

Per un'altra città

Riflessione e proposte
sull'urbanistica milanese

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

politecnica

ARCHITETTURA
INGEGNERIA
SCIENZE

URBANISTICA

€ 12,00

ISBN 978-88-387-4354-1



9 788838 743542

MAGGIOLI
EDITORE

AA.VV.

Per un'altra città

Per un'altra città

Riflessioni e proposte
sull'urbanistica milanese

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)

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

Lista delle abbreviazioni

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

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 minime (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.

La perequazione urbanistica al servizio del progetto di città

Piergiorgio Vitillo

Parlare della perequazione urbanistica nel nuovo PGT del Comune di Milano, è operazione complicata, quasi "divinatoria" non essendo ancora pubbliche la metodologia, le tecniche e le modalità perequative che l'Amministrazione comunale milanese intende utilizzare per regolare le trasformazioni urbane.

L'unico documento organico su questo tema ("*Obiettivi e strumenti per le politiche urbanistiche milanesi*", luglio 2003), prevede la nuova legge urbanistica regionale (L.R. 12/2005, che promuove la perequazione come possibile modalità d'attuazione delle scelte del piano); e conteneva la singolare proposta di un indice perequativo unico e generalizzato per tutto il territorio comunale.

La proposta riprendeva il meccanismo perequativo contenuto nel disegno di legge Cutrera ("Norme in materia di regime giuridico dei suoli e di espropriazione per pubblica utilità"), approvato dal Senato nel 1990 e successivamente arrestato. Achille Cutrera, Senatore della Repubblica e brillante avvocato amministrativista milanese, aveva derivato l'impostazione perequativa dal *platfond legal de densité* francese (1975), entrato in crisi anche Oltralpe una decina di anni dopo non avendo ottenuto i risultati attesi (diffusione dei processi di perurbanizzazione, blocco degli interventi nelle aree centrali, crescita progressiva dei valori fondiari). Questo approccio ha legato, a mio parere in modo complicato e con consistenti rischi di inefficacia, i mec-

canismi perequativi a quelli compensativi, la città da trasformare alla città esistente. Si tratta in ogni caso di un documento superato, sia dal tempo che dagli intendimenti che sul tema sono emersi nelle presentazioni del nuovo piano.

Provo comunque a mettere in luce ed evidenziare alcuni temi e problemi con cui il nuovo PGT di Milano dovrà necessariamente confrontarsi, indipendentemente dal modello perequativo prescelto.

La perequazione come tecnica

La tecnica della perequazione nasce come risposta pragmatica e operativa alla crisi del modello espropriativo pubblicistico finalizzato all'acquisizione dei servizi per la collettività. Crisi dovuta a molteplici concause, legislative e socio-economiche, che a partire dagli inizi degli anni '80 hanno interessato la pianificazione: decadenza quinquennale dei vincoli pubblici, accresciuta indennità di esproprio (di fatto quasi a valore di mercato), riconoscimento obbligatorio di una specifica indennità per la sola apposizione del vincolo, drastica riduzione delle risorse pubbliche, difficile praticabilità procedurale e sostenibilità politica — amministrativa.

La perequazione urbanistica è nella maggior parte delle pratiche intesa quale attribuzione di un equilibrato indice territoriale di edificabilità (per garantire la necessaria sostenibilità e rigenerazione ambientale), alle sole aree oggetto di trasformazione urbanistica, con la contemporanea cessione gratuita (a compensazione dei diritti di edificabilità concessi) delle aree pubbliche, nella misura necessaria a soddisfare le esigenze dell'organismo urbano e non solo dei singoli insediamenti.

L'indice di edificabilità ha natura territoriale ed è spalmato su tutte le aree trasformate, sia pubbliche che private. Il meccanismo perequativo introduce destinazioni miste, con diritti privati

e doveri pubblici uguali per tutti; consentendo quindi di eliminare nelle scelte di piano la differenziazione fra destinazioni private (che premiano le proprietà interessate) e destinazioni pubbliche (che al contrario le penalizzano). La sua finalità originaria e specifica è quindi quella dell'acquisizione dei suoli necessari alla costruzione della città pubblica, unitamente al perseguimento del principio di indifferenza (e quindi di equità), fra le proprietà coinvolte nelle trasformazioni urbane.

La perequazione rappresenta oggi il meccanismo attuativo ordinario privilegiato dalla quasi totalità delle nuove legislazioni urbanistiche regionali. Ciò non esclude la modalità dell'esproprio per l'acquisizione delle aree pubbliche, ma che deve essere con giudizio, quando le circostanze lo richiedano, in modo prudente e circoscritto: ampliamento di servizi esistenti, infrastrutture per la mobilità, domande sociali indifferibili, nei casi in cui la perequazione non risulti praticabile e la copertura finanziaria per l'acquisizione delle aree pubbliche sia concretamente conseguibile nel tempo di validità del piano.

