



ORDINE DEL GIORNO SUL P.G.T.

26.11.2009

Premesso che

L'approccio in prima istanza al P.G.T. non può esimere da una valutazione negativa della tempistica in cui i C.d.Z. sono chiamati ad esprimere un parere. Nell'unico incontro preparatorio del C.d.Z. 6 con l'Assessore Masseroli, in data 21.11.2007, tutto il consiglio unanimemente ha innanzitutto chiesto che questo Piano nascesse da un'urbanistica partecipata, sostenibile, condivisa con i cittadini e gli organi del decentramento e si auspicava un coinvolgimento dei C.d.Z. in itinere nella formazione del Piano. Non solo tutto ciò non è avvenuto, ma la tempistica di pubblicizzazione del Piano, anche se conforme ai dispositivi legislativi, è inaccettabile. In data 5 agosto è stato pubblicato sul B.U.R. Lombardia l'avviso di deposito dei documenti elaborati del P.G.T. A parte il periodo infelice, che, coincidendo con le ferie della maggior parte dei milanesi, non ha permesso una immediata presa visione di tali documenti, facendo slittare eventuali valutazioni almeno di un mese, in essi erano compresi solo il Documento di Piano, il Rapporto Ambientale e una Sintesi non Tecnica. Da tali documenti era unicamente desumibile la strategia di sviluppo per i prossimi vent'anni della città, in parte condivisibile nella nuova configurazione urbana reticolare-multicentrica, in alternativa a quella attuale radiale-monocentrica, nella limitazione del consumo dei suoli attraverso la densificazione di alcune aree di sviluppo, nei Raggi Verdi e nei Parchi Periurbani, oggetto del meccanismo perequativo, centrale nel processo di acquisizione di aree altrimenti impercorribile attraverso l'esproprio per pubblica utilità. L'applicazione particolareggiata di tutto quanto suddetto, corrispondente al concetto filosofico di "Milano per scelta", veniva poi rinviata al Piano dei servizi e al Piano delle Regole. Questi due piani sono stati inviati ai C.d.Z. il 29 ottobre u.s. Il C.d.Z. 6 ne ha preso visione nella seduta della commissione Territorio Ambiente del 12 novembre u.s. e nonostante la corposità dei documenti è chiamato ad esprimere un parere entro la fine di novembre, pena la scadenza del silenzio assenso.

Considerato che

Il Documento di Piano esprime le strategie e gli obiettivi generali di politica urbanistica dell'Amministrazione Comunale.

La visione di progetto del PGT, contenuta nel capitolo 3 del Documento di Piano, afferma un nuovo modello di organizzazione spaziale della città, una nuova configurazione urbana reticolare-multicentrica, in alternativa a quella attuale radiale-monocentrica. Ciò risponde all'obiettivo di superare un modello di sviluppo basato sul consumo progressivo di suolo inedito, sulla crescita estensiva del territorio urbanizzato, che ha fin qui caratterizzato la città.

La strategia che il PGT intende fare propria per limitare il consumo di suolo, in coerenza con la visione di progetto, consiste nella densificazione. Una densificazione qualificata come "selettiva" e volta al consolidamento dei nodi della rete attorno ai quali si strutturerà la città multicentrica.

Per gestire la complessità del piano sono state definite tre strategie alla grande scala: gli Epicentri di sviluppo, i Raggi Verdi e i Parchi Periurbani.

Gli epicentri organizzano il sistema di centralità diffuse (nodi) del nuovo schema urbano reticolare, mentre i raggi verdi ed i parchi strutturano e connettono il sistema dei vuoti urbani.

Il termine di "epicentro" è una metafora utilizzata dal PGT che è utile per spiegare l'effetto "ad eco" di una trasformazione urbana sul tessuto urbano non direttamente interessato dall'intervento.

Una trasformazione urbana concepita fin dall'inizio in modo aperto può estenderne il valore, in termini di interesse pubblico e di qualità urbana. L'Epicentro è pertanto l'area di progetto estesa, entro cui sono individuati dal piano gli ambiti di trasformazione (AT). Il Documento di Piano individua infatti gli Ambiti di Trasformazione (ATU e ATIPG), che coprono complessivamente una superficie di circa 10 milioni di mq, definendone confini, obiettivi e criteri di intervento.

