

urbanistica

# INFORMAZIONI

**Edilizia sociale e piano urbanistico**, una riflessione sui temi dell'abitare visto attraverso i profili della **pianificazione** e del **reperimento delle risorse**. L'Italia delle città è cambiata, è tempo di **nuove politiche per la mobilità**: a confronto esperienze, di casi di successo italiani e europei per ragionare delle scelte per il futuro. **La costruzione della città metropolitana in Italia**. Un quadro aggiornato sul percorso in atto in ciascun contesto metropolitano. **Italia in viaggio: Bologna** una città "speciale" alla ricerca di una visione del proprio futuro. **Una nuova politica urbanistica a Milano**. La trasformazione e lo sviluppo urbano tornano a essere espressione di una concezione della regia pubblica ispirata al conseguimento dell'interesse generale della città.

242

Rivista bimestrale  
Anno XXXX  
Marzo - Aprile  
2012  
ISSN n. 0392-5005

€ 10,00

INU  
Edizioni



Rivista bimestrale urbanistica e ambientale  
dell'Istituto Nazionale Urbanistica  
Fondata da Edoardo Salzano  
Anno XXXX  
Gennaio - Febbraio 2012  
Euro 10,00

Editore: INU Edizioni  
Iscr. Tribunale di Roma n. 3563/1995;  
Roc n. 3915/2001;  
Iscr. Cciaa di Roma n. 814190.  
Direttore responsabile: Paolo Avarello

Urbanistica Informazioni è una rivista in fascia A2  
nel ranking ANVUR, Agenzia Nazionale di Valutazione  
del Sistema Universitario e della Ricerca

Direttore: Francesco Sbetti  
Redazione centrale:  
Ruben Baiocco,  
Francesca Calace,  
Marco Cremaschi,  
Daniela De Leo,  
Carolina Giaimo,  
Pierluigi Nobile,  
Anna Laura Palazzo,  
Stefano Pareglio,  
Sandra Vecchietti

Servizio abbonamenti:  
Monica Belli Email: [inuedizioni.it](mailto:inuedizioni.it)

Consiglio di amministrazione di INU Edizioni:  
M. Fantin (presidente),  
D. Di Ludovico (consigliere delegato),  
F. Calace, G. Ferina.  
Redazione, amministrazione e pubblicità:  
Inu Edizioni srl  
Piazza Farnese 44, 00186 Roma  
tel. 06/68134341, 06/68195562,  
fax 06/68214773, <http://www.inu.it>

Comitato scientifico e consiglio direttivo nazionale  
Inu: Amante Enrico, Agnotetti Chiara, Cecchini  
Domenico, Barbieri Carlo Alberto, Bobbio Roberto,  
Centanni Claudio, Contardi Lucio, Corti Enrico, De  
Luca Giuseppe, Dri Giorgio, Fantin Marisa, Gerundo  
Roberto, Giudice Mauro, Leoni Guido, Lo Giudice  
Roberto, Marini Franco, Nobile Pierluigi, Pagano  
Fortunato, Piccinini Mario, Oliva Federico, Properzi  
Pierluigi, Radocchia Raffaella, Rossi Francesco, Rota  
Lorenzo, Talia Michele, Torre Carmelo, Trillo Claudia,  
Savarese Nicolò, Stanghellini Stefano, Stramandinoti  
Michele, Trombino Giuseppe, Ulrici Giovanna Viviani  
Silvia, Comune di Livorno (Bruno Picchi), Provincia  
di Ancona (Roberto Renzi), Regione Umbria (Luciano  
Tortoioli)

