

Urbanistica: Milano, Italia

La discussione sulle osservazioni al Piano di governo del territorio (PGT) di Milano è ancora in corso nel Consiglio comunale, in un clima quasi di silenzio stampa e non si sa esattamente quando disporremo di un testo e di una serie di tavole definitivi, sui quali poter svolgere una valutazione puntuale, alla quale comunque ci impegniamo, non appena sarà possibile. Le considerazioni possibili oggi hanno dunque ancora, necessariamente, un carattere piuttosto generale: ma la portata delle questioni che aprono è tale da renderle interessanti, per Milano e probabilmente anche per il resto del paese, nonostante la mancanza di qualche dettaglio.

La discussione in corso riguarda il Piano proposto e fatto adottare dalla precedente Giunta comunale di centro destra, presieduta dal Sindaco Moratti, che pure aveva già portato in Consiglio comunale le controdeduzioni alle osservazioni e la conseguente approvazione definitiva, ma che, abbastanza inespugnabilmente, non aveva dato corso alla successiva pubblicazione. La nuova Giunta comunale, presieduta dal sindaco Pisapia, revocava la precedente approvazione, riaprendo l'esame delle osservazioni: ed è questa la fase conclusiva che si sta ora svolgendo nel Consiglio comunale. La discussione avviene su una proposta di controdeduzioni formulata dalla Giunta, corredata dei testi normativi modificati, ma non dalle tavole, che la Giunta ha scelto di far redigere e dunque di rendere conoscibili, solo dopo il voto finale del Consiglio. Non è dato sapere ufficialmente se sia intenzione della maggioranza ripubblicare il piano modificato. Nei contatti informali si esprime di solito su questo punto, da parte di esponenti della maggioranza e consulenti, un'opinione negativa, che non può non lasciare perplessi a causa dei rischi di impugnazione che può comportare.

Il piano della Giunta di centro destra era caratterizzato da vistose "innovazioni", se così si può dire. In estrema sintesi possiamo così ricapitarle: la mancanza di ogni riferimento a un qualsiasi quadro di coerenza metropolitana; la mancanza di scelte dichiarate relativamente ad infrastrutture rare anche fondamentali, come ad esempio gli aeroporti; la previsione di nuovi tracciati superstradali/autostadali urbani, fuori e dentro terra; la previsione di sei nuove linee metropolitane totalmente urbane (per altro prive di finanziamento); l'introduzione del principio dell'indifferenza funzionale degli insediamenti urbani; l'utilizzazione intensiva (indice di utilizzazione convenzionale spesso superiore a 1mq/mq) delle ultime aree dismesse o sottoutilizzate – scali ferroviari, caserme ed altre private; l'introduzione del principio della trasferibilità generalizzata, su tutto il territorio comunale, dei diritti edificatori ovunque generati dall'indice unico, con il prevedibile loro atterraggio concentrato soprattutto sulle aree più centrali; la modificabilità delle previsioni del PGT su qualunque area, mediante la procedura di iniziativa privata del Piano integrato di intervento; la disapplicazione di gran parte degli standards urbanistici nazionali; l'invenzione di un regime specialissimo per tutti i servizi non solo pubblici, ma anche privati e con fini di lucro, che, non essendo computati nel calcolo della superficie lorda di pavimento potranno essere realizzati dovunque e con qualsiasi densità edilizia mentre tutti quelli già esistenti genereranno ulteriori diritti volumetrici come fossero aree edificabili ancora libere; la generale facoltatività delle quote di edilizia sociale; l'attribuzione automatica di un indice unico ridotto e trasferibile, pari a 0,15 mq/mq alle aree non agricole comprese nel Parco sud; la genericità di molte delle tutele di carattere storico e paesistico; oltre naturalmente ad altri numerosi aspetti anche importanti che qui, per brevità, non si possono citare.

Gli effetti dell'insieme di queste disposizioni di piano sono facilmente sintetizzabili: a Milano vengono attribuite nuove potenzialità edificatorie dirette enormi, stimabili in almeno 70 milioni di metri cubi convenzionali. A tale quantità andrebbero per la verità aggiunte quelle derivanti dall'eventuale realizzazione dell'edilizia sociale opzionale, dalle possibili operazioni di dismissione e rilocalizzazione dei servizi e dagli interventi già in corso. Considerando tutto questo, si sarebbero certamente largamente superati i cento milioni di metri cubi convenzionali.

