

Comune di Milano

Milano che cambia. Nuove regole per la città

Milano ha avviato negli ultimi anni un importante lavoro di revisione degli strumenti urbanistici comunali; a partire dall'approvazione del Documento di inquadramento delle politiche urbanistiche comunali "Ricostruire la *Grande Milano*" (2000), del Piano della mobilità, del Piano generale del traffico urbano, della Relazione sullo stato dell'ambiente - Agenda 21, di un nuovo Regolamento edilizio, in questi mesi la città si sta dotando di un nuovo e innovativo Piano per la casa, del Piano dei servizi e sta lavorando per la formazione del nuovo Piano regolatore generale. Nella 5^a RUN vengono illustrati alcuni dei casi più interessanti in corso di elaborazione per la città, riguardo alla produzione di strategie, piani, progetti urbani.

Un programma complessivo di innovazione degli strumenti urbanistici comunali

Il processo di formazione dei nuovi strumenti urbanistici segue la definizione di un nuovo sistema di pianificazione che si costruisce attraverso le relazioni tra il Documento di inquadramento, il Piano dei servizi ed il Piano regolatore generale.

Il Documento di inquadramento è lo strumento che delinea le politiche urbanistiche comunali di trasformazione urbana e territoriale, con possibilità di adeguamento ai mutamenti delle esigenze e del contesto urbano. Esso fornisce inoltre i criteri per la valutazione delle proposte di intervento rispetto alle politiche di trasformazione, ogni qualvolta gli interventi si configurino come rilevanti espansioni o ristrutturazioni urbanistiche in ambiti di trasformazione.

Il Piano dei servizi non è inteso come un piano di settore, al contrario, la sua caratteristica principale è proprio un'articolata e non facile intersettorialità, che si estende dai servizi per la mobilità a quelli per la finanza, dalla sanità all'istruzione e così via, includendo servizi alla persona e all'impresa, servizi pubblici e privati. Inoltre, con riferimento alla Lr 1/01 e nel quadro delle iniziative di pianificazione assunte dal Comune di Milano con l'approvazione del primo Documento di inquadramento delle politiche urbanistiche comunali, proprio per il suo carattere intersettoriale, il Piano dei servizi assume una duplice finalità, strategica e operativa. La finalità strategica del Piano consiste nell'indicare le politiche spaziali dei servizi che l'Amministrazione comunale intende seguire, con il risultato di indirizzare direttamente e indirettamente le azioni di trasformazione urbana, private e pubbliche. Nel quadro di riferimento costituito dal Documento di inquadramento, il Piano dei servizi precisa le scelte spaziali che riguardano i servizi di interesse generale, pubblici e privati, che svolgono un ruolo a scala locale e sovralocale (della regione urbana, nazionale e internazionale). Nel caso di Milano, dove i servizi costituiscono il settore chiave della città, il Piano dei servizi non si limita a ridisegnare gli standard

urbanistici, ma determina la principale strategia di sviluppo dell'intera città, così com'è vista dall'Amministrazione comunale. Esso diventa un'integrazione strategica del Documento di inquadramento e definisce la forma spaziale e le funzioni dei servizi, dimostrandone l'adeguato livello qualitativo, di accessibilità e fruibilità. Inoltre, il Piano dei servizi è caratterizzato dalla specificità spaziale e temporale e dalla operatività delle sue scelte, sia nel caso in cui si tratti di scelte già del tutto determinate spazialmente e da tradurre in atto, sia nel caso in cui si tratti di scelte solo di indirizzo e la determinazione specifica venga rimandata alla formazione di programmi integrati di intervento.

Spetta invece al Piano regolatore generale definire le zone omogenee, assegnare i diritti di uso del suolo e disciplinare i mutamenti di destinazione d'uso. Inoltre, è nel Prg che si definiscono le modalità di individuazione delle aree destinate a formare spazi di uso pubblico e la rete delle principali vie di comunicazione e dei relativi impianti. La relazione tra i tre strumenti si attua attraverso la verifica di coerenza dei processi di trasformazione urbana con le politiche urbanistiche delineate dal Documento di inquadramento, nel rispetto delle esigenze di interesse pubblico o generale individuate dal Piano dei servizi e sulla base dei diritti d'uso del suolo fissati dal Piano regolatore generale. Inoltre, le trasformazioni urbanistiche ed edilizie vanno coordinate con le previsioni del Piano generale del traffico urbano, dei parcheggi e della mobilità.