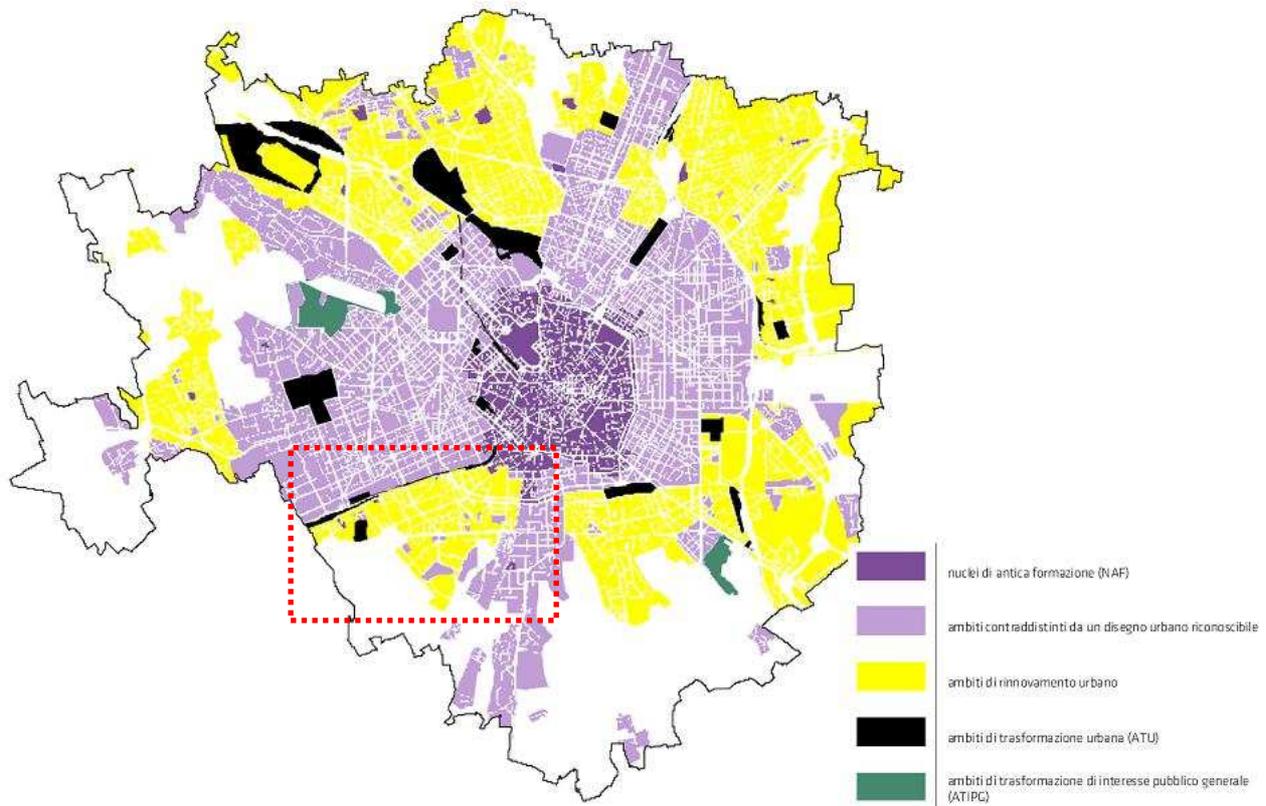
Gli epicentri sono organizzati dal piano secondo criteri vocazionali: il polo del design e della creatività giovanile nel quadrante sud-ovest della città, corrispondente alla zona 6.

Con i "Raggi Verdi" si identifica un progetto urbano che consiste nella riqualificazione di spazi aperti e pubblici già esistenti. Percorsi radiali e lineari che mettono in connessione il nucleo antico della città di Milano con la struttura a rete degli Epicentri (ed i relativi spazi aperti) e con i Parchi di Cintura intorno alla città.