Questa enorme intensificazione della città è sostenuta da un potenziamento delle infrastrutture di mobilità totalmente urbano. Le abnormi previsioni sembrano rispondere, se così si può dire, ad una doppia logica, da un lato alimentare una bolla immobiliare gigantesca (che sembra non avere molte

altre spiegazioni se non nella dubbia liceità degli investimenti che ne sono all'origine e dunque in una qualche funzione di riciclaggio del mercato immobiliare), e dall'altro invece l'apertura di una guerra senza esclusione di colpi contro l'hinterland, destinato a subire una concorrenza sempre più dura da parte del capoluogo. Tali abnormi previsioni hanno ovviamente anche una conseguenza e un costo: una buona qualità di vita a Milano sembra diventare sempre più un optional di improbabile realizzazione.

La nuova Giunta, come si è accennato, riprende in mano l'argomento riesaminando le osservazioni, prima controdedotte quasi in blocco e con difetti di procedura. Lo fa secondo indirizzi politici e con effetti che possono essere così riassunti per sommissimi capi: cancellazione di alcuni ambiti di trasformazione irrealistici (come ad esempio quelli connessi al trasferimento del Tribunale) e di altri periurbani, per un totale di circa 0,6 milioni di mq di superficie lorda di pavimento; riduzione della capacità insediativa degli ambiti di trasformazione confermati, da circa 4 a circa 2,5 milioni di mq di superficie lorda di pavimento; riduzione dell'indice unico di edificazione territoriale per funzioni private da 0,5 a 0,35 mq/mq (comunque incrementabile per efficienza energetica di ulteriori 0,15 mq/mq); mantenimento della facoltà di utilizzazione dell'indice di edificazione per l'edilizia sociale per altri 0,35 mq/mq, che diviene obbligatorio (sembra di capire limitatamente alla cessione dei diritti volumetrici) solo per gli interventi di maggiore dimensione; cancellazione del riconoscimento automatico alle aree non agricole del parco sud del diritto edificatorio da trasferire pari a 0,15 mq/mq, ma rinvio alle future decisioni del Parco sud, senza espressione di specifici indirizzi, per la possibile attribuzione dell' indice (si deve ritenere quello unico, pari a 0,35 ?) alle eventuali aree da trasformare; introduzione di alcune norme di carattere metrico relativamente alla concentrazione dei volumi realizzabili, formulate però in modo non sempre chiaro; cancellazione della previsione del tunnel stradale Expo – Forlanini, ma rinvio delle scelte per il trasporto pubblico al futuro Piano di settore della mobilità. Infine lo scheletro nell'armadio della normativa iper innovativa sui servizi viene affrontato dalla nuova Giunta con proposte difficilmente decifrabili. Per quanto si comprende i servizi pubblici non genereranno più automaticamente ulteriori diritti edificatori per funzioni private, mentre tale gentile cortesia viene conservata per i servizi privati, generalizzando anzi la facoltà di esportarli fuori dalle aree di proprietà e di commerciarli, prima limitata ai soli servizi religiosi. Servizi pubblici e privati, secondo la proposta della Giunta continueranno a non essere computati nella superficie lorda di pavimento, determinando il rischio della creazione di superconcentrazioni di superattrattori. Sembra che i proprietari dei servizi privati potrebbero persino dapprima utilizzare i diritti volumetrici dell'indice unico, poi dismettere la parte a servizi, trasformandola in residenza o terziario e infine ricostruire i servizi in una qualsiasi area priva di diritti edificatori. L'insieme di questi giochetti comporterebbe una capacità insediativa potenziale pari ad almeno 5 milioni di metri quadrati di nuovi diritti volumetrici generati, ai quali si dovrebbe aggiungere una quantità forse doppia per tenere conto delle potenzialità legate all'eventuale trasferimento "speculativo" dei servizi cui si è fatto cenno. Aggiungendo a tutto questo i circa 7 milioni di metri quadri di SLP degli interventi già in corso a Milano, e ovviamente le previsioni degli ambiti di trasformazione, si raggiunge alla fine una potenzialità edificatoria complessiva stimabile in circa 25 milioni di metri quadrati di SLP, pari a 82 milioni di metri cubi convenzionali (e almeno 160 reali),corrispondente al fabbisogno di almeno 80 anni, sempre che continuino in futuro i ritmi di sviluppo degli ultimi anni, che in realtà già oggi appaiono largamente in crisi.

Così sembrerebbe, allo stato dell'arte e sulla scorta di una normativa alquanto confusa. Per avere qualche maggiore certezza dovremo attendere di leggere il testo finale e di vedere le tavole, quando esisteranno.