Componenti regionali del comitato scientifico:  
Abruzzo e Molise: Radocchia R. (coord.) [raffaella\\_rad@yahoo.it](mailto:raffaella_rad@yahoo.it), Chigolini A., Carpicella V.  
Basilicata: Pontrandolfi P. (coord.) [pontrandolfi@unibas.it](mailto:pontrandolfi@unibas.it)  
Calabria: Fallanca C. (coord.) [cfallanca@unicrit.it](mailto:cfallanca@unicrit.it), Teti M.A., Celani G.  
Campania: Coppola E. (coord.) [emanuela.coppola@fastwebnet.it](mailto:emanuela.coppola@fastwebnet.it)  
Emilia-Romagna: Simona Tondelli (coord.) [Simona.tondelli@unibo.it](mailto:Simona.tondelli@unibo.it), Vecchi L., Zazzi M.  
Lazio: Nucci L. (coord.) [lucianucci@iol.it](mailto:lucianucci@iol.it), Giannino C., Contardi L., Cazzola A.  
Liguria: Lombardini G. (coord.) [g.lombard@tele2.it](mailto:g.lombard@tele2.it), Bolgiani P., Silvano S., Vergaro A.  
Lombardia: Rossi L. (coord.) [rossidel@tin.it](mailto:rossidel@tin.it), Imberti L., Campo E.  
Marche: Rosellini G. (coord.) [responsabile.utc@comune.rp.ean.it](mailto:responsabile.utc@comune.rp.ean.it), Piazzini M., Vitali G.  
Piemonte: Saccomani S. (coord.) [silvia.sacomani@polito.it](mailto:silvia.sacomani@polito.it)  
Puglia: Torre C. [torre@poliba.it](mailto:torre@poliba.it), Rotondo F. [f.rotondo@poliba.it](mailto:f.rotondo@poliba.it), Reina A., Caiuolo D.  
Sardegna: Zoppi C. (coord.) [zoppi@unica.it](mailto:zoppi@unica.it), Madama V  
Sicilia: Cannarozzo T. (coord.) [terecann@unipa.it](mailto:terecann@unipa.it), Gabbate G., Trombino, G.  
Toscana: Rignanese L. (coord.) [l.rignanese@poliba.it](mailto:l.rignanese@poliba.it), Pingitore L., Marchetta M., F. Caputo.  
Umbria: Bruni A. (coord.) [a.bruni@spoletoprogetti.com](mailto:a.bruni@spoletoprogetti.com), Chigloni G., Bagnetti C., Guarnello R.  
Veneto: Baiocco R. (coord.) [baiocco@iuav.it](mailto:baiocco@iuav.it), Bottaro M.

Foto in IV di copertina:  
Carla Ferrari, *Capannoni San Felice sul  
Panaro 2012*. L'originale è a colori.

Progetto grafico: Hstudio

Impaginazione: Ilaria Giatti

Fotocomposizione e stampa:  
Duemme Grafica - Roma  
Via della Maglianella 71 00166 Roma  
[www.duemmegrafica.it](http://www.duemmegrafica.it)



Associato all'unione stampa periodica italiana

Registrazione presso il Tribunale della stampa di  
Roma, n.122/1997  
Spedizione in abbonamento Postale Art. 2, comma  
20/b, L. 662/96 - Roma

Abbonamento annuale Euro 50,00  
Versamento sul c/c postale .16286007, intestato a  
INU Edizioni srl: Piazza Farnese 44, 00186 Roma,  
o con carte di credito: CartaSi - Visa - MasterCard.

