

PROPOSTA DI DELIBERAZIONE

**DIREZIONE CENTRALE PIANIFICAZIONE URBANA  
E ATTUAZIONE .P.R.**  
DIREZIONE DI PROGETTO PIANIFICAZIONE STRATEGICA  
Prot. Gen. 1216.775 del 26/06/2003 R.I. 2448/2003

**- OGGETTO -**

APPROVAZIONE DEL DOCUMENTO DI INDIRIZZO PER LA REDAZIONE DEL PIANO DEI SERVIZI, PER LA DEFINIZIONE DEL NUOVO REGIME DEL PIANO REGOLATORE E PER LA REVISIONE DEL DOCUMENTO DI INQUADRAMENTO DELLE POLITICHE URBANISTICHE COMUNALI.

## LA GIUNTA COMUNALE

- Visti gli artt. 48, 49 del decreto legislativo 18.08.2000 n.267;
- Visto l'art. 43 dello Statuto del Comune di Milano;
- Vista l'entroestesa relazione predisposta dalla Direzione di Progetto Pianificazione Strategica ed accogliendone le conclusioni

## DELIBERA

1. di approvare l'allegato documento di indirizzo per la redazione del piano dei servizi e per la definizione del nuovo regime del piano regolatore e per la revisione del documento di inquadramento delle politiche urbanistiche comunali (All. A);
2. di dare atto che, ai sensi dell'art. 49 del decreto legislativo 18.08.2000 n.267, il Direttore della Direzione di Progetto Pianificazione Strategica, ha espresso il parere di competenza, che si allega alla presente deliberazione quale parte integrante;
3. di dare atto che è stato, altresì, espresso il parere del Segretario Generale, che si allega alla presente deliberazione quale parte integrante.

On.le Giunta Comunale,

l'operazione complessiva che l'Amministrazione Comunale si sta accingendo a compiere con la predisposizione del Piano dei Servizi previsto, come obbligatorio, dalla legge regionale 15 gennaio 2001 n 1 riveste un'importanza notevole rispetto ai criteri ed ai principi sinora seguiti per la disciplina del governo del territorio.

Negli ultimi anni la Regione Lombardia ha approvato due provvedimenti legislativi innovativi che semplificano procedure e processi decisionali ed insieme mutano sensibilmente alcuni caratteri dell'urbanistica tradizionale, in particolare cercano di spostare l'attenzione dalla codificazione delle previsioni di sviluppo alla concreta programmazione degli interventi.

Le modificazioni introdotte trovano conferma anche tra i contenuti e nei lavori preparatori della nuova proposta di legge urbanistica regionale che a breve dovrebbe essere varata dalla Regione Lombardia; ma non solo, anche a livello nazionale ben due proposte di legge intendono rimettere ordine nella legge urbanistica nazionale e perseguono obiettivi e criteri vicini a quelli introdotti in sede regionale

La legge regionale 9/99 in attuazione della legge nazionale 179/92 ha scelto come oggetto i processi di riqualificazione urbana e ha perseguito questo obiettivo introducendo e collegando nuovi temi e strumenti urbanistici : il Documento di inquadramento delle politiche urbanistiche Comunali , i Programmi Integrati di Intervento e lo standard qualitativo.

La legge regionale n.1/01 modifica e sostituisce parte delle norme della legge urbanistica regionale 51/75 introducendo prescrizioni di rilievo che comportano la necessità di adeguare i piani regolatori comunali e la relativa normativa di attuazione.

In particolare la legge prevede come già detto la redazione del Piano dei servizi sulla base di nuove norme di computo dello standard urbanistico ovvero di determinazione della dotazione di aree per attrezzature pubbliche e di livello generale .

La legge regionale inoltre suggerisce il ricorso a normative comunali che non abbiano una rigida separazione funzionale ma che, come viene illustrato nella circolare " criteri orientativi per la redazione del Piano dei Servizi ex art. 7 comma 3 della legge regionale 15/1/01 n.1" BURL n.3 del 14 gennaio 2002 esplicativa della legge, introducano il concetto di indifferenza funzionale legato in particolare a quegli usi di città che generalmente passano sotto il nome di mix urbano.

Compito dello strumento urbanistico generale diviene innanzitutto l'indicazione delle funzioni non desiderate o non ammesse in una determinata zona. L'indifferenza riguardo le destinazioni d'uso scaturisce dalla scelta operata dalla legge, e resa possibile dalla introduzione del Piano dei Servizi, che svincola la tipologia degli standard da

predeterminate caratteristiche di zona. La legge affida infatti al Piano dei Servizi il compito di individuare i concreti bisogni della Amministrazione e gli obiettivi di miglioramento della qualità urbana che l'Amministrazione persegue; sulla base di questa ricognizione e in adeguamento alla esigenze che la collettività locale riconosce come essenziali, l'elenco degli standard è tendenzialmente illimitato e mutevole nel tempo. E' importante sottolineare a tal riguardo che nell' ambito della competizione internazionale tra realtà urbane omologhe a quella milanese la dotazione di servizi e di grandi funzioni urbane e il loro livello di qualità e di accessibilità è uno dei fattori più importanti per la determinazione del grado di concorrenzialità e di successo.