La strategia del piano ha l'obiettivo di affermare concretamente la natura agricola e produttiva del Parco Sud, acquisendo al comune la proprietà delle aree tramite la perequazione urbanistica, con l'obiettivo di realizzare il parco agricolo pubblico più grande d'Europa.

Le aree di atterraggio dei diritti edificatori generati dagli indici perequativi sono i già citati Ambiti di Trasformazione del Documento di Piano, ma anche i cosiddetti Ambiti di Rinnovo Urbano regolati dal Piano delle Regole. Sono queste parti del tessuto urbano consolidato caratterizzate da un potenziale di densificazione e trasformabilità determinato dalla debolezza dell'impianto urbano, dalla frammentazione tipologica e funzionale dell'edificato. Tipicamente tessuti misti, poco riconoscibili e poco densi, con aree produttive in via di dismissione, spesso localizzati in ambiti fortemente accessibili per la presenza di linee di forza del trasporto pubblico (metropolitane e linee su ferro: ad esempio), e ben dotati di servizi. Per ciò che concerne la zona 6 tali ambiti (ARU) corrispondono grosso modo al territorio urbano posto a sud del Naviglio Grande e ad Ovest del Naviglio Pavese.

Classificazione PGT tessuto urbano consolidato



Rappresentazione cartografica degli Ambiti di Rinnovamento Urbano di Zona 6

Un'altra innovazione di natura strategica contenuta nel PGT e di grande impatto sul mercato urbano, riguarda l'eliminazione degli azzonamenti tradizionali del vecchio PRG e l'introduzione della cosiddetta **indifferenza funzionale**, che consente di intervenire localizzando destinazioni ed attività liberamente, con l'eccezione di attività produttive pesanti e grandi strutture di vendita. Tale strategia porta alle estreme conseguenze un percorso che ha preso avvio con la LR 1/2001 sul cambio delle destinazioni d'uso, consentendo così l'introduzione della residenza nelle attuali zone industriali ("Zone "I") del PRG. L'indifferenza funzionale comporta il rischio di uno sviluppo urbano guidato unicamente da logiche di mercato e completamente svincolato dalla programmazione dei servizi e delle attrezzature urbane previste dal Piano dei Servizi.

Il PGT, per la sua portata di contenuto e di effetti potenziali sulla città, rappresenta oggi una delle sfide più importanti per Milano. Ma devono essere ben chiari anche i rischi potenziali connessi ad un documento assai articolato e sovradimensionato nelle strategie e nella progettualità. Anzitutto il PGT può rimanere un libro dei sogni in assenza di risorse economiche pubbliche e se si attarda la ripresa del ciclo immobiliare. Vi è poi il rischio che le previsioni di piano siano disattese o peggio contraddette in fase attuativa, soprattutto se le aree strategiche (gli Ambiti di Trasformazione del documento di piano) vengono attuate mediante separati atti di programmazione negoziata (accordi di programma, programmi integrati di intervento) che anticipino l'efficacia del piano.

Centrale sarà la capacità dell'Amministrazione di verificare e valutare gli effetti del PGT in fase di attuazione e gestione. Occorrerà in particolare verificare se il PGT sarà in grado di operare come strumento selettivo dello sviluppo urbano, in grado di produrre scelte tangibili in termini localizzativi, spaziali, qualitativi, ecc...

Perequazione e Parco Sud

Il Comune di Milano ha posto tra i fondamenti del PGT in formazione la definizione di un modello estensivo di perequazione urbanistica, che risulta incompatibile con la destinazione agricola ai sensi della L.R.12/05. Secondo la legge, infatti, nelle aree destinate all'agricoltura vige la relativa disciplina edilizia speciale disposta dal titolo III e le stesse risultano escluse dal regime della perequazione urbanistica prevista all'articolo 11.

