



NOTA DELLA UIL MILANO E LOMBARDIA SULLA PROPOSTA DI PGT DI MILANO

1. La grande scala

Nel PGT la posizione di Milano all'interno dell'area urbana milanese-lombarda non è definita.

Non solo non è enunciata alcuna interpretazione macroubanistica della collocazione di Milano nella sua area, ma non viene nemmeno enunciato a quale dei modelli già conosciuti si faccia riferimento. Alla sola città, all'area metropolitana "provinciale" o alla regione urbana policentrica?

Quest'ambiguità concettuale nella visione macroubanistica provoca un deficit di strategia urbanistica per la città.

Infatti, non sono chiari né i rapporti che Milano ha con gli insediamenti circostanti, né quale obiettivo si pone Milano nella sua crescita.

Mentre sono ovvii i motivi per cui Milano potrebbe aumentare la sua popolazione (diminuzione degli spostamenti pendolari, disponibilità di servizi), non si capisce a quale nuovo equilibrio insediativo per tutta l'area urbana milanese-lombarda si voglia far riferimento.

Essendo controversa la possibilità dell'aumento di 300.000 abitanti per via d'incremento naturale ed immigrazione dall'estero, come risulta dalla stessa relazione di piano che riporta le ben diverse stime dell'Ufficio Statistica del Comune, non è chiaro a scapito di quali insediamenti questo dovrebbe avvenire.

Ancor meno quindi si capisce perché l'obiettivo di espansione della capacità insediativa, per effetto della nuova popolazione milanese, sia stato definito in 300.000 nuovi abitanti.

Allo stato delle cose sembra che Milano voglia instaurare una sorta d'improbabile "concorrenza" con i comuni dell'*hinterland*, per attirare entro i suoi confini qualche centinaio di migliaia di abitanti, come peraltro già anticipato da dichiarazioni di stampa.

A questo riguardo, occorre fare mente locale sugli abitanti che sono usciti da Milano per insediarsi nell'*hinterland*: molti di loro sono stati allontanati dal livello dei prezzi immobiliari milanesi (e non è certo che in futuro Milano possa offrire prezzi concorrenziali), ma molti altri hanno voluto mettere in atto stili di vita diversi, cui non è detto che vogliano rinunciare.

Potranno forse tornare in città i giovani laureati che vogliono venire a far parte di quel ceto di talenti (ricercatori, creativi, tecnologi,...) del cui apporto Milano avrebbe tanto bisogno.



Ma allora converrà dire non quanti, ma **quali** abitanti si vuole attrarre a Milano, e creare condizioni ed opportunità specifiche per quei ceti, come già fanno le città del Nord Europa.

In ogni caso sarebbe contraddittoria la decisione di riportare nella città un numero rilevante di persone che l'hanno lasciata e quella di potenziare le infrastrutture costruendo una rete di grandi parcheggi attorno alla città.

Questa mancanza di una qualche visione macroubanistica indebolisce anche il concetto di “*densificazione*” che il PGT assume come obiettivo.

Infatti, se va riconosciuto il merito di aver finalmente messo l'accento sulla necessaria densità degli insediamenti ai fini di una politica dei trasporti meno congestiva, questa va applicata a tutti i nodi della rete regionale, non alla città di Milano in quanto tale. Altrimenti si potrebbe finire per “densificare” le periferie generando domanda di nuove infrastrutture.

Il problema del PGT è che non incorpora una visione del sistema territoriale in cui si colloca.

2. Edilizia sociale

In Lombardia, ed in particolare a Milano, la carenza di edilizia sociale ha ormai le caratteristiche di una vera e propria emergenza, cui i recenti provvedimenti legislativi nazionali e regionali cercano di porre rimedio. Gli strumenti urbanistici comunali devono mettere a disposizione le aree necessarie per la realizzazione di questi interventi.

Tuttavia, il sistema previsto dal PGT di Milano non sembra dare le garanzie sufficienti a questo scopo.

Non viene fatta alcuna determinazione del fabbisogno né vengono indicate aree destinate all'edilizia sociale.

La realizzazione dell'edilizia sociale viene demandata alla sola concessione di un incremento dell'indice di utilizzazione territoriale di 0,35 mq/mq che può essere applicato agli ambiti di trasformazione ed ai piani attuativi.

In teoria, questo potrebbe consentire la realizzazione di cospicui interventi di edilizia sociale; in pratica, però, la decisione di utilizzare questo incremento volumetrico è totalmente demandata ai singoli soggetti attuatori.

Il PGT quindi offre solo la probabilità che siano realizzati interventi di edilizia sociale, non la certezza.

Non esiste alcuna possibilità di valutare quanta parte del fabbisogno sarà coperta dalla nuova edificazione prevista dal PGT, innanzitutto perché il fabbisogno non è stato calcolato e poi perché non è dato di sapere quanti imprenditori decideranno di utilizzare l'incremento volumetrico ed in quale misura.