## Aperture

### Ripartire dalle città

*Francesco Sbetti*

## ... si discute:

### Terremoto nella "Bassa" - Ricostruire dove e come

*Carla Ferrari con Giuseppe Campos Venuti*

## Agenda

### Bene comune Territorio. Riflessioni e propositi per la città di Palermo

*Agata Bazzi*

## in quarta

### Capannoni\_San Felice sul Panaro\_2012

*Carla Ferrari*

## 10 | Edilizia sociale e piano urbanistico: risorse, soggetti e progettualità

*a cura di Carolina Giaimo*

### 12 Social housing e sviluppo operativo del piano

*Carlo Alberto Barbieri*

### 14 Welfare urbano e uso sociale dello spazio pubblico a Torino

*Giovanni Ferrero*

### 16 Housing sociale a Milano: presupposti, modalità attuative, primi esiti

*Franco Zinna*

### 18 Housing sociale Marche e Umbria

*Vittorio Salmoni*

### 20 L'edilizia sociale nei piccoli comuni dell'Umbria

*Gabriele Ghiglioni, Alessandro Bruni*

### 22 Dall'edilizia popolare all'edilizia sociale

*Vittorio E. Bianchi*

## 24 | Nuove politiche per la mobilità

*a cura di Edoardo Zanchini*

### 24 Cambiare scenario nella mobilità urbana

*Edoardo Zanchini*

### 27 Il trasporto pubblico in Italia: confronti internazionali e proposte

*Ennio Cascetta*

### 29 Il treno in città. Riflessioni fra passato e presente

*Stefano Maggi*

### 32 Le buone pratiche della mobilità su ferro

*Gabriele Nanni*

## 34 | La costruzione della città metropolitana in Italia

*a cura di Raffaella Florio, Alfredo Esposito*

## 41 | Viaggio in Italia. Bologna

*a cura di Mario Piccinini*

### 41 Bologna: straordinario porto terrestre

*a cura di Mario Piccinini*

### 42 Un'idea di città: Bologna

*Mario Piccinini*

### 45 Tre domande al Sindaco di Bologna Virginio Merola

*Mario Piccinini*

### 46 Intervista a Patrizia Gabellini, Assessore all'Urbanistica di Bologna

*Mario Piccinini*

### 48 Bologna nelle pubblicazioni Inu

*Mario Piccinini*

### 51 Di nuovo in centro. Una nuova pedonalità per Bologna

*Francesco Evangelisti*

### 54 Sfm: Rete strategica portante dell'Area Metropolitana di Bologna

*Fioretta Gualdi*

### 57 Bologna in cifre

*Francesco Evangelisti*

### 58 Il Tecnopolo

*Sandra Vecchietti*

### 59 L'immagine dello spazio pubblico

*Piero Orlandi*

### 61 Urban Center Bologna

*Giovanni Ginocchini, Fabrizia Petrei*

### 62 Pianificazione strategica a Bologna

*Piergiorgio Rocchi*

## 63 | Una nuova politica urbanistica a Milano

### 63 Alcune essenziali e semplici modifiche del Pgt

*Paolo Galuzzi, Stefano Pareglio, Piergiorgio Vitillo*

### 65 Abitare Milano: la casa e gli spazi del lavoro

*Giovanni Dapri, Laura Pogliani*

### 67 Il governo delle trasformazioni urbane

*Andrea Arcidiacono*

## 69 | Rassegna urbanistica

- 69 **Aversa: governance per la rigenerazione urbana**  
*Federico Della Puppa*
- 72 **La pianificazione urbanistica comunale in Alto Adige**  
*Peter Morello, Vincenzo Vecchio*
- 75 **Pianificazione e valorizzazione degli immobili pubblici**  
*Rosario Manzo*

## 78 | Una finestra su: Katmandu

- a cura di Marco Cremaschi*
- 78 **Katmandu: tante città, una sola Valle**  
*Jibgar Joshi*
- 82 **Un programma inclusivo**  
*Jibgar Joshi*

84 | **Energie**  
*a cura di Stefano Pareglio*

84 | **Milano Smart**  
*Caterina Sarfatti*

86 | **Assurb**  
*a cura di Daniele Rallo*

88 | **Libri e altro**  
*a cura di Ruben Baiocco*

## 91 | Opinioni e confronti

**Le quattro stagioni**  
*Luca Zevi*

92 | **Indici**

# 002

**Una storia (svizzera)  
e una domanda (italiana)**

*Federico Oliva*

P09

## Una nuova politica urbanistica a Milano

Paolo Galuzzi, Stefano Pareglio, Piergiorgio Vitillo  
**Alcune essenziali e semplici modifiche del Pgt**

*L'amministrazione Pisapia ha deciso di concludere l'iter di approvazione del Piano di governo del territorio (Pgt) di Milano attraverso una nuova valutazione delle oltre 5.000 osservazioni pervenute, che permettesse di introdurre alcuni decisivi correttivi alla proposta di piano licenziato dalla giunta Moratti.*

*L'orizzonte politico e culturale entro cui si è lavorato (la "città come bene comune"), tiene conto della difficile condizione economica, cerca di porre rimedio alle numerose ferite aperte nel corpo della città e avvia una concreta risposta ai cinque referendum locali del giugno 2011.*

### **Una regia pubblica realistica e non ideologica**

La trasformazione e lo sviluppo urbano tornano a essere espressione di una concezione della regia pubblica non ideologica e non di parte, pragmatica, realistica e ispirata al conseguimento dell'interesse generale della città e di chi la abita. Una regia capace di generare e di condividere una visione moderna e aperta della città, e al contempo, di confrontarsi con i mutamenti già in corso e con le istanze più urgenti, sia di piccola che di grande scala.