Al fine di non ostacolare l'impianto della perequazione urbanistica del PGT, accogliendo una specifica e pressante condizione posta dal Comune di Milano impegnato con la Provincia sul tavolo della formazione dei PCU (Piani di Cintura Urbana) del Parco Agricolo Sud Milano, la proposta di PTCP predisposta dalla precedente amministrazione "Penati" ha rinviato la definizione degli ambiti destinati all'agricoltura in tali comparti all'approvazione degli stessi PCU.

Anche l'elaborazione tecnica dei PCU si è conclusa nello scorso mandato amministrativo ma non si è concretizzata nell'approvazione (che implica una procedura di Accordo di Programma molto complessa), ma è stata solo deliberata dal Direttivo del Parco l'indizione dell'AdP (del. n. 43 del 23/9/08).

Nell'impostazione tecnica della proposta di PCU non vengono tuttavia individuate aree agricole come urbanisticamente definite dalla L.R.12/05, ma sono individuate estensivamente aree di ricomposizione del paesaggio agricolo secondo categorie di qualificazione paesistica, generando così qualche criticità circa il rischio di una circolarità di rinvii, nonché la difficoltà di valutare l'ammontare dei carichi insediativi generati dalle aree comprese nel Parco Sud e la loro sostenibilità ambientale.

Il dispositivo di perequazione urbanistica è stato fortemente sostenuto dal Comune di Milano al fine di acquisire un vasto patrimonio di aree pubbliche, sulle quali sostenere l'attività agricola mediante l'attivazione di contratti agrari di lunga durata.

Un punto fondamentale a questo riguardo è il soggetto potenzialmente titolare di tale patrimonio, chiamato in seguito ad attivare politiche gestionali coerenti con l'obiettivo dato. Le esperienze più avanzate di modelli gestionali portano a sostenere che **il soggetto più adeguato** sia l'**Ente gestore del Parco**, mentre nella proposta milanese le aree acquisite mediante la perequazione dovrebbero entrare nel patrimonio dei Comuni e, per la maggior parte, di quello di Milano.

Inoltre, dalle analisi compiute per l'elaborazione dei PCU, si rileva che il 20% della proprietà delle aree nei PCU è già pubblica (del Comune di Milano e dell'Ospedale Maggiore).

Risultano, per queste aree, già raggiunti gli obiettivi della costituzione del patrimonio pubblico e quello della preservazione dell'attività agricola.

Per le stesse aree, sotto il profilo strettamente giuridico, risulta altresì critica l'attribuzione di indici di perequazione ad aree presumibilmente pervenute al patrimonio pubblico attraverso procedimenti espropriativi, in quanto si profila una valorizzazione di beni precedentemente acquisiti con indennizzi a valore agricolo.

Gli ambiti di trasformazione periurbana del PGT di Milano

Rispetto alle previsioni del PGT nell'ambito del territorio del Parco sono sinteticamente rilevabili le seguenti osservazioni.

La prima riguarda la **subordinazione dello strumento urbanistico comunale alla pianificazione regionale**. Il **Parco regionale Agricolo Sud Milano** è infatti parte integrante del *Piano Regionale delle aree regionali protette* della Regione Lombardia così come definito dalla LR 86/83. *Le previsioni urbanistiche del PTC del Parco sono immediatamente vincolanti per chiunque, sono recepite di diritto negli strumenti urbanistici generali dei comuni interessati e sostituiscono eventuali previsioni difformi che vi fossero contenute* (art.18, comma4 della LR86/83).

Anche in passato, il Comune di Milano non ha mai provveduto ad adeguare la sua disciplina urbanistica a quella del Parco.

Il PTC (piano territoriale di coordinamento) del Parco Agricolo Sud Milano, in quanto parte del *Piano Regionale delle aree regionali protette*, diverrà anche parte integrante del Piano Territoriale Regionale in corso di approvazione al Consiglio Regionale.

La seconda riguarda il **contrasto del PGT con gli obiettivi di politica territoriale del PTC del Parco**. Il PTC del Parco Sud indica infatti nell'**allegato A** gli orientamenti e gli indirizzi per la formazione dei PCU (strumenti attuativi del PTC). Tali orientamenti sono essenzialmente volti alla conservazione, alla tutela, alla valorizzazione produttiva degli spazi agricoli e alla fruizione ricreativa di alcune aree, ma non è dato rilevare il termine "trasformazione" che ispira invece tutta la manovra del PGT comunale.