Il disegno della città pubblica: il Progetto preliminare del Piano dei servizi

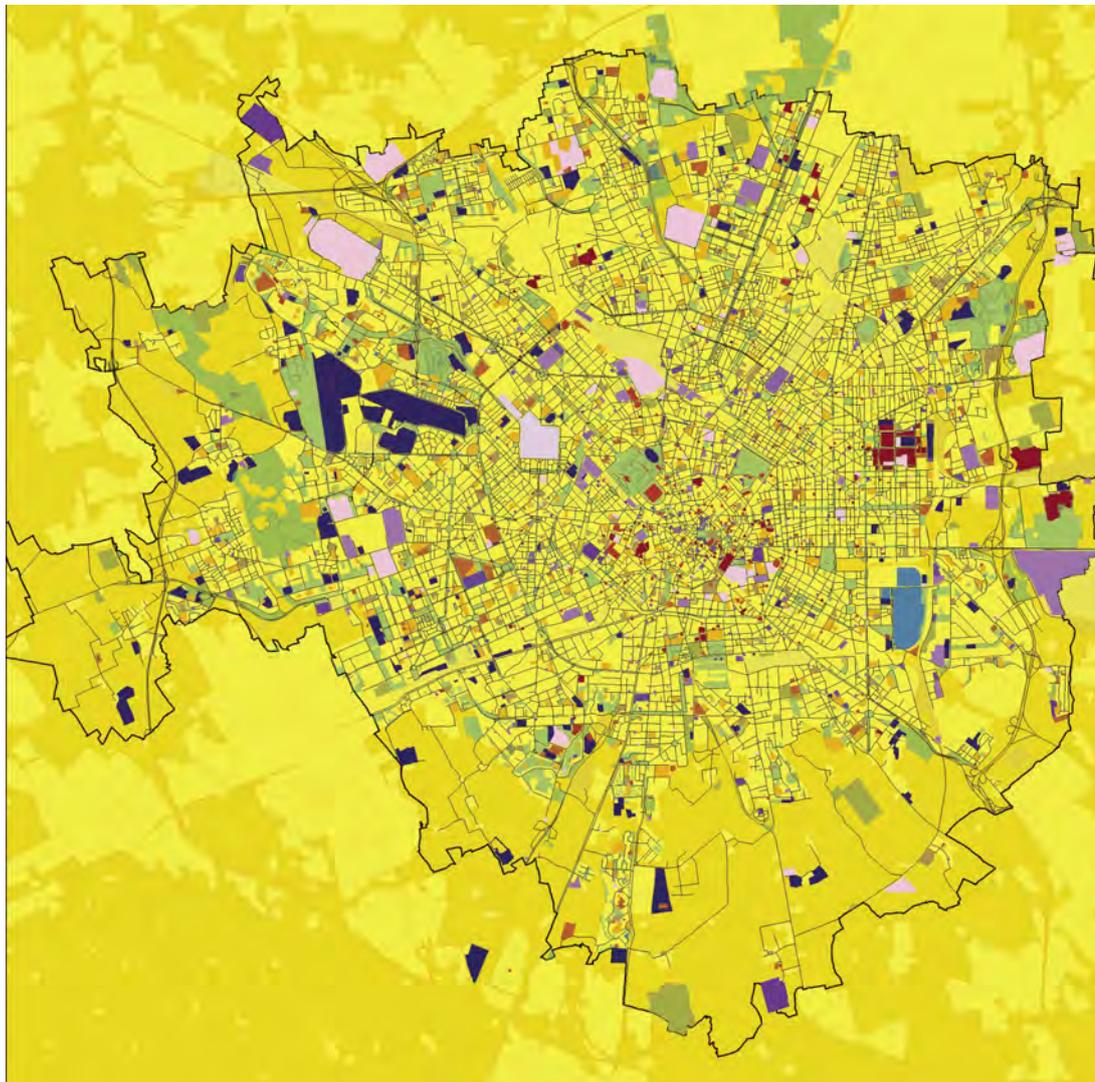
In questa fase di costruzione del Piano dei servizi di Milano, è stato dato un peso rilevante al lavoro di definizione delle tematiche principali e di raccolta e analisi dei materiali, finalizzato alla ricostruzione del quadro dei servizi a Milano e nella regione urbana.