Proprio per questo, il lavoro sul Pgt è stato accompagnato da una robusta fase di ascolto, articolata in una fitta serie di incontri pubblici (più di 100 in sei mesi), rivolti a istituzioni (comuni contermini, Consigli di zona) e associazioni (ambientaliste, sindacali, professionali, culturali), e nella raccolta delle istanze dei cittadini, con i quali il confronto è avvenuto sia direttamente, sia riaprendo un dialogo interrotto da oltre trenta anni con i Consigli di zona. Con l'accoglimento di oltre il 40% delle osservazioni presentate - la precedente valutazione ne accoglieva meno del 9% - si sono potuti introdurre diversi correttivi (alcuni dei quali sono di seguito tratteggiati) che restituiscono concretezza al disegno della città e aprono nuove prospettive di politica urbana, con particolare riferimento ai temi della rigenerazione, della residenza sociale e del dialogo con la regione urbana milanese, anche attraverso una manovra più oculata sulle quantità e sulle localizzazioni strategiche.

### **Ridurre**

L'accoglimento delle osservazioni presentate dai cittadini ha permesso di ridurre in modo significativo le smisurate previsioni insediative del Pgt adottato, incidendo:

- sulle potenzialità edificatorie degli ambiti del Parco agricolo Sud Milano, che avrebbero generato quasi 3,5 milioni di mq da trasferire nel Tessuto urbano consolidato (Tuc), ossia nella città esistente;
- sulle potenzialità edificatorie degli ambiti di trasformazione (Atu), ridotte di oltre 2 milioni di mq.

Il Pgt approvato conferma così una previsione insediativa di circa 3 milioni di mq di Slp rispetto ai precedenti 8,5 milioni, con un ridimensionamento che supera il 60% delle previsioni adottate. Un'ulteriore e specifica manovra di contenimento delle potenzialità edificatorie ha riguardato nello specifico il Tessuto urbano consolidato (Tuc), ed è stata condotta sostanzialmente attraverso due operazioni:

- la prima, relativa alla menzionata cancellazione dell'impropria e innaturale generazione di potenzialità edificatorie che, dalle aree marginali e agricole, avrebbero avuto come recapito la città esistente, senza alcuna indicazione fisica che "desse forma" a tale densificazione;
- la seconda, riguardante l'introduzione di un indice massimo di utilizzazione territoriale pari a 1,00 mq/mq di Slp, in modo da orientare la corretta composizione fisica e morfologica delle trasformazioni complesse, al contempo spaziali e funzionali. Un indice massimo, quest'ultimo, che consente di non "appiattire" il progetto della città esistente e di quella futura,

ma di valorizzarne gli elementi qualitativi, orientando le quote aggiuntive, rese sostenibili, verso un progetto di superiore livello morfologico e ambientale per il tessuto più denso della regione urbana milanese. Con queste misure e quantità sarà più semplice promuovere strategie e politiche urbane che abbraccino l'intera area metropolitana, attraverso un progetto territoriale che declini a quella scala il tema della densificazione e dei limiti dello sviluppo, delle grandi attrezzature e dei servizi territoriali, della rete ecologica e dei sistemi della mobilità: un progetto ponderato, teso a contrastare la generica e solo quantitativa tendenza accentratrice del capoluogo milanese.

### **Sostenere**

Mentre opera una riduzione delle potenzialità edificatorie, il Pgt approvato ricerca tuttavia una più marcata e concreta presenza dell'Edilizia residenziale sociale (Ers), che passa - negli Atu - dal 10% delle potenzialità edificatorie ammesse (piano adottato) a circa il 35% (piano approvato).

