con i Parchi di cintura intorno alla città.

L'obiettivo del piano è portare la dotazione di verde per abitante dagli attuali 12,7 mq per abitante ai 30 mq del 2015.

La strategia del piano ha l'obiettivo di affermare concretamente la natura agricola e produttiva del Parco sud, acquisendo al comune la proprietà delle aree tramite la perequazione urbanistica, con l'obiettivo di realizzare il parco agricolo pubblico più grande d'Europa. Storicamente il vuoto tra il costruito è sempre stato considerato territorio non ancora urbanizzato e quindi spazio di riserva per future potenziali espansioni. Solo il vincolo ne ha impedito l'edificazione, senza però trasformarlo in spazio pubblico di qualità ambientale. L'attesa della valorizzazione fondiaria ha impedito una stabile e duratura locazione fondiaria a uso produttivo delle aree agricole.

CENTRALITÀ DEL MECCANISMO PEREQUATIVO

Il meccanismo perequativo è centrale nel processo di acquisizione delle aree, in quanto supera i limiti e di fatto l'inapplicabilità dell'esproprio per pubblica utilità. L'attribuzione, infatti, di un medesimo indico fondiario tra le aree

I numeri del Pgt milanese

	mq
TOTALE TERRITORIO COMUNALE	181.765.532
<i>di cui:</i>	
Ambiti di rinnovamento urbano - Aru	57.951.341
Ambiti di trasformazione urbana - Atu	5.548.482
Ambiti di trasformazione di interesse pubblico generale - Atipg	4.927.184
AMBITI DI TRASFORMAZIONE URBANA - ATU	MQ
Scali ferroviari	1.306.886
- Farini Lugano	651.114
- Greco Breda	72.166
- Lambrate	70.716
- Romana	217.207
- Rogoredo	21.079
- Porta Genova	102.921
- San Cristoforo	171.683
Comparto Sistema caserme	1.050.332
- Piazza d'Armi	749.518
- Caserma Montello	71.683
- Caserma Rubattino	81.881
- Caserma Mameli	105.988
- XXIV Maggio-Magenta-Carroccio	41.262
San Vittore	65.720
Bovisa	846.666
Cascina Merlata	1.096.089
Stephenson	446.030
Città del gusto	176.033
Toffetti	103.949
Ronchetto sul Naviglio	116.716
Magazzini raccordati stazione Centrale	225.421
Cadorna Fm	114.648
AMBITI DI TRASFORMAZIONE DI INTERESSE PUBBLICO GENERALE - ATIPG	MQ
Expo	971.735
Porto di Mare	1.191.913
Forlanini	314.084
Cascina Monluè	258.576
San Siro	2.190.876

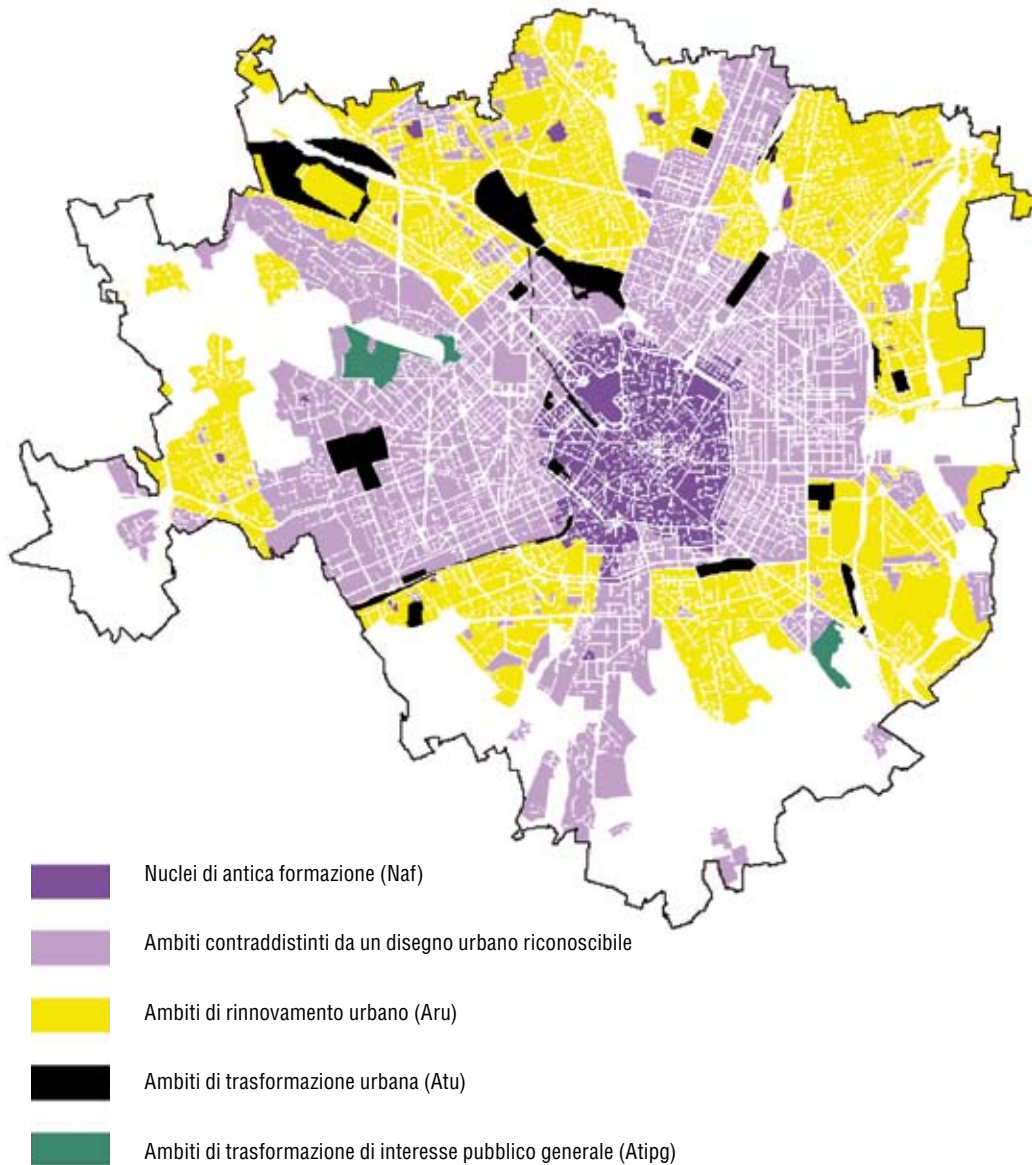
Fonte: elaborazione dell'autore su dati del comune di Milano