Su questi principali aspetti, ma anche su altri che qui per brevità non si richiamano, il gruppo di lavoro e la sezione di Italia Nostra non si sono limitati a scrivere documenti, ma hanno elaborato emendamenti tecnicamente compiuti, che hanno consegnato a tutti i consiglieri disposti all'ascolto. Non resta che attendere la conclusione dei lavori del Consiglio per capire se saranno state accolte

modifiche rispetto alle proposte della Giunta: purtroppo però allora sarà troppo tardi per cambiare qualsiasi cosa per via amministrativa.

Pur nella condizione di incertezza fin qui descritta, è però possibile formulare qualche valutazione di carattere generale su tutta la vicenda, soprattutto perché sembra utile a rilanciare una riflessione di carattere nazionale su cosa dovrebbe significare oggi fare pianificazione territoriale ed urbanistica nel contesto economico, sociale ed istituzionale che caratterizza oggi il nostro paese.

Il primo nodo che esplose è quello della scala della pianificazione, ancora comunale, mentre manca qualsiasi sistema di governo delle aree metropolitane, su cui pure si estendono tutte le grandi città e ormai anche molte di quelle prima considerate medie. Ebbene, il cittadino italiano non può essere chiamato a pagare tasse sempre più pesanti per mantenere un sistema amministrativo troppo spesso segnato oltre che dalla corruzione da dispersività ed inefficienza. Mentre gli altri paesi europei stanno facendo continui passi in avanti per dare sempre maggiore consistenza istituzionale alle aree metropolitane esistenti da decenni (ad esempio la Francia, con i Plan locaux d'urbanisme estesi anche a 50/70 comuni e ora con la legge nazionale di riforma dell'ordinamento delle comunità territoriali n° 1563/2010 e la Germania con la redazione dei Piani regolatori "regionali" sviluppati in diversi Länder) noi siamo fermi all'intenzione di sciogliere le Province, forse senza sostituirle con nient'altro, con il rischio di accentuare ancora di più l'attuale frammentazione amministrativa.

E però le grandi città capoluogo conservano il potere di promuovere la formazione di quella che nella nostra legislazione si chiama Città metropolitana. Per questo è necessario chiedere ai sindaci di Milano, di Napoli, di Torino, di Firenze, di Bologna (per citare solo alcuni dei primi della lista, ed anche a quello di Roma, nonostante la molto maggiore estensione del capoluogo), di promuovere con urgenza questa riforma fondamentale e di avviare da subito, con tutti i comuni interessati, la pianificazione concordata almeno dei grandi servizi, delle grandi infrastrutture, dei principali poli insediativi e dei fondamentali corridoi verdi ed azzurri. Milano non sembra abbia finora fatto passi decisivi in questa direzione: anzi, ha persino iniziato ad accapigliarsi con Sesto San Giovanni, nonostante l'omogeneità del colore politico, per stabilire chi debba aggiudicarsi il nuovo polo sanitario, fino al punto da chiedere al Presidente della Regione Formigoni di fare da giudice di gara:in materia sanitaria! In uno degli emendamenti proposti ai consiglieri abbiamo chiesto di stabilire in modo impegnativo nel Documento di piano che il nuovo Piano della mobilità venga sviluppato con gli altri comuni, a scala metropolitana: ancora non sappiamo se la proposta, che a noi sembra di minimo buon senso, verrà accolta.

Un secondo nodo, presente un po' dovunque nelle città italiane, è certamente ancora costituito dal tema del riuso dell'inutilizzato e del dismesso.

Il piano di Milano, sia nell'adottato che nelle nuove proposte di controdeduzioni, ignora completamente il tema dell'inutilizzato, nel senso che, non contenendo nemmeno una ricognizione grossolana della natura del patrimonio esistente vuoto, di quello in costruzione ma invenduto e di quello già previsto dalla pianificazione attuativa o autorizzato, ma ancora non realizzato, tantomeno contiene una qualche terapia per questa pur evidente patologia. E invece proprio da qui bisognerebbe partire, a causa della notoria grande estensione del fenomeno, per costruire, nell'attuale contesto economico, un piano urbanistico realistico e dotato di minima intelligenza. Non ha infatti alcun senso buttare a caso nuova benzina di diritti volumetrici sul fuoco che già sta divampando pericolosamente. Anzi, forse, la via giusta è proprio l'opposto: raffreddare la temperatura, cioè agevolare con politiche diversificate lo smaltimento dell'inutilizzato e solo dopo mettere in campo nuove opportunità, per evitare che nella città e nello stesso mondo della finanza si vadano moltiplicando le sacche di malessere e di sofferenza, accanto a quelle di euforia più o meno illusoria.