E' appena il caso di ricordare che la legge obbliga tutti comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti a determinare il fabbisogno di edilizia economica e popolare ed a destinare aree sufficienti per soddisfarne almeno il 40% (legge 167/62, art. 1 e art. 3, tuttora in vigore).

Tra Milano e la provincia si può stimare un fabbisogno di 30.000 alloggi per un totale di circa 100.000 persone. Recentemente l'assegnazione gratuita con bando da parte del Comune di gare a imprenditori privati e cooperative per costruire abitazioni con il criterio del mix sociale (canone libero, canone moderato e canone sociale) non è riuscita a raggiungere gli obiettivi per l'impossibilità dichiarata dei privati a realizzare abitazioni da affittare a canone sociale.

Il meccanismo per cui gli imprenditori avrebbero la convenienza di realizzare edilizia sociale per sfruttare l'incremento volumetrico, pur ragionevole, è quindi esposto alla variabilità del mercato immobiliare, pertanto non può dare la necessaria sicurezza di poter risolvere l'attuale emergenza sociale.

D'altra parte non può che suscitare preoccupazione il trasferimento dei diritti volumetrici da una superficie ad un'altra sulla base di motivazioni sociali o di ordine pubblico a cui si farebbe ricorso per rispondere a situazioni irrisolvibili applicando le regole di mercato.

Occorre in questi casi la massima trasparenza individuando fattispecie limitate e definite con chiarezza che debbono riguardare l'esercizio di un servizio pubblico che viene effettuato su aree cedute al Comune o vincolate ad uso pubblico. Una normativa chiara a questo proposito impedirebbe ogni discrezionalità "politica" che finirebbe con il premiare alcuni interessi danneggiandone altri.

Ora, pur valutando positivamente il meccanismo volumetrico premiale e l'intenzione di distribuire potenziali quote di edilizia sociale in tutti i piani attuativi e gli ambiti di trasformazione, è necessario che sia data certezza -anche parziale ma commisurata al fabbisogno- della disponibilità di aree per questi interventi, anche in ottemperanza alle disposizioni di legge.

D'altra parte nella logica premiale l'iniziativa dell'Aler ha un senso se viene localizzata in ambiti di dimensione significativa.

Ciò significa che l'Amministrazione Comunale deve sia indicare esplicitamente la scelta di costruire un nuovo quartiere di case popolari, che non può essere semplicemente definito in quanto tale un ghetto, sia prevedere interventi sull'esistente patrimonio immobiliare pubblico mutando la composizione delle costruzioni consentendo ad Aler di abbattere, trasferire e realizzare anche alloggi a canone moderato.

3. Piano dei Servizi



Nel Piano dei Servizi il Comune dichiara di non voler “*stabilire in maniera rigida quali saranno i servizi che andranno attivati nel futuro e dove questi servizi saranno localizzati*” ed infatti prevede la sola acquisizione di aree per il verde e le infrastrutture.

Pur condividendo pienamente la critica alla pianificazione tradizionale, che ha generato l’annoso e drammatico problema dei vincoli, ci si chiede tuttavia se una grande città possa rinunciare del tutto a prevedere nuovi servizi e ad individuarne la localizzazione, che è parte integrante della strategia di sviluppo urbano. Soprattutto quando programma un incremento di popolazione residente di circa il 38% nell’arco del ventennio.

Questo può andar bene per i servizi di quartiere, ma per le università, gli ospedali, gli istituti di ricerca?

Secondo la proposta di piano, vengono acquisite le sole aree per verde ed infrastrutture, tutti gli altri servizi saranno direttamente realizzati dagli attuatori degli ambiti di trasformazione e dei piani attuativi o deriveranno comunque dalle cessioni ivi ottenute. Per il resto si vedrà.

In questo modo il Comune rinuncia alla strategia di localizzazione dei servizi, per tutto quanto non previsto oggi negli ambiti di trasformazione.

Il rischio è che i servizi di cui la città avesse necessità nel futuro siano localizzati in aree di risulta.

Sarebbe opportuno che la giusta critica dell’urbanistica tradizionale fosse temperata con le necessità strategiche di sviluppo della città.

4. Piano delle Regole

Il Piano delle Regole è tutto incentrato su due concetti: la perequazione e la rinuncia alla pianificazione per zone funzionali.

Su entrambi occorre fare una riflessione critica.

La perequazione in questi ultimi tempi è considerata il meccanismo salvifico che risolve tutti i problemi legati ai vincoli, all’esproprio delle aree, alla necessità di equi indennizzi.

Purtroppo la realtà non è così semplice e le applicazioni di questo criterio hanno già sollevato un significativo contenzioso giudiziario.

In breve, si può dire che la perequazione scambia beni reali, come le aree, con diritti volumetrici la cui realizzazione è solo possibile, ma non certa.

Questo vale soprattutto per i piccoli proprietari. Infatti, tutti i diritti volumetrici concessi a chi cede il proprio terreno avranno bisogno di trovare aree per la loro realizzazione. Ma quando il cessionario non è anche proprietario del terreno in cui i diritti possono essere realizzati, avrà necessità di reperire un terreno adatto e sarà alla mercé di chi lo possiede.