effettivamente edificabili e quelle d'interesse pubblico da acquisire, genera un mercato tra chi necessita di crediti di cubatura e può edificare il proprio suolo e chi dispone di edificabilità virtuale ma non può attuarla. Lo scambio di volumetrie si attua con la cessione al comune delle aree a servizi, che perdono così la rendita fondiaria. Il proprietario delle aree edificabili acquisisce così i diritti edificatori necessari a saturare la propria area.

Le aree di atterraggio dei diritti edificatori sono i già citati Ambiti di trasformazione del Documento di Piano, ma anche i cosiddetti

Ambiti di rinnovamento urbano regolati dal Piano delle regole (si veda la tabella qui sopra e anche il grafico nella pagina a fianco: Classificazione Pgt). Sono queste parti del tessuto urbano consolidato caratterizzate da un potenziale di densificazione e trasformabilità determinato dalla debolezza dell'impianto urbano, dalla frammentazione tipologica e funzionale dell'edificato. Tipicamente tessuti misti, poco riconoscibili e poco densi, con aree produttive in via di dismissione, spesso localizzati in ambiti fortemente accessibili per la presenza di linee di forza del trasporto pubblico (metropolitane e

Classificazione Pgt tessuto urbano consolidato



Fonte: elaborazione dell'autore su dati del comune di Milano

linee su ferro), e ben dotati di servizi. Essi rappresentano i tipici luoghi della densificazione, dove ha senso rinnovare il tessuto urbano e costruire un effetto urbano anche raddoppiando o triplicando le volumetrie esistenti.

ALTRE INNOVAZIONI ED EVENTUALI RISCHI

Altre innovazioni di natura strategica e normativa contenute nel Pgt, di grande impatto sul merca-

to urbano, riguardano l'eliminazione degli azionamenti tradizionali del vecchio Prg, e l'introduzione della cosiddetta indifferenza funzionale, che consente di intervenire localizzando destinazioni e attività liberamente, al fine di favorire la fusione di usi e abitanti (mix sociale), per superare la povertà dei quartieri monofunzionali che hanno caratterizzato le periferie milanesi, ma anche molte realizzazioni di recenti piani attuativi

(si pensi alla vicenda dei Pru).

Il Pgt, per la sua portata di contenuto e di effetti potenziali sulla città, rappresenta oggi una delle sfide più importanti per Milano, per le sue classi dirigenti, politiche (di governo ma anche di opposizione), economiche, sociali, e culturali.

Ma devono essere ben chiari anche i rischi potenziali connessi a un documento assai articolato e sovradimensionato nelle strategie

e nella progettualità. Anzitutto il Pgt può rimanere un libro dei sogni in assenza di risorse economiche pubbliche e se si attarda la ripresa del ciclo immobiliare. Vi è poi il rischio che le previsioni di piano siano disattese o peggio contraddette in fase attuativa, soprattutto se le aree strategiche (gli Ambiti di trasformazione del documento di piano) vengono attuate mediante separati atti di programmazione negoziata (accordi di programma, programmi integrati di intervento) che anticipino l'efficacia del piano (il cui iter di approvazione è tutt'altro che semplice e lineare).

Centrale sarà la capacità dell'amministrazione di verificare e valutare gli effetti del Pgt in fase di attuazione e gestione. Occorrerà in particolare verificare se il Pgt opererà come strumento selettivo dello sviluppo urbano, in grado di produrre scelte tangibili in termini localizzativi, spaziali, e qualitativi.

Il Pgt è una sfida che investe anche gli operatori economici. Si pensi al tema della sussidiarietà, in termini di capacità dei corpi sociali (privato profit e no profit) di affiancare il pubblico nella produzione di servizi. In chiave urbanistica l'affermazione del principio di sussidiarietà esige un salto culturale dal concetto di servizio inteso in termini quantitativi, il vecchio standard urbanistico, a un approccio prestazionale che valuta le effettive necessità di servizi e le forme moderne di erogazione degli stessi, considerandone l'interesse pubblico a prescindere da chi siano i soggetti gestori. La sussidiarietà investe oggi questioni importanti nella gestione urbana quali i servizi, ma anche il tema della casa e dell'housing sociale: dalla residenza agevolata in locazione alla residenza universitaria, dal co-housing all'ospitalità low cost.

Il Pgt rappresenta una sfida alla cultura critica cui si richiede capacità progettuale, sviluppo della cultura tecnica e capacità di stimolo alla partecipazione dei cittadini. ■