È evidente che tra i problemi che Milano è chiamata ad affrontare nel senso sopraindicato riveste una particolare rilevanza quello di ridare una disciplina urbanistica alle aree a standard disciplinata con il vigente Piano Regolatore Generale ed il cui vincolo è decaduto ed è altrettanto evidente che la soluzione di questi problemi richiede un nuovo calcolo della capacità insediativa teorica come richiesto dalla L.R. 1 /01.

Inoltre la necessità di riadattare le aree a standard urbanistico con vincolo decaduto si incontra con l'obbligo di redazione del piano dei servizi che implica una riconsiderazione complessiva degli standard , nella loro consistenza fondiaria, e richiede inoltre la valutazione della accessibilità dei servizi, ovvero la coerenza generale dell'uso del suolo.

Si vengono così a determinare tre strumenti di governo del territorio tra loro complementari, che nelle diverse specificità definiscono il quadro complessivo programmatico e gestionale della azione della Amministrazione Comunale relativamente alla pianificazione della città.

I tre strumenti sono Il Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche comunali, il Piano Regolatore Generale e il Piano dei Servizi.

Nello studio allegato, parte integrante della presente delibera, vengono esplicitate le tematiche relative a tale operazione di revisione complessiva di azione del governo del territorio e vengono altresì evidenziati una serie di criteri e contenuti che vengono qui riassunti per sommi tratti:

### **I criteri di modifica della strumentazione urbanistica generale**

Alla base di tutto il complesso di strumentazioni in corso di predisposizione sta la modifica della strumentazione urbanistica generale; la redazione della variante delle normativa tecnica del PRG e della conseguenti ricadute sugli azzonamenti è basata su due criteri principali:

- la semplificazione delle procedure e delle norme

- la partecipazione generalizzata delle proprietà pubbliche e private ai processi di trasformazione

Nella proposta allegata si propone di separare le definizioni dalle norme vere e proprie e di ridurre le oltre venti tipologie di azionamenti ora presenti nel piano ed inoltre si propone di introdurre un indice unico di edificazione che costituisce una notevole semplificazione e una possibilità di partecipazione generalizzata ai vantaggi derivanti dalla trasformazione delle aree urbane. Si persegue in tal modo un obiettivo di equità dei diritti edificatori che tende a spostare la competizione dall' indice di edificabilità alla valutazione della qualità e alla compatibilità dell' intervento.

Il vantaggio per l'interesse pubblico che si otterrebbe dalla applicazione di una normativa di carattere compensativo basata sull'indice di edificabilità unico è costituito dalla possibilità, per la civica amministrazione, di giungere alla proprietà delle aree da destinare a servizi, o addirittura dei servizi realizzati ed anche gestiti, senza esborsi e senza comprimere il diritto edificatorio privato che verrebbe salvaguardato.

Tale risultato si raggiungerebbe attivando dei meccanismi di trasferimento dei diritti edificatori dalle aree destinate a servizi o a verde di cui l'amministrazione conferma la necessità per un corretto ed equilibrato sviluppo urbano e della possibilità di conferire tali volumetrie su aree designate alla edificazione o alla ristrutturazione urbanistica, tali meccanismi sono ampiamente illustrati in allegato.

## **Il Piano dei Servizi**

Il Piano dei Servizi costituisce l'innovazione legislativa più significativa della strumentazione urbanistica introdotta dalla legge regionale 1/2001 almeno sotto tre aspetti: quello dello standard, quello dei rapporti tra scelte di mobilità ed uso del suolo, quello del coordinamento intercomunale. Detto piano è lo strumento che segna il passaggio dallo standard quantitativo a quello prestazionale.

Il Piano dei Servizi della Città di Milano non è un piano di settore , al contrario la sua caratteristica principale è proprio una articolata e non facile intersettorialità, che si estenda dai servizi per la mobilità a quelli per la finanza, dalla sanità alla istruzione includendo servizi alla persona ed all' impresa, servizi pubblici e privati.

## **La revisione del Documento di Inquadramento**

La revisione complessiva delle Norme tecniche di Attuazione del Piano R.G., e degli azionamenti di quest'ultimo, implica una riscrittura del Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche il quale non conterrà più aspetti normativi e attuativi ma conterrà

esclusivamente le linee fondamentali di carattere strategico delle politiche di uso del territorio.