Particolare attenzione è stata data alla costruzione di una metodologia in grado di accompagnare il Piano nelle fasi di costruzione, applicazione, aggiornamento e modifica delle informazioni.

Inoltre, il modulo organizzativo predisposto per la formazione del Piano, assumerà sempre più un ruolo di promozione e coordinamento dello strumento, anche nei rapporti con le istituzioni pubbliche e private esterne all'Amministrazione, che sono direttamente coinvolte nelle politiche dei servizi.

Per quanto riguarda i temi di approfondimento, si è ritenuto opportuno effettuare una prima ricognizione dello stato attuale dei servizi a Milano, considerando:

- l'individuazione, tra le molte possibili, di una regione urbana di Milano a cui fare riferimento per la descrizione dei servizi di rilievo sovracomunale e le considerazioni sul loro sviluppo;
- il sistema dei servizi nelle varie articolazioni funzionali e tipologiche (servizi alla persona, servizi alle imprese e gli altri servizi, tra cui i servizi amministrativi, per la sicurezza, i servizi espositivi) e nelle scale di riferimento territoriale (locale, comunale, sovracomunale e della regione urbana); in particolare, si restituisce un'immagine dell'offerta attuale dei servizi della realtà milanese, delle sue caratteristiche, dei fabbisogni esistenti o individuabili, nonché delle difficoltà legate alla nuova programmazione;
- i caratteri del sistema dell'accessibilità e della mobilità alla scala comunale, tenendo conto delle situazioni di potenzialità e di criticità attuali, della programmazione in corso e della valutazione dell'accessibilità e fruibilità dei servizi comunali
- il sistema del verde, con particolare attenzione al suo ruolo nella costruzione della città e del territorio, alla scala della regione urbana (parchi territoriali, piani di cintura urbana), comunale, e locale;
- il sistema delle infrastrutture tecnologiche e per l'ambiente; la trattazione del tema è rimandata ad una seconda fase del lavoro, ma se ne sottolinea la necessità, con l'obiettivo particolare di verificare il grado di efficienza ed i caratteri dell'infrastrutturazione nel territorio milanese, i fabbisogni attuali, il delicato rapporto con gli usi del suolo della città e del territorio extraurbano;
- il sistema del commercio in ambito milanese: le caratteristiche e la varietà dell'offerta commerciale, la dotazione alla scala sovracomunale, comunale e locale, i limiti delle strutture commerciali esistenti e le potenzialità di una nuova programmazione;
- i programmi dell'Amministrazione in tema di edilizia sociale e temporanea, considerando queste come tipologie di servizi urbani e sovracomunali indispensabili, in relazione alla loro funzione che può considerarsi primaria in un contesto di emergenza come quello milanese ed in relazione anche alla necessità di una loro integrazione con l'intero sistema dei servizi;
- i caratteri e contenuti delle indicazioni normative che accompagnano il Piano; in particolare, si definiscono i concetti di standard e di servizi di interesse pubblico e generale in relazione a quanto stabilito dalla



Milano che cambia. Nuove regole per la città. Il catalogo dei servizi per categorie.

Lr 1/01, le modalità di attuazione e gestione e la loro disciplina edificatoria e d'uso.

Per quanto riguarda i risultati progettuali, in questa prima fase è stato messo in relazione il sistema dei servizi con i livelli di accessibilità alla rete metropolitana e ferroviaria e alla rete di forza di superficie. In particolare, vengono riconosciuti ed evidenziati i criteri localizzativi per la programmazione dei nuovi servizi, considerando:

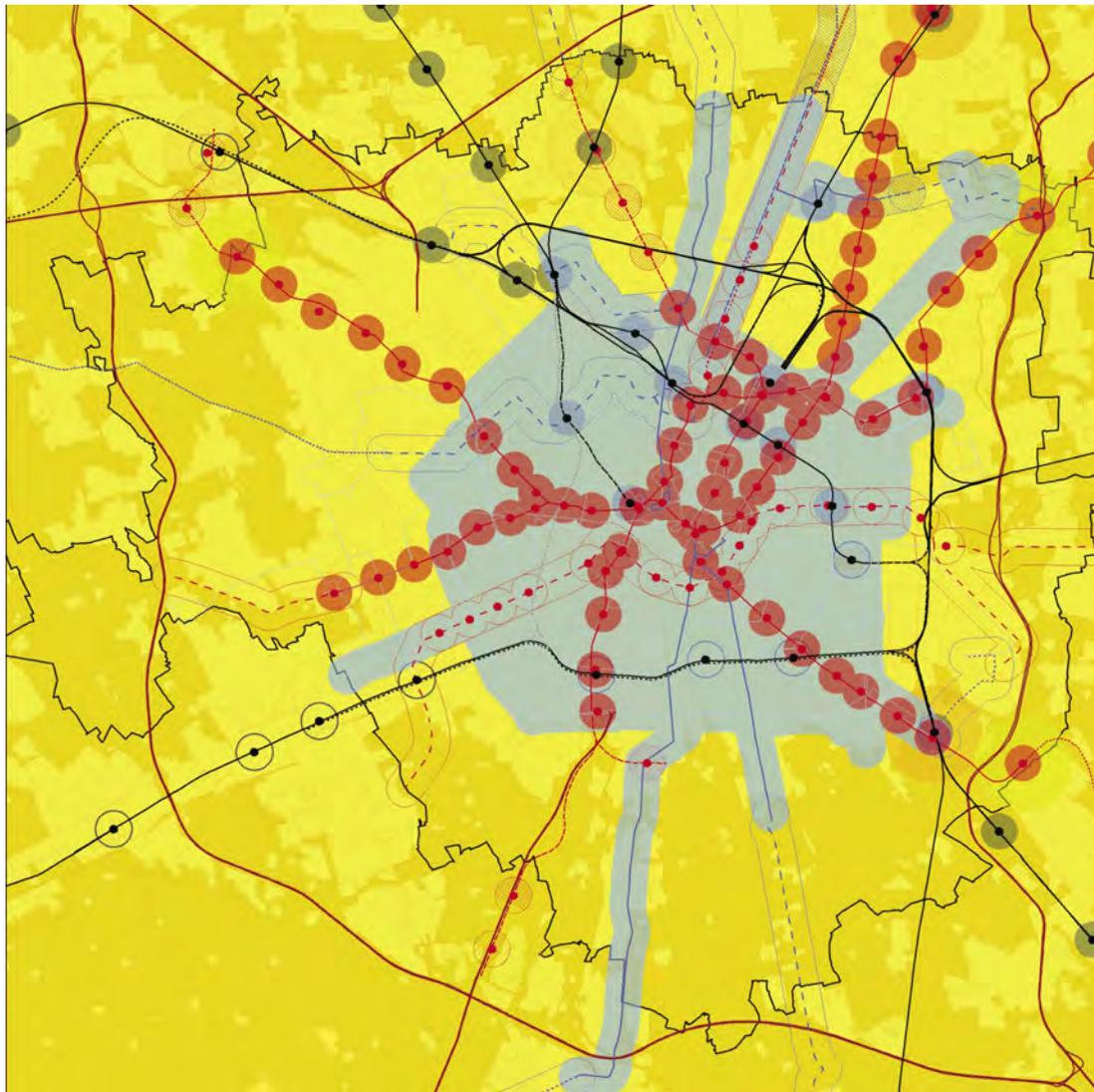
1. la ricostruzione dello stato dell'arte sui servizi della città, pubblici e privati e il quadro della programmazione in atto dei servizi riferiti alle diverse scale;
2. la ricostruzione delle risorse territoriali, intese come quelle aree oggi ancora potenzialmente disponibili, sia in relazione all'uso del suolo attuale, sia in relazione alla necessità di ridefinirne l'assetto urbanistico;
3. la definizione del quadro dei criteri per poter procedere alla programmazione e localizzazione dei nuovi servizi.

A partire dalle informazioni a disposizione si individuano/rappresentano i seguenti criteri per il progetto dei nuovi servizi:

- utilizzo delle risorse territoriali esistenti accessibili mediante trasporto pubblico (localizzate sulle linee di forza) per servizi di carattere comunale e sovracomunale;
- utilizzo delle risorse territoriali disponibili e accessibili prevalentemente pedonalmente per rispondere alla domanda di servizi di carattere locale;
- integrazione con i servizi esistenti, mirando ad una differenziazione dell'offerta, sia a livello locale, sia per i servizi riferiti all'ambito comunale e sovracomunale.

Le informazioni raccolte e rappresentate ed i criteri di progetto conseguenti tengono conto della presenza di aree di domanda espressa relativamente a categorie/tipologie di servizi e dunque della risposta alla domanda di servizi, localizzata con nuove previsioni utilizzando risorse esistenti o indicando la necessità di recupero di ulteriori risorse territoriali.