Altri criteri per la redazione dei PCU sono dettati dal **Piano di settore agricolo del Parco Sud, adottato dal Consiglio Provinciale** con deliberazione n.20/2006 del 30/5/06 e approvato dal Consiglio Direttivo del Parco Sud con deliberazione n.33/07 del 17/7/07.

Con riferimento proprio al Piano di settore agricolo, si evidenzia anche la terza osservazione, relativa al **rispetto di quantità minime**, stabilite da tale piano, **di superfici da destinare all'agricoltura**.

Il Piano di settore agricolo dispone che i PCU potranno rideterminare le superfici delle aree agricole in ragione della localizzazione delle funzioni ammesse (interventi legati alla fruizione del Parco quali aree a verde, attrezzature sociali e ricreative, impianti sportivi e funzioni di interesse generale) e che per la **localizzazione di specifiche trasformazioni d'uso** del suolo nei PCU si dovranno adottare i seguenti **criteri preferenziali**:

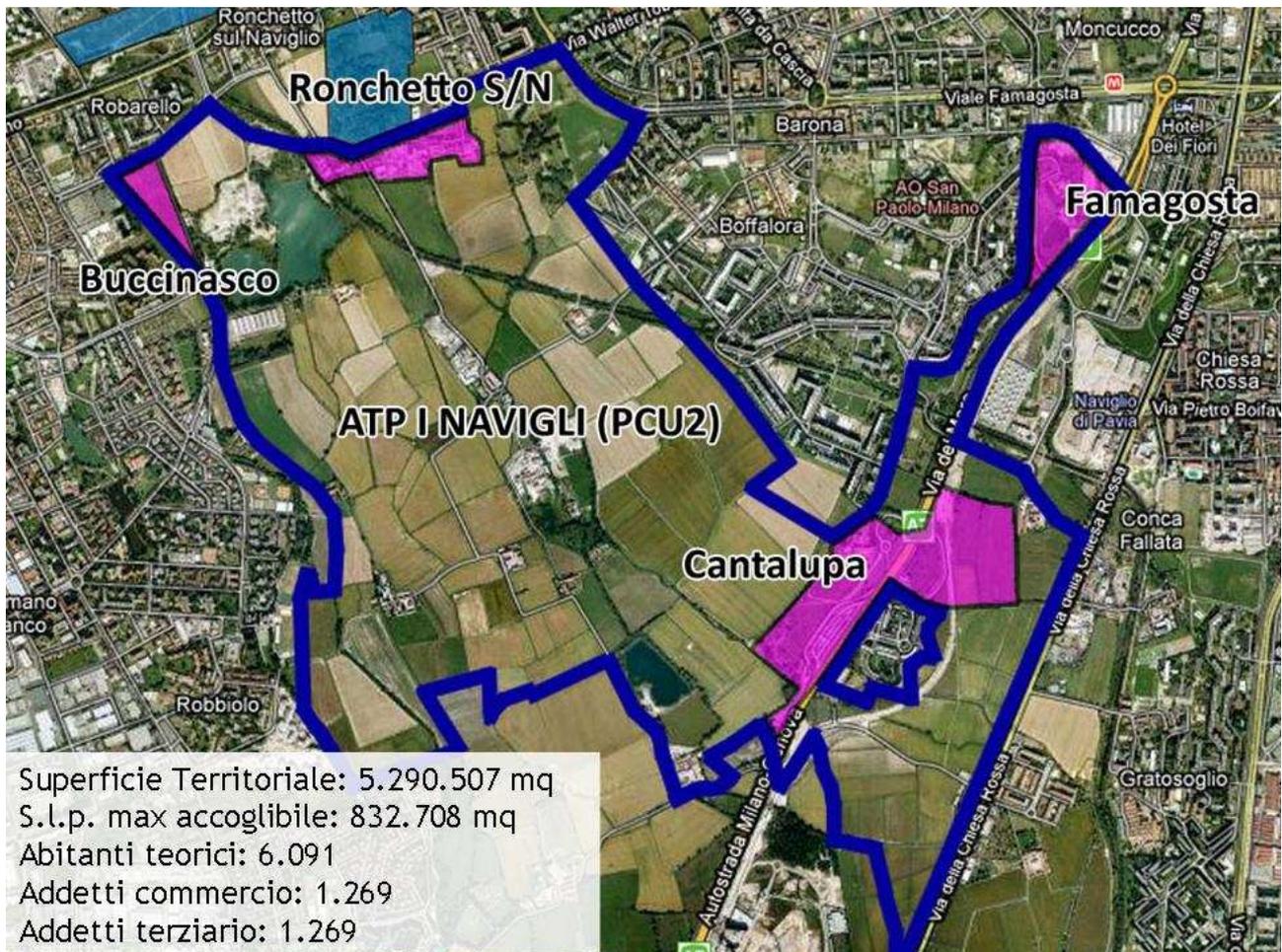
- *terreni in abbandono o soggetti ad usi impropri;*
- *terreni marginali all'edificato, dotati di urbanizzazioni o ad esse prossimi, la cui trasformazione non interrompa la continuità delle relazioni con il paesaggio agrario del Parco con il verde delle zone urbanizzate e non pregiudichi la continuità dei corridoi ecologici;*
- *terreni che non compromettano la compattezza delle aree agricole attive e la cui trasformazione non crei nuove condizioni di marginalizzazione o interclusione dei territori agricoli;*
- tra i terreni individuati come sopra, *quelli a minor valore agronomico.*

