



Per un'altra città

Riflessioni e proposte
sull'urbanistica milanese

Andrea Arcidiacono, Giuseppe Boatti,
Matteo Bolocan Goldstein, Isabella Susi Botto,
Fausto Curti, Valeria Erba, Paolo Galuzzi,
Elena Granata, Antonio Longo, Corinna Morandi,
Anna Moretti, Federico Oliva, Carolina Pacchi,
Gabriele Pasqui, Paolo Pileri, Laura Pogliani,
Gabriele Rabaioni, Piergiorgio Vitello

politecnica


MAGGIOLI
EDITORE

AA.VV.

Per un'altra città

In copertina fotografia di: F387 fotografi, Milano

ISBN 978-88387-4354-1

© Copyright 2008 by Maggioli S.p.A.

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, anche ad uso interno e didattico, non autorizzata.

Maggioli Editore è un marchio di Maggioli S.p.A.

Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001:2000

47822 Santarcangelo di Romagna (RN) • Via del Carpino, 8

Tel. 0541/628111 • Fax 0541/622020

www.maggioli.it/servizioclienti

e-mail: servizio.clienti@maggioli.it

Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento, totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.

Finito di stampare nel mese di febbraio 2009
da DigitalPrint Service s.r.l., via Torricelli, 9 – Segrate (Milano)

Per un'altra città

Riflessioni e proposte
sull'urbanistica milanese

Andrea Arcidiacono, Giuseppe Boatti,
Matteo Bolocan Goldstein, Isabella Susi Botto,
Fausto Curti, Valeria Erba, Paolo Galuzzi,
Elena Granata, Antonio Longo, Corinna Morandi,
Anna Moretti, Federico Oliva, Carolina Pacchi,
Gabriele Pasqui, Paolo Pileri, Laura Pogliani,
Gabriele Rabaiotti, Piergiorgio Vitillo


MAGGIOLI
EDITORE

Indice

Lista delle abbreviazioni	pag.	5
Premessa: ipotesi per un'altra Milano <i>Gabriele Pasqui</i>	pag.	7
Ma i cittadini cosa ci guadagnano? <i>Andrea Arcidiacono e Laura Pogliani</i>	pag.	15
Rischio di sbando <i>Giuseppe Boatti</i>	pag.	27
Geografie per un piano <i>Matteo Bolocan Goldstein</i>	pag.	33
Parco Agricolo Sud, Piani di cintura urbana e perequazione <i>Isabella Susi Botto</i>	pag.	41
L'indice di mercato <i>Fausto Curti</i>	pag.	47
700 mila nuovi abitanti a Milano. Perché no <i>Valeria Erba</i>	pag.	53
Una città più solidale <i>Paolo Galuzzi</i>	pag.	59
Scarsità di case. Una questione di quantità o di equità? <i>Elena Granata</i>	pag.	65
Spazi ordinari della città e Piano dei Servizi <i>Antonio Longo</i>	pag.	71
Le radici della città <i>Corinna Morandi</i>	pag.	77

Una densificazione selettiva <i>Anna Moretti</i>	pag.	83
Tre criticità della politica urbanistica milanese <i>Federico Oliva</i>	pag.	89
Cittadinanza a Milano. Scelta democratica e trasformazione urbana <i>Carolina Pacchi</i>	pag.	95
Ambiente: fanalino di coda e non strategia di sviluppo del PGT <i>Paolo Pileri</i>	pag.	99
Casa a Milano: una sperimentazione scomposta <i>Gabriele Rabaiotti</i>	pag.	111
La perequazione urbanistica al servizio del progetto di città <i>Piergiorgio Vitillo</i>	pag.	119

Lista delle abbreviazioni

Nel testo seguente sono utilizzate in modo continuo alcune abbreviazioni che rinviano a una serie di acronimi, in particolare modo riferiti a dispositivi e strumenti di pianificazione urbanistica. Di seguito riportiamo i più frequenti:

DI, Documento di Inquadramento. Si tratta del documento previsto dalla Legge Regionale della Lombardia 9/1999 che introduceva i Programmi Integrati di Intervento. Per il Comune di Milano il *DI* vigente ("Ricostruire la grande Milano") è stato approvato il 5 giugno 2000 ed è stato modificato, per il solo capitolo relativo alle regole, lo scorso 10 dicembre 2008.

DIA, Denuncia di Inizio Attività. A Milano una quota rilevante delle trasformazioni urbane minute (si pensi ai sottotetti) è avvenuta utilizzando lo strumento edilizio della *DIA*.