La definizione dei passaggi sopra elencati segue i due obiettivi/condizioni posti alla base della costruzione del progetto di Piano:

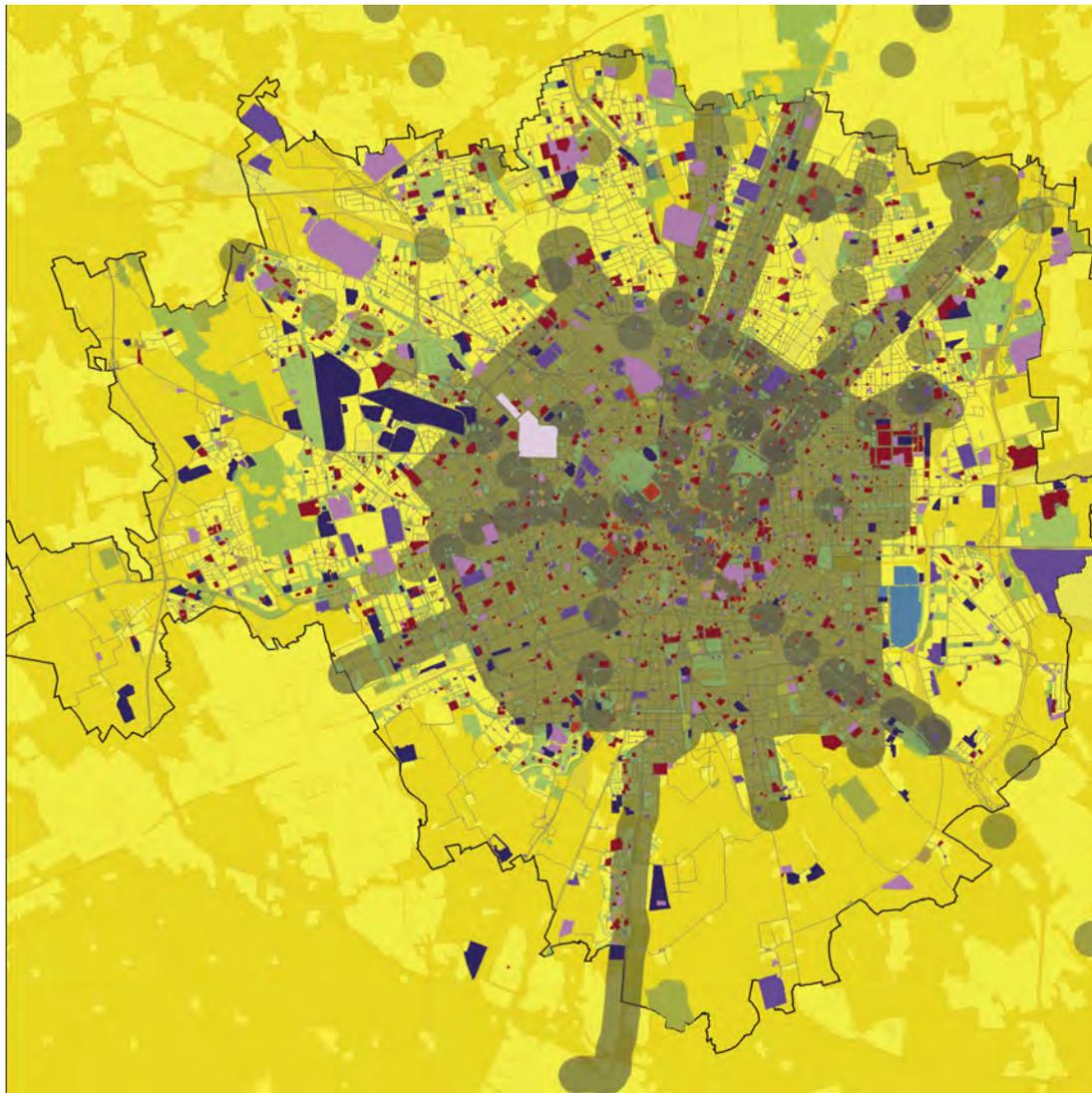


Milano che cambia. Nuove regole per la città. Il sistema della mobilità esistente e programmata.