Di traverso a questo discorso ragionevole si mette lo stato, che ci appare ancora una volta assetato più che preoccupato del bene dei cittadini. Che siano scali ferroviari o caserme, manifatture tabacchi o carceri, dismessi o dismettendi, l'urbanistica è circondata dalle aspirazioni cessionarie o cartolarizzatrici di stato e aziende pubbliche ed ex pubbliche.

I comuni, invogliati da quote di partecipazione agli utili o da sperati introiti in oneri spesso si prestano al gioco. Non dovrebbe essere così: quelle sono già aree pubbliche, i cittadini le hanno già pagate una volta: non devono essere costretti a ricomprarsele concedendo diritti volumetrici. E questo per una ragione molto precisa: si tratta di aree spesso dotate di un valore insostituibile. A Milano la conformazione lineare e talvolta radiale degli scali ferroviari li rende occasioni uniche ed ultime per realizzare importanti e profonde penetrazioni di verde dentro un tessuto cementificato di compattezza altrimenti disperante. Scalo Farini: Central park di Milano è uno slogan perfetto e del tutto corretto, anche se ripreso oggi dal responsabile del piano della vecchia giunta. La riduzione degli indici prevista dalla nuova Giunta è insufficiente per consentire il raggiungimento di questi obiettivi: per questo ai consiglieri disposti all'ascolto abbiamo proposto emendamenti finalizzati a ridurre in misura ben maggiore le volumetrie o a rinviare le scelte a dopo una dimostrazione progettuale della consistenza delle penetrazioni verdi che verrebbero realizzate. Una mostra allestita al Politecnico nel mese di aprile ha largamente illustrato le potenzialità di rigenerazione urbanistica legate a queste aree, se usate diversamente e più moderatamente.

Questo tema è presente in quasi tutte le città italiane grandi e medie, e l'appello che ci sentiamo di fare, a partire dall'esperienza milanese, è quello di batterci tutti insieme perché le proprietà pubbliche, al di là della specifico soggetto proprietario siano usate per rialzare la qualità urbana e non per alimentare la bolla immobiliare nell'illusione di portare soldi nelle casse di stato, aziende e comuni. E' una vertenza nazionale che forse Italia Nostra può tentare di aprire.

Un terzo tema brilla nella vicenda milanese, questa volta per la sua assenza. E' il tema della cura delle tante disfunzioni della città sotto il profilo della qualità urbana, del semi-abbandono di molti quartieri di edilizia popolare, della scarsità, dell'inefficienza e del costo di numerosi servizi, della congestione e dell'invasività, talvolta esasperante, del traffico e della sosta, non solo presso i luoghi di destinazione, ma persino presso quelli di residenza. Ad essi si aggiunge il tema della scarsità di case effettivamente disponibili per gli strati sociali deboli, toccato ma certo non risolto dal piano. Sotto il nome pomposo del Piano dei servizi quel che manca completamente a Milano è proprio qualsiasi indicazione di progetto per rimuovere tutte quelle cause che provocano un diffuso disagio rispetto al funzionamento della città. Anche questo è sicuramente un tema comune nelle città italiane e soprattutto nelle grandi città, in probabile aggravamento a causa della contrazione delle risorse pubbliche disponibili e che potrebbe anch'esso rientrare in un piano di azione dell'associazione a livello nazionale, accanto alle attività tradizionalmente svolte in difesa del patrimonio paesaggistico e di quello storico - culturale.

Anche un quarto tema brilla per la sua totale assenza nella vicenda del PGT milanese: è quello del rilancio della competitività del sistema produttivo, della ricerca, dell'innovazione e delle infrastrutture rare: del tutto dimenticato perché qualche maestro, davvero cattivo, ha teorizzato con successo che l'urbanistica deve avere per oggetto soltanto la regolazione, o il traffico che dir si voglia, dei diritti edificatori. Ed anche in questo caso avviene a Milano il contrario di quello che succede nei paesi di più alta tradizione nella gestione territoriale, che da sempre hanno fatto del piano innanzitutto lo strumento per la cura e la crescita delle opportunità e delle vocazioni caratteristiche di ogni territorio.

Per concludere sulla vicenda milanese possiamo forse sentirci di avanzare una proposta al Sindaco. Che la storia urbanistica della nuova amministrazione non si chiuda con la faticosa approvazione del Piano Moratti rappezzato ma che si apra subito la stagione del Piano Pisapia. Pensato ex novo, a partire dalle idee della nuova amministrazione e con respiro metropolitano. Con l'obiettivo di farlo nascere prima della fine del mandato.

17 maggio 2012, Giuseppe Boatti