Il Documento di Inquadramento descrive le politiche urbanistiche comunali di trasformazione urbana e territoriale e permette di adeguare gli obiettivi di Piano Regolatore al mutamento delle esigenze collettive e individuali e al mutamento del contesto in cui si svolgono azioni di trasformazione.

Il Documento di Inquadramento sollecita a ridefinire il Piano Regolatore come lo strumento che assegna i diritti generali del suolo e disciplina l'esercizio di questi diritti.

### **Gli effetti sulla capacità insediativa di piano**

Milano ha una popolazione di circa 1.300.000 residenti e la popolazione teoricamente ospitabile nelle nuove aree residenziali in fase di realizzazione per effetto dell'attuazione di recenti strumenti di pianificazione particolareggiata è di circa 100.000 residenti teorici (stimati per eccesso).

Nell'ipotesi di assegnare uguali diritti di edificazione rispetto alle zone funzionali (attraverso la attribuzione di un indice perequato come meglio descritto in allegato) sulle aree a standard non attuate, e rapportando l'incremento alla ripartizione del mix funzionale esistente tra residenza e attività economiche (come composizione funzionale media cittadina), si ottiene un incremento di abitanti teorici, in linea con l'obiettivo di "riportare la residenza in città", definito dal Documento di Inquadramento approvato dal Consiglio Comunale il 5 giugno 2000.

Inoltre, sul territorio comunale, sono già destinati ad attività non residenziali (usi terziari, produttivi e commerciali) circa 19,5 milioni di metri quadri di superficie lorda di pavimento, e aree su cui insistono altre funzioni (principalmente produttive) che potranno essere soggette a processi di trasformazione urbanistica ed edilizia che comporteranno un possibile incremento di popolazione. Le stime sino a qui condotte comprendono anche le modifiche alle destinazioni d'uso in corso o avvenute per effetto delle trasformazioni di piccola scala e relative ad un assestamento delle funzioni compatibili di PRG.

La capacità insediativa teorica del PRG vigente era stimata a circa 2.200.000 abitanti; la nuova capacità residenziale teorica, comprendendo tutto quanto sopra indicato, potrà invece al massimo portare la popolazione da 1.600.000 a 1.700.000 abitanti. A questi andranno correttamente aggiunte alcune considerazioni sugli ingressi giornalieri, sugli abitanti non residenti, sulle presenze temporanee (anche non regolari) in funzione del dimensionamento di alcuni tipi di servizio.

## **Un piano per la casa**

Il processo di revisione della disciplina del piano regolatore comunale, la ridefinizione delle strategie e degli obiettivi principali da perseguire e la redazione del piano dei servizi costituiscono l'occasione per realizzare una nuova politica per la casa orientata a favorire lo sviluppo della residenza nel territorio cittadino e il soddisfacimento del fabbisogno, con riguardo particolare a quello derivante dalle categorie sociali che maggiormente sono interessate da condizioni di disagio abitativo. Si tratta, nello specifico, delle famiglie di nuova formazione, dei nuclei interessati da procedure di sfratto esecutivo, degli anziani, degli studenti ed altri.

Secondo le strategie come delineate dal documento all'esame, la casa viene intesa come un servizio vero e proprio, che concorre a determinare il contenuto del piano dei servizi unitamente a tutti gli altri interventi di interesse pubblico, come indicati nei paragrafi che precedono.

In particolare, l'obiettivo principale da perseguire è costituito dall'ampliamento del mercato dell'affitto attraverso la promozione e la localizzazione di programmi costruttivi in coerenza con le politiche della mobilità e dei servizi in generale onde realizzare nuovi livelli di integrazione e di qualità delle iniziative, assicurando il reperimento di aree idonee in modo coordinato con i flussi di finanziamento che la Regione Lombardia si appresta ad erogare nell'ambito del programma regionale per l'edilizia residenziale pubblica 2002-2005 (PRERP).

## **La regione urbana**

La pianificazione del territorio comunale di una città come quella di Milano non può non considerare che la maggior parte dei temi non possono essere affrontati solo all'interno dei confini comunali.

Gli assetti insediativi, strutturali e infrastrutturali di una conurbazione vasta come quella di riferimento per l'area milanese impongono un impegno di sviluppo comune tra i diversi enti e tra le diverse realtà istituzionali che hanno incidenza nel governo del territorio.

L'opportunità di avere in corso di approvazione da parte della Provincia uno strumento quale il Piano Territoriale di Coordinamento e di poter incidere sulle scelte di politica attraverso la conferenza dei Sindaci introdotta dalla legge regionale 1/2000 pone in modo chiaro la necessità dello sviluppo di idee e di politiche territoriali che considerino seriamente il rapporto tra la città capoluogo ed il suo territorio.