In valore assoluto, le quantità regolamentate di Ers aumentano dunque del 25%, nonostante il deciso taglio delle potenzialità edificatorie prima indicato. Ciò grazie anche alle nuove regole del Tuc, che disciplinano quote obbligatorie di Ers negli interventi di riordino urbano, relativi ad aree produttive da dismettere superiori a 10.000 mq di superficie territoriale.

Più di 20.000 alloggi di Ers sono così prodotti dalla nuova manovra: 10.963 alloggi previsti negli Atu, 5.385 disciplinati obbligatoriamente nel Tuc, 3.393 prodotti dai Piani Attuativi obbligatori, altri 400 derivanti dal Piano dei Servizi. A questi 20.000 nuovi alloggi sociali si aggiungono ad altri 4.025 previsti da piani e programmi in corso.

### **Selezionare, orientare e qualificare**

Il Pgt approvato segna un'importante discontinuità rispetto al piano adottato, sia nell'individuazione che nel trattamento delle grandi aree di trasformazione.

In primo luogo, accogliendo le richieste avanzate dai cittadini (in ragione dei servizi esistenti e generabili), che incontrano peraltro analoghe istanze degli operatori (in ordine alla praticabilità finanziaria de-

gli interventi più densi, nell'attuale contesto di mercato), il Pgt approvato stabilisce una significativa riduzione degli indici edificatori, con un tetto massimo di 0,7 mq/mq, di cui la metà per residenza sociale o in accoglimento dei diritti perequati delle pertinenze indirette, nel caso di interventi non residenziali. Inoltre, prevede la cessione di una dotazione minima di aree da destinare esclusivamente alla realizzazione dell'edilizia sociale: tale dotazione, da reperire all'interno delle previsioni di aree per servizi, è declinata in base alle esigenze quantitative e qualitative dei servizi del contesto urbano.

In secondo luogo, il Pgt approvato cancella alcuni ambiti inopportuno indicati di trasformazione dal piano adottato: il carcere di San Vittore (a seguito della rinuncia alla realizzazione della nuova Città della Giustizia) e Cadorna (per impossibilità di realizzare la prevista concentrazione volumetrica); nonché gli ambiti ricadenti nel Parco agricolo Sud Milano (Forlanini, Cascina Monluè, una parte di Porto di Mare), ri-perimetrando altresì l'ambito della Piazza d'Armi, con l'esclusione dell'area dell'ospedale esistente.

Infine, il Pgt approvato opera una selezione funzionale negli ambiti di Stephenson e Toffetti, escludendovi la residenza, mentre per Expo e Cascina Merlata vale quanto previsto dai relativi Accordi di Programma. Per il sistema degli scali ferroviari (cui fanno riferimento 7 Atu: Farini-Lugano, Greco-Breda; Lambrate; Romana; Rogoredo; Porta Genova; San Cristoforo), il Pgt approvato sostiene la scelta di procedere con un Accordo di Programma tra Comune, Regione e Rfi, che, anche attraverso un processo di ascolto e partecipazione e un percorso autonomo di negoziazione, consenta di assicurare un contenimento delle previsioni insediative e la garanzia di un interesse pubblico rilevante, in via prioritaria finalizzato al miglioramento dell'efficienza trasportistica su ferro di livello metropolitano.

### **Consolidare, valorizzare, tutelare**

La città esistente è interamente disciplinata attraverso il Piano delle regole (PdR). Il Pgt adottato prevedeva un unico indice di edificabilità di base (0,5 mq/mq), indipendente dai caratteri urbanistici del contesto

urbano. Indice peraltro incrementabile, senza alcun limite superiore, attraverso il trasferimento di potenzialità edificatorie da altri ambiti, la localizzazione di incentivi diversamente maturati o, ancora, il pieno recupero della Slp esistente, sempre possibile e non oggetto di alcun condizionamento. Il trasferimento delle potenzialità edificatorie, così come la localizzazione delle funzioni (indifferenza funzionale), venivano interamente delegati al mercato, senza alcuna cura e governo degli effetti indotti in termini di carichi insediativi, fabbisogno di servizi o di implicazioni infrastrutturali.