PGT, Piano di Governo del Territorio. Si tratta del dispositivo di governo del territorio previsto dalla legge urbanistica della Regione Lombardia (L.R. 12/2005). Attualmente (fine gennaio 2009) il Comune di Milano non ha ancora proceduto alla presentazione del *PGT* in sede di Giunta.

PII, Programmi Integrati di Intervento, introdotti nella legislazione regionale dalla L.R. 9/1999.

PRG, Piano Regolatore Generale, lo strumento di pianificazione urbanistica introdotto dalla ormai lontana legge 1150 del 1942. In Lombardia è stato sostituito come strumento generale di governo del territorio dal *PGT*, con la L.R. 12/2005.

Una città più solidale

Paolo Galuzzi

Le recenti vicende dell'urbanistica milanese possono essere lette criticamente intrecciando tre situazioni: la robusta campagna mediatica che sostiene l'elaborazione del nuovo PGT; il susseguirsi di provvedimenti che nel frattempo l'Amministrazione comunale impone al processo di trasformazione della città, modificandone i principi e regole; l'attuale crisi economico-finanziaria e i suoi riflessi sul mercato immobiliare, che porterà inevitabilmente a riconsiderare i destini di alcune grandi aree sviluppate sulla carta e solo in misura parziale nei cantieri milanesi.

Il dato di partenza vede i tempi di elaborazione del PGT continuamente procrastinati e l'aggiudicazione dell'Expo 2015 porta sicuramente a rivederne priorità e programmi. L'uscita delle prime *brochure* -i volumi della serie "Milano verso il suo futuro"-, che l'Amministrazione milanese ha programmato per accompagnare la comunicazione del progetto di PGT, rappresenta l'unica traccia concreta dei lavori in corso. Nei volumi emerge una strategia comunicativa ammiccante fatta di slogan, idee concettualizzate e metafore che, come spesso avviene nel marketing, generano un'attesa: in questo caso per un progetto di città che non è dato, che ancora non traspare. Nel documento si allude a un nuovo vocabolario progettuale, a guardare con altri occhi la realtà urbana, a ridisegnarla con nuove mappe esito di una grafica concettuale e di una strategia comunicativa che ricercano l'effetto artistico. Un prodotto accurato che vuole apparire nuovo e diverso a tutti i costi; che vuole sembrare contempo-

raneo e d'avanguardia -se questa parola avesse oggi ancora un senso progettuale- prima di spiegarci in che cosa consista concretamente.

L'attesa e la sorpresa che la campagna mediatica alimenta sembrano non corrispondere al tenore dei provvedimenti che intanto vengono assunti, uno fra tutti, la revisione del DI (2000).

In un processo di piano che ambisce a promuovere una nuova ed esplicita visione futura di un territorio o di una città, accade spesso che si prendano provvedimenti *in corso d'opera* per modificare nella prospettiva di quella visione quelle condizioni progettuali che si ritengono superate o cogliere nuove opportunità che la sostengano. Queste anticipazioni permettono non solo di indirizzare un nuovo corso progettuale, ma consentono, altresì, di sottoporlo alla verifica concreta dei fatti, di metterne alla prova le coerenze e la tenuta della scelta particolare anticipata e insieme della prospettiva generale da conseguire.

Tutto ciò non sembra riferibile all'attuale vicenda urbanistica milanese ed in particolare al provvedimento di modifica del DI 2000. Innanzitutto perché, come si è detto, manca una prospettiva chiara, esplicita e condivisa verso la quale guardare il futuro della città.

La strategia comunicativa per quanto accurata e seducente rimane uno strumento che non può essere scambiato con il contenuto. Più il contenuto corrisponde e informa i modi e gli stili della comunicazione, maggiore sarà l'effetto d'identificazione e consenso, soprattutto quando non è in gioco un prodotto, ma un processo complesso di planning. Viceversa, lo scollamento tra attese e realtà fattuale alimenterà le condizioni di conflittualità e di alterazione rispetto al processo in corso.

Peraltro, la prima versione del DI e l'avvio del PGT prendono le mosse dentro un clima di robusta euforia del mercato immobiliare, che insieme intendono ulteriormente ed esplicitamente sostenere attraverso il superamento della vecchia pianificazione regolativa e la sua sostituzione con un approccio flessibile e ne-

goziale. Il cambiamento delle condizioni di fondo che si è affermato nei mesi scorsi e ha fatto emergere una situazione certamente non contingente di crisi economica-finanziaria e di inversione delle dinamiche espansive del settore immobiliare, non sembra ancora essere sufficientemente apprezzato nelle premesse politiche che sostengono i due strumenti e nei conseguenti provvedimenti urbanistici.