## **L'organizzazione di un ufficio per il piano**

La redazione del primo piano dei servizi della Città di Milano pone diversi problemi di tipo organizzativo.

In primo luogo, il carattere fortemente intersettoriale del Piano pone il problema della compartecipazione alla redazione del Piano stesso dei diversi Settori della Amministrazione Comunale. La documentazione dello stato dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale richiesta per legge pretende la disponibilità di informazioni organizzate per ciascuna tipologia di servizi. Nel caso di una città come quella di Milano la raccolta di tali informazioni costituisce una mole di lavoro notevole. Le informazioni disponibili non sono infatti prodotte in formati unitari e soprattutto non sono organizzate per fornire altre informazioni oltre alle coordinate dimensionali. Da tale considerazione si ritiene assolutamente necessario uno sforzo comune dei Settori al fine di costituire una struttura base dei dati condivisa e un processo di aggiornamento stabile e continuo nel tempo.

Ulteriori problemi organizzativi presenta la fase progettuale del Piano dei Servizi: il Piano non può essere semplicemente il contenitore dei diversi programmi dei diversi Settori. Se così fosse, il risultato sarebbe quello di una competizione senza soluzione nei confronti delle stesse risorse e senza un minimo di coordinamento tra diverse ipotesi progettuali.

Il complesso di operazioni che portano alla definizione dei tre strumenti per il governo del territorio è, come già detto, di rilevanza fortemente intersettoriale ma ha una notevole incidenza anche sulla organizzazione e sui compiti dei Settori e delle unità organizzative attuali della Direzione Centrale Pianificazione Urbana e Attuazione PR. A tal fine è stato predisposto, congiuntamente al Settore Organizzazione, un progetto che è in corso di esame da parte del Comitato di Direzione e che coinvolge le competenze di diverse Direzioni Centrali e di diversi Assessorati.

Il progetto è attribuito alla Direzione di Progetto per la Pianificazione Strategica che opera già all'interno della D.C. 10 e si avvale della stretta collaborazione del SIT (sistema informativo territoriale), ma i contenuti del Piano saranno da elaborare con il concorso di ogni singola direzione.

## **Conclusioni**

I contenuti dell'allegato alla presente deliberazione costituiscono i principi di fondo sulla base dei quali gli uffici intendono operare per la revisione della normativa di PRG e per la redazione del Piano Comunale dei Servizi. Il lavoro, che verrà prodotto sulla scorta delle indicazioni contenute in questo documento, costituirà la base su cui implementare la discussione, al fine di produrre un documento di più ampia portata che costituisca una bozza di lavoro da sottoporre alle valutazioni politiche e di indirizzo degli organi competenti, nonché alle valutazioni delle strutture del decentramento, del mondo delle associazioni e dell'impresa e di quanti rappresentano gli interessi collettivi della città.



Del resto, la portata di una operazione di revisione della normativa urbanistica generale e della predisposizione di un piano che definisce i livelli di servizio della città in un momento come quello attuale, dove, i livelli della qualità dei servizi offerti costituiscono l'elemento vincente nell'ambito della competizione europea e internazionale delle realtà urbane omologhe a Milano, non può non aprirsi ad un ampio e approfondito confronto nelle sedi istituzionali e sociali.

I passi che si intendono svolgere a tal fine riguardano la predisposizione della normativa tecnica di attuazione e la relativa proposta di nuovo azionamento per l'esame e la discussione con il Consiglio Comunale e, contemporaneamente, la predisposizione di uno schema di Piano dei Servizi con il quale attivare i confronti con i vari settori, sia tecnici che amministrativi, della amministrazione comunale e con le strutture del decentramento.

Il lavoro di confronto dovrà raccogliere tutte quelle modifiche e integrazioni che si riterrà opportuno accogliere al fine di una sempre migliore definizione degli strumenti ed al fine della elaborazione nei tempi opportuni della versione definitiva.

Una operazione come quella sopradescritta non può non essere esaminata congiuntamente al fine di una condivisione di obiettivi e di metodo al fine di avviare tutti i necessari atti conseguenti per un efficace raggiungimento dell'obiettivo.

IL DIRETTORE DELLA DIREZIONE DI PROGETTO  
PIANIFICAZIONE STRATEGICA  
(arch. Giovanni Oggioni)

IL DIRETTORE CENTRALE  
PIANIFICAZIONE URBANA ED ATTUAZIONE P.R.  
E DIRETTORE DEL SETTORE URBANISTICA  
(Dr. Emilio Cazzani)

L'ASSESSORE  
ALLO SVILUPPO DEL TERRITORIO  
(Ing. Gianni Verga)