La perequazione urbanistica, come tutti gli strumenti, può essere utilizzata bene o male. Ma si configura, perlomeno da una decina d'anni, come un insieme articolato di tecniche e di pratiche consolidate e ormai sufficientemente sperimentate, a cui è possibile fare riferimento, anche se naturalmente non esiste un unico modello applicativo. Non può essere assunta come un fine, un valore urbanistico in sé, ma va utilizzata come strumento di progetto per la città. I piani non devono perequare, ma perseguire obiettivi di corretto sviluppo urbanistico, per quanto possibile perequando. "Perequare ovunque possibile, espropriare ove necessario", era lo slogan utilizzato nel Congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU, Bologna, 1985), che ha proposto una riforma organica del piano comunale, unitamente all'utilizzo della perequazione come modalità ordinaria delle trasformazioni urbanistiche.

fase di attuazione una sufficiente elasticità nella perimetrazione dei comparti perequati, con la possibilità di anticipare l'attuazione delle dotazioni pubbliche.

Tre possibili finalità aggiuntive della perequazione

Tre appaiono le possibili finalità/opportunità aggiuntive della perequazione: la coesione sociale, la rigenerazione ambientale, il progetto urbano:

a) gli alloggi in affitto sociale non sono da considerarsi un mero problema assistenziale, ma un vero e proprio standard che la comunità deve garantire, come fa con le altre dotazioni territoriali. Chi costruisce la città è quindi chiamato a contribuire, come per gli altri servizi pubblici, alla realizzazione di alloggi in affitto a canone sociale, cedendo le aree necessarie per gli insediamenti sociali. Ciò anche al fine di garantire un'equa e corretta integrazione sociale e urbana, mescolando insediamenti di natura sia pubblica che privata, contigui ed integrati, caratterizzati anche da una robusta *mixité* funzionale: il mix sociale e l'integrazione funzionale possono diventare le leve per una diversa e migliore condizione dell'abitare. Non si tratta quindi solo di una questione, seppur importante, di equità, ma di garantire la corretta efficienza e funzionalità urbana, integrando le politiche abitative nelle più complessive politiche urbane;

b) una corretta applicazione della perequazione urbanistica consistente di riequilibrare il divario fra insediamenti e servizi che caratterizza, nettamente a favore dei primi, le città italiane, irrobustendo l'armatura urbana e correggendo questa grave anomalia. In particolare, la massimizzazione del verde e degli spazi aperti permeabili, delle dotazioni arboree ed arbustive, permette di offrire i presupposti per la rigenerazione ecologica delle città, con significativi effetti ecologici, ambientali e paesaggistici per tutto l'organismo urbano; perseguendo un disegno urbano e terri-

toriale incentrato sulla continuità degli spazi aperti e sulla costruzione di una robusta e interconnessa rete ecologica, che lega la scala locale a quella territoriale;

c) le ormai numerose esperienze in corso hanno consentito l'approfondimento della perequazione quale utile strumento per la costruzione e la verifica del progetto urbano; utilizzata insieme ai più tradizionali strumenti di lettura e interpretazione fisica e morfologica dei luoghi e dei contesti (infrastrutturali, insediativi e ambientali), la perequazione può infatti rappresentare una prima verifica degli scenari di trasformazione: la concentrazione dei diritti edificatori, il disegno delle aree per gli insediamenti e degli spazi pubblici, degli spazi aperti, costituiscono dimensionalmente e progettualmente prime esplorazione, verifiche e possibili condizionamenti per gli esiti funzionali, insediativi e morfologici e delle trasformazioni urbane.

La perequazione territoriale

Punto difficilmente eludibile è infine il tema della perequazione territoriale, finalizzata a perseguire l'equa ripartizione fra i Comuni dei vantaggi derivanti dalla concentrazione di alcune tipologie di insediamenti e servizi e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle infrastrutture di interesse generale, tendendo indifferenti, per quanto riguarda gli effetti sulle finanze locali, la localizzazione dei servizi e degli insediamenti in determinati territori piuttosto che in altri. Si tratta dei grandi servizi urbani, di varia natura, delle zone produttive sovra comunali, dei poli funzionali, le cui logiche di localizzazione non possono essere demandate ai singoli comuni, che hanno una visione delle problematiche necessariamente miope.

Alcune innovative esperienze di pianificazione di scala vasta hanno introdotto modalità e meccanismi di perequazione alla scala territoriale. Ciò presuppone la faticosa ma inevitabile co-

struzione di meccanismi di partecipazione e di consenso, nonché di articolati processi di copianificazione, oggi difficilmente ipotizzabili nel sistema amministrativo e di governo della regione urbana milanese