L'ultima osservazione, politicamente molto sensibile, riguarda **l'autonomia del Comune di Milano** nel determinare **scelte significativamente rilevanti anche sui Comuni contermini** partecipi del territorio dei PCU. L'assenza di concertazione nella definizione della strategia territoriale contraddice nei fatti l'affermazione contenuta nel Documento di Piano del PGT secondo cui *"il nuovo Piano ha attivato percorsi di pianificazione comune con Amministrazioni di Comuni limitrofi per favorire così importanti accordi e progetti intercomunali"*. Tali accordi non possono inoltre prescindere dalla cornice strategica definita dagli obiettivi di assetto e tutela di rango provinciale del PTCP, che rappresenta lo strumento principale del coordinamento delle previsioni sui temi di interesse sovracomunale e di quelle dei piani di settore.

All'interno dei comparti compresi nel PTC del Parco Sud da disciplinare mediante i Piani di cintura urbana, il Documento di Piano del PGT di Milano individua cinque "Ambiti di trasformazione periurbana" ATP, che si estendono su 31.617.350 mq di area territoriale.

Dalla lettura del "Rapporto Ambientale" (*Allegato 2. Caratterizzazione degli ambiti di trasformazione ed effetti attesi. Schede*) redatto dal Centro Studi PIM in ottemperanza alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica (ai sensi dell'art. 4 della LR 12/2005), considerando che per gli ATP l'indice di utilizzazione territoriale previsto è pari a 0,20 mq/mq (mentre per gli ATU e per gli ATIPG si applica un indice pari ad 1,00 mq/mq), si evince che i diritti volumetrici generati dagli ATP assommano complessivamente a 6.323.161 mq di S.l.p. (31.617.350 mq di area territoriale x 0,20 mq/mq). Tali diritti volumetrici ricadranno parte (2.088.120 mq di S.l.p.) nel tessuto consolidato e negli altri ambiti di trasformazione (ATU e ATIPG), mentre i

restanti (4.235.350 mq di S.l.p.) diritti ricadranno nelle aree di concentrazione fondiaria previste all'interno degli ATP (campiti in rosa nella mappa).



Rappresentazione cartografica dell'ATP "I Navigli"

Considerato che gli ATP sono compresi nei Piani di Cintura Urbana (strumenti attuativi del piano di coordinamento del Parco Sud), che a Milano coprono una superficie di 34.281.723 mq, è evidente che il PGT di Milano prefigura una pesante urbanizzazione del territorio del Parco Sud, oltre 13 volte l'edificabilità media delle zone agricole (0,03 mc/mq ex DM 1444/'68).