Anzi, come ricorda Federico Oliva nel suo contributo, il campo di applicazione dei programmi negoziati si amplia con riferimento all'estensione a zone urbanistiche prima escluse e conseguentemente alle quantità potenziali in gioco. In questa prospettiva di allargamento *a tutto campo* dell'effetto delle nuove disposizioni sulla disciplina urbanistica, resta da chiedersi cosa rimarrà di competenza al nuovo PGT, se non una regolamentazione minuta della città esistente, tema certamente da non trascurare, ma con il quale si ridisegna solo parzialmente il destino della città futura.

Peraltro pochi fino ad ora hanno riconosciuto la sostanziale equivalenza e contiguità del pianificare attraverso il PGT o con il DI e i Programmi integrati ai fini della disciplina urbanistica e delle relative implicazioni attuative, se si esclude la gestione della città esistente. Un'equivalenza, non solo tecnica e pianistica, che, in presenza di una potenziale modifica quantitativa così rilevante del DI (2000), escluderebbe la necessità di un nuovo PGT.

Così, l'obiettivo di due milioni di abitanti quale fine ultimo della nuova gestione urbanistica, deve essere considerato anch'esso una *boutade* mediatica, che non aiuta a capire la sostanza dell'operazione in gioco. Non solo perché risulta praticamente infondato e insostenibile sotto il profilo della praticabilità urbanistica, come dimostrano le considerazioni sugli effetti in termini di dotazioni di suolo e di servizi necessari, approfonditi dai contributi di Valeria Erba e Paolo Pileri. In modo più semplice, come ha ampiamente dimostrato la storia delle città e

dei piani del nostro Paese, è improprio e impossibile perseguire un obiettivo di crescita demografica sostenendo indiscriminatamente l'offerta immobiliare in termini di quantità. Invece di proiettarci nel futuro, una posizione di questa natura ci riporta indietro nel tempo di circa cinquanta anni, quando l'eccessivo sovradimensionamento dei piani veniva giustificato proprio dal conseguimento di impossibili obiettivi demografici.

L'urbanistica riformista bolognese nasce contestando l'obiettivo del Piano Marconi del 1954, che identificava ingenuamente per Bologna la meta irrealistica di 1 milione di abitanti, quando la città ne contava poco più di 400.000. Questo non accadeva solo a Bologna, ma in tante altre città italiane e alla metà degli anni Ottanta trovava ancora qualche isolato sostenitore, come il sindaco di Torino, Valerio Zanone, che chiedeva agli estensori del piano della città una manovra urbanistica per riscattarla dalla perdita del primato di città milionaria. La vicenda urbanistica italiana del dopoguerra ha ampiamente dimostrato che quella scelta sbagliata di crescita quantitativa ha finito solo per favorire la rendita urbana: confermandosi ininfluente sulla crescita demografica, tale scelta, invece, tendeva a produrre una valorizzazione indiscriminata su tutti i suoli interessati dalle gigantesche previsioni contenute nei piani del boom economico.

Oggi, immaginare che la crescita edilizia possa essere fattore determinante per lo sviluppo della città e per la sua espansione demografica rappresenta una posizione arcaica e insostenibile, diretta a valorizzare ancora in modo indifferenziato la rendita immobiliare e ad acuire le condizioni che rendono difficile abitare e risiedere a Milano.

L'incremento degli indici di edificabilità da 0,65 a 1 mq/mq proposto con le modifiche al DI 2000 viene anche -non esclusivamente- sostenuta dalla volontà di alimentare un nuovo ciclo di realizzazioni a favore dell'edilizia sociale. L'incremento viene però sostanzialmente diretto alla sola *edilizia convenzionata agevolata*, già peraltro affrontata nella precedente gestione, tan-

to da costituire circa il 36% delle quantità concesse nei Pii finora approvati. La nuova regola contempla "tendenzialmente in ogni intervento a prevalenza residenziale, una quota di edilizia convenzionata, in vendita ed in affitto, o a canone sociale, anche a gestione privata per un congruo periodo di anni".

Si tratta di un provvedimento troppo vago e ambiguo per riportare dopo tanti anni di oblio al centro dell'agenda politica milanese il tema della edilizia sociale e per generare concretamente una manovra alternativa sul mercato abitativo.

L'amministrazione milanese, invece, sembra essere in maggiore sintonia con il controverso Piano Casa, annunciato dal Governo con la legge omnibus n.113/2008, nonché pronta a cogliere le possibilità offerte dalla L.R. 4/2008 nella realizzazione di edilizia residenziale pubblica (anche convenzionata) nelle aree destinate a servizi, mediante semplice permesso di costruire.