1. localizzare i nuovi servizi in rapporto ai limiti e alle opportunità imposti dalle reti di accessibilità esistenti e di progetto;
 2. operare scelte di localizzazione dei servizi in modo da limitare il consumo di risorse territoriali.
- A partire da questi obiettivi, si mira, da un lato, alla risposta ai fabbisogni attuali, dall'altro, alla prefigurazione di nuovi progetti di disegno urbano e di localizzazione di servizi, avendo come riferimento i seguenti temi generali:
- i servizi alla persona;
 - il sistema del verde;
 - gli usi temporanei della città;
 - il sistema della mobilità;
 - le grandi funzioni urbane;
 - i piani di cintura urbana.

Insieme, essi vanno a configurare il nuovo disegno della città pubblica a partire dalle caratteristiche territoriali e dalle risorse del contesto milanese, anche in rapporto ad alcuni elementi caratterizzanti: si pensi, ad esempio, al disegno della cintura ferroviaria, alla strutturazione degli assi principali di accesso alla città, alla ricostruzione dei margini urbani in rapporto alle grandi aree di valore ambientale del territorio agricolo.

L'impostazione del Piano richiederà almeno qualche anno di tempo per funzionare a regime, con la gestione del Sit e dunque dei dati aggiornati e aggiornabili riferiti allo stato di fatto ed alle previsioni. È considerata una premessa fondamentale l'azione di costruzione di un meccanismo che consenta una continua ed efficiente gestione delle informazioni, in modo da avere un flusso ed una elaborazione continua, nell'ottica di avere un Piano di tipo dinamico, non esclusivamente finalizzato rispetto a scadenze di tipo tecnico-politico. Inoltre, la costruzione del criterio metodologico e di procedura deve essere consolidata e condivisa.



Milano che cambia. Nuove regole per la città. L'accessibilità ai servizi.

Nuovi criteri di assegnazione dei diritti edificatori: la revisione del Piano regolatore generale

Secondo quanto stabilito dalla Lr 1/01, il Piano dei servizi costituisce un elaborato allegato alla relazione del Piano regolatore generale. Nel caso del Comune di Milano, il cui Prg risale al 1980, la redazione del progetto preliminare del Piano dei servizi ha, quale presupposto, l'intenzione dell'Amministrazione comunale di accompagnare tale Piano con un atto di adeguamento della vigente strumentazione urbanistica generale. A tale decisione si ricollegano anche valutazioni di ordine economico che rendono difficilmente proponibile un puro e semplice ricorso a strumenti coercitivi per l'approntamento di aree destinate a pubblici servizi. Inoltre, la stessa Lr 1/01 introduce nuove modalità nella disciplina dei mutamenti delle destinazioni d'uso e del calcolo della capacità insediativa.

L'impostazione di un atto di adeguamento della strumentazione urbanistica vigente tiene conto del differente scenario culturale, normativo ed amministrativo che induce ora a far riferimento ad una impostazione della disciplina pianificatoria diversa rispetto alla precedente ed ispirata ai principi di perequazione e compensazione. Sono note, infatti, le esigenze pubblicistiche che spingono verso l'utilizzazione delle tecniche perequative. Le esigenze sono riassumibili negli obiettivi sia di annullare, o quantomeno ridurre, le disparità di trattamento dei cittadini di fronte alle scelte di conformazione dei suoli, sia di sollevare la pubblica Amministrazione da una parte degli oneri economici di approntamento dei pubblici servizi altrimenti difficilmente sostenibili. Di fronte a tali esigenze, la scelta dell'Amministrazione milanese è stata quella di introdurre regole per l'edificazione all'interno delle zone omogenee attribuendo un unico indice territoriale. L'indice unico ha tre obiettivi: assegnare ad ogni proprietario un uguale diritto di edificazione; eliminare la competizione degli interessi sull'indice di zona e spostare l'attenzione dell'Amministrazione sulla qualità degli interventi; recuperare all'uso pubblico le aree i cui diritti edificatori vengono trasferiti nelle aree edificabili, senza doverle necessariamente acquistare o espropriare.

SOGGETTO CHE PRESENTA IL CASO IN MOSTRA

Comune di Milano
Assessorato: Sviluppo del Territorio
Settore: Pianificazione Urbanistica Generale

IL CASO

Milano che cambia. Nuove regole per la città

CARATTERISTICHE DELL'AMBITO DI RIFERIMENTO

Città/territorio storico

A QUALE TEMA DELLA 5 RUN SI RIFERISCE PREVALENTEMENTE

Politiche del welfare