È evidente che il nodo politico principale del PGT sta tutto in questo passaggio: l'anello debole del meccanismo di funzionamento del piano è insito nella definizione autoritativa da parte del comune di Milano dell'indice di utilizzazione territoriale sugli ATP, essendo questa materia di concertazione con gli altri comuni di prima cintura nel cui territorio si estendono i PCU del parco sud (Assago, Buccinasco, Opera, San Donato, San Giuliano, Segrate, Peschiera Borromeo), oltre che con la Provincia di Milano e, soprattutto, con la Regione Lombardia che sarà chiamata a ratificare l'Accordo di Programma tramite cui si approveranno i PCU del Parco Sud (che è un Parco Regionale).

Da una analisi delle quantità insediabili si evince inoltre che il principio della limitazione del consumo di suolo, dichiarato dal Documento di Piano, è palesemente contraddetto dall'atterraggio di oltre 12 milioni di metri cubi di nuove edificazioni all'interno del Parco Sud, su aree attualmente libere ed in gran parte ad uso agricolo.

Preso atto che

Manca una chiara visione dei collegamenti e delle interrelazioni urbanistiche tra area urbana e il territorio dei comuni esterni. Non sembra sia stata avvertita una delle più gravi disfunzioni verificatesi negli insediamenti di nuova espansione avvenuti in passato: l'inconveniente di costruire le residenze ma non le relative infrastrutture ed i necessari servizi sociali; e lasciare, così facendo, che le residenze si trasformino in tristi e spenti dormitori.

Fino ad oggi lo sviluppo delle città è avvenuto con andamento centrifugo, per crescite successive e per espansione edilizia della periferia: la cosiddetta espansione a macchia d'olio. Intende interrompere il Comune e modificare questa deleteria prassi di espansione urbana? Dalla lettura del P.G.T. non risulta una risposta a questa domanda che sia esplicita e comprensibile.

Valutato che

L'impianto metodologico del PGT è apprezzabile, risulta uno strumento dinamico, sicuramente più idoneo a gestire lo sviluppo di una città moderna, invece che il PRG che era statico e opsoleto già al momento dell'adozione.

L'indice 0,2 applicato ai terreni dei piani di cintura (ATP) genera volumetrie che con la perequazione potranno essere assorbite soltanto al 50% negli ambiti di trasforzione (indici 1 e 0,65), pertanto il rimanente 50% ricadrà necessariamente sui terreni attualmente liberi ad uso agricolo del Parco Sud. Sarebbe stato sufficiente applicare un indice 0,1 (già 10 volte superiore all'indice dei terreni gricoli) per creare un equilibrio nella perquazione senza intaccare l'ultima fascia di verde della città.

Se i vecchi standard erano una garanzia minima per i servizi, nel PGT non c'è nessuna forma di garanzia, il censimento anche se preciso e dettagliato dei servizi esistenti e il rilievo delle criticità o carenze che dir si voglia non garantisce che tali criticità verranno risolte, perchè tutto è affidato alle capacità di trattativa dell'assessore o della giunta in carica in quel momento. Uguale per l' edilizia sociale, non ci sono regole di tutela minima. Sarebbe sufficiente inserire nel piano delle regole delle percentuali (come erano un tempo gli standard) da applicare alle volumetrie di nuova costruzione a garanzia per servizi o per residenze a canone sociali.

I sottoscritti Consiglieri del C.d.Z. 6, nonostante la lettura del testo del P.G.T. sia faticosa e snervante e il numero di pagine che lo compongono è sorprendentemente (o intenzionalmente) elevato, riconoscono che lo sforzo compiuto dagli uffici di pianificazione urbanistica del Comune va lodato, ma va ancora ampiamente modificato e migliorato.

Pertanto allo stato attuale esprimono un parere negativo ai documenti che compongono il Piano di Governo del Territorio

Partito Democratico.....
.....
.....
.....