Di fatto, il nuovo provvedimento beneficia i costruttori, che con i grandi cantieri fermi, potranno contare su qualche sovvenzione e sul citato incremento volumetrico per realizzare case accessibili per un mercato calmierato, ma ancora indirizzato a fasce di reddito solvibili. Continuando, così, a sostenere il mercato della casa in proprietà, seppur lievemente calmierato e contraddicendo ancora una volta le esigenze di innovazione, flessibilità e di mobilità del mercato abitativo, a cui anche il Documento di inquadramento milanese si ispira.

In questa fase, invece, una concreta strategia alternativa dovrebbe sostenere quasi unicamente il mercato dell'affitto sociale, nelle nuove trasformazioni, ma anche negli interventi sul patrimonio edilizio esistente. Il sostegno andrebbe pertanto orientato verso l'edilizia residenziale sociale (ERS), che, come oggi è intesa, riguarda l'edilizia pubblica e privata in affitto a canone sociale.

In futuro è inevitabile che le strategie urbanistiche per le città italiane dovranno occuparsi sempre più a fondo della politica della casa. In un momento come questo in cui le disponibilità di

finanziamenti pubblici sono ridotte e incerte, è ragionevole che accanto ad una politica di investimenti statali e regionali, vadano ricercate attraverso la pianificazione tutte le soluzioni attraverso le quali la partecipazione di investimenti privati sia in grado di offrire un contributo determinante, che favorisca le abitazioni ad affitto sociale e la locazione a canoni ridotti rispetto a quelli di mercato.

La promozione e il sostegno di una nuova offerta di alloggi in affitto a canone ridotto può costituire l'obiettivo di una ampia convergenza di interessi ed attori economici e sociali, compresi quelli legati al mondo delle fondazioni bancarie, dell'associazionismo solidale e cooperativo, da cui può nascere un nuovo impulso per lo sviluppo di soluzioni residenziali innovative a costi relativamente contenuti.

L'incremento volumetrico proposto, se proprio deve essere accettato, andrebbe interamente speso per lanciare senza ambiguità un robusto e duraturo programma abitativo per l'affitto sociale che aiuti ad arrestare l'allontanamento delle categorie di cittadini che affrontano con maggiore difficoltà il mercato abitativo milanese, tra i più costosi in Italia e in Europa.

Un programma di case e servizi rivolto essenzialmente a quegli abitanti e a quei lavoratori ormai indispensabili per assicurare i sempre più esigenti *lifestyles* contemporanei di una città globale; assicurando condizioni sostenibili per quella popolazione che con difficoltà si sta affacciando o sta lasciando il mercato del lavoro; per quella che attraverso la propria precarietà, crea flessibilità e occasioni di innovazione, assicura coesione e migliori livelli abitabilità, generando i reali presupposti di sviluppo qualitativo di una città, che non si sostanzia necessariamente con la crescita.

Scarsità di case. Una questione di quantità o di equità?

Elena Granata

A Milano mancano le case. Mancano, perché sono poche rispetto alla domanda. Questa convinzione attraversa larga parte della società civile, ampiamente sostenuta da alcune retoriche politiche. E a leggere le statistiche di mercato le cose sembrerebbero andare proprio così, dal momento che, nonostante i chiari segnali di crisi, la domanda abitativa in tutta la regione, e a Milano in particolare, rimane molto alta: più di 300mila tra famiglie e singoli sono attualmente alla ricerca di un'abitazione, (secondo i dati dell'*Undicesimo rapporto sul mercato immobiliare lombardo* di Scenari Immobiliari e Associazione Regionale dei Costruttori Edili Lombardi, 2008).

In realtà, si tratta di un assunto molto semplificato di un quadro più complesso. E' vero che molte domande abitative non trovano risposta, ma è soprattutto da notare come i meccanismi che regolano il processo di selezione della popolazione e le logiche di massimizzazione dei profitti immobiliari penalizzino alcune componenti sociali, i giovani, le famiglie di nuova formazione, le famiglie immigrate, gli studenti e ne favoriscano altre.

Proviamo a considerare alcune dinamiche abitative milanesi nel biennio appena trascorso.

1. *Una domanda di qualità.* In primo luogo, è cresciuta la domanda di residenze storiche e di lusso localizzate nel centro città, ed è cresciuto il segmento di acquirenti che, nonostante disponibilità economiche ridotte, cerca alloggi di qualità in città.