Il Pgt approvato opera in funzione di una maggiore valorizzazione e qualificazione della città esistente, promuovendo un insieme articolato di azioni tese a ridurre i rischi di una densificazione impropria (per quanto astratta e teorica) senza deprimere le (spesso necessarie) azioni di riqualificazione e rigenerazione sostenibili, che possono così essere sintetizzate:

- la Slp esistente può essere mantenuta, anche se superiore all'indice massimo, a condizione di parità di destinazione d'uso: di fatto, tale principio rappresenta il limite quantitativo per tutti gli interventi edilizi sul patrimonio edilizio esistente. Detto presupposto viene meno solo nel caso dei cambi d'uso da funzioni produttive a funzioni urbane (per le aree al di sopra dei 5.000 mq), per le quali è prevista una specifica disciplina, differenziata in riferimento alla dimensione dell'intervento;
- anche nel Tuc, l'indice di base viene ridotto a 0,35 mq/mq di Slp. Per le pertinenze indirette, tale indice rappresenta la potenzialità edificatoria trasferibile in cambio della cessione gratuita dell'area per la realizzazione degli standard urbanistici e di altre dotazioni urbane; per le pertinenze dirette non edificate (o parzialmente edificate), rappresenta invece la potenzialità edificatoria minima per interventi privati, incrementabile fino a 1,00 mq/mq attraverso il recupero della Slp esistente, l'accoglimento delle potenzialità trasferite dalle pertinenze indirette, l'accoglimento delle potenzialità incentivate derivanti dal risanamento energetico del patrimonio edilizio esistente e dal restauro architettonico degli edifici storici di

valore, nonché attraverso la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale (0,35 mq/mq);

- la nuova disciplina per i cambi d'uso da funzioni produttive a funzioni urbane, che costituiva uno degli automatismi più delicati e critici introdotti dal piano adottato, approfondisce gli aspetti di valutazione delle qualità dei suoli e dei relativi interventi di bonifica, introducendo regole per la trasformazione urbanistica che consentono l'applicazione dell'indice di base o il recupero della S<sub>lp</sub> esistente fino a un massimo di 0,65 mq/mq, incrementabile fino a 1,00 mq con meccanismi simili a quelli previsti per gli interventi ordinari, funzionali alla pubblicizzazione delle pertinenze indirette, alla concretizzazione dei risanamenti energetici e degli edifici storici di valore, alla realizzazione di quote di edilizia residenziale sociale, anche in questo caso obbligatoria solo per la trasformazione di aree superiori a 1 ettaro;
- l'incremento della classe di sensibilità paesaggistica per ampie parti del Tuc, attraverso un maggior riconoscimento del valore di impianto dei tessuti del Piano Beruto (1884-1889) e dei quartieri moderni, così da estendere la tutela morfologica e architettonica di ampie porzioni del tessuto storico della città;
- l'introduzione di semplici regole morfologiche per la realizzazione degli interventi in cortina nei tessuti storici, diversificate per gli interventi sull'esistente e per quelli di nuova edificazione e ristrutturazione urbanistica; unitamente all'eliminazione delle costruzioni in altezza nei cortili, che negli anni recenti hanno snaturato diversi isolati della città consolidata, creando al contempo problemi di sostenibilità insediativa e ambientale.

Tutto ciò consente, da una parte, di ricondurre le trasformazioni edilizie e urbanistiche nel tessuto urbano entro limiti di sostenibilità e di accettabilità e, dall'altra, di facilitare l'attuazione degli standard urbanistici attraverso la perequazione: prevenendo una concreta e regolamentata disponibilità di accoglimento delle potenzialità edificatorie generate attraverso la pubblicizzazione delle pertinenze indirette (che il

Pgt adottato non assicurava), e consentendo al contempo la più conveniente autonomia di ogni intervento.

Non si tratta certamente del miglior piano possibile, né dello strumento urbanistico che la nuova Amministrazione comunale avrebbe costruito se non avesse avuto il campo di azione delimitato dal riesame delle osservazioni; ma della riforma pragmatica di un piano ereditato, che però marca una profonda discontinuità nelle politiche urbanistiche milanesi degli ultimi trenta anni.