Ne risulta che l'esercizio di un diritto concesso dalla pubblica amministrazione è affidato alla discrezionalità di un privato.

I meccanismi di piano che obbligano ad utilizzare i diritti volumetrici perequati, infatti, non garantiscono che vengano utilizzati i diritti di tutti.

E' quindi incerto sia il valore, sia la reale possibilità dell'esercizio di questi diritti.

Tutto il piano è quindi imperniato su un meccanismo che scambia beni con mere probabilità di realizzo. Che cosa potrà succedere alla città in caso di mancato o distorto funzionamento di questo meccanismo?

Questo dovrebbe spingere ad una maggiore cautela nell'utilizzo di questo strumento e ad una maggiore articolazione del piano.

La rinuncia alla pianificazione per zone funzionali non avrebbe controindicazioni se dalla città fosse del tutto scomparsa la produzione industriale.

Fortunatamente non è così e nemmeno ci possiamo augurare che questo avvenga.

Se ci può essere compatibilità tra residenza, terziario e servizi pubblici, è evidente che non tutti i luoghi di produzione possono essere compatibili con residenza e servizi. D'altra parte è pure evidente che la presenza della produzione a Milano non può essere né negata, né tantomeno trascurata.

Si tratterà sicuramente di produzione industriale ben diversa da quella del secolo scorso, ma non necessariamente sempre compatibile con la città residenziale.

Sotto questo aspetto il PGT tradisce una sostanziale indifferenza per la città della produzione.

Il voler rimediare agli eccessi del passato, in termini di vincoli industriali e della loro rigidità, non giustifica l'abbandono di qualsiasi prospettiva di produzione.

5. Rete dei trasporti

Con una scarna relazione e sommari elaborati grafici, la parte dedicata al "sistema della mobilità a rete" della bozza del PGT di Milano suscita non poche perplessità.

La prima riguarda la strategia di grande scala. Il dibattito urbanistico milanese è stato sempre consapevole che Milano non finisce con i suoi confini, ma è il centro di un grande bacino insediativo e di mobilità: Da tempo è comune sentire che questo bacino debba diventare una sola città, per acquisire la "massa critica" di una città mondiale.

E' pur vero che il Comune agisce ed ha potere solo entro quei confini, ma le possibili strategie macro provocano riflessi ben differenti all'interno della città, e la strategia scelta deve essere, quanto meno, enunciata.

Questo sarebbe stato il momento per fornire indirizzi di lungo periodo. Tanto più ora che i limiti del primo passante sono venuti bene in luce; gli accordi con le Ferrovie dello Stato sono stati riscritti eliminando la previsione finanziaria del secon-



do passante; e mentre la valorizzazione delle aree ferroviarie sembra avvenire senza contropartite per lo sviluppo della città.

Naturalmente, il documento tratta il tema delle ferrovie e quello del secondo passante, ma più in termini di razionalizzazione tecnica del nodo ferroviario che con l'obiettivo di costruire una grande rete di livello regionale.

Le previsioni d'intervento sono condizionate dalla preoccupazione di migliorare la circolazione dei treni di lunga distanza e AV, piuttosto che tese a fornire condizioni urbane a tutta la Lombardia con la rete del Servizio Ferroviario Regionale.

Ancorché sottaciuta, si tratta quindi di un'inversione di strategia.

Ne consegue un tracciato che propone il velleitario collegamento interrato Centrale-Garibaldi con una stazione in caverna i cui costi sarebbero imponenti (la mancata connessione tra i servizi passanti e quelli di lunga distanza -errore del passato- può essere ripristinata in modo meno oneroso).

Per contro, il secondo passante viene tracciato in modo parziale, poiché sembrerebbe tralasciare la connessione tra il ramo N-O di Torino-Sempione e la cintura verso S-E (Venezia, Bologna, Genova).

Analoghe perplessità solleva la previsione di sviluppo delle nuove metropolitane (fino a 10 linee) che appare invero piuttosto ridondante.

Le nuove linee, pur facenti sempre capo a stazioni ferroviarie, sono prevalentemente condotte in aree periferiche o di frangia che ben difficilmente potranno generare l'utenza di un sistema metropolitano.

Per tracciato e logica di connessione agli insediamenti si tratta in tutto di tranvie, non di metropolitane, sebbene in legenda per le tranvie figuri un apposito diverso simbolo.

Sembra quasi che la nuova rete metropolitana sia tracciata al fine di consentire la "densificazione" delle aree periferiche.

Inspiegabilmente però, e senza nessuna motivazione, viene eliminata la biforcazione della M4 su via Mecenate, prevista dal PUM, benché dotata di sicura domanda.

Pertanto, anche la pianificazione della rete dei trasporti andrebbe affrontata con maggiore riflessione e chiara enunciazione degli obiettivi strategici.

Milano, gennaio 2010