

COMUNE DI MILANO
ASSESSORATO URBANISTICA, EDILIZIA PRIVATA
Prot. Gen. 739430 del 13.10.2011

OGGETTO

**Informativa alla Giunta Comunale in merito al Documento politico di indirizzo per il
Governo del Territorio.**

L'ASSESSORE
URBANISTICA, EDILIZIA PRIVATA
Avv. Ada Lucia De Cesaris

Documento politico di indirizzo per il governo del territorio

INDICE § 0. Introduzione; § 1. Milano di fronte a una nuova “questione urbana”; § 2. La manovra sul PGT nella riforma dell’urbanistica milanese; § 3. La città reale, in cambiamento continuo; § 4. Una città al futuro: ospitale e aperta al mondo; § 5. Il governo del territorio, Milano e oltre.

§ 0. **Introduzione**

La “**città come bene comune**” può apparire un’affermazione di maniera, mera allusione a una città e a un’urbanistica a venire. Può invece rappresentare un orizzonte di senso per riformare il governo della città e rilanciare lo sviluppo civile ed economico di Milano, in coerenza con l’esito positivo dei referendum locali e nazionali dello scorso giugno. In tale direzione, l’Amministrazione milanese intende impegnarsi e caratterizzare il proprio stile di governo.

In questa prospettiva, il presente Documento si propone di delineare sinteticamente l’approccio dell’Amministrazione comunale milanese al tema dello sviluppo urbano, presentando le linee di azione intraprese nei primi mesi di governo e tracciandone una auspicabile evoluzione, nel quadro di una **concezione “alta” della politica urbanistica e della regia pubblica** a tutela dell’interesse generale della comunità.

L’idea che ispira il Documento è che il governo dei fenomeni di trasformazione dello spazio urbano rappresenti un fattore fondamentale e coerente con una **concezione attiva della cittadinanza** in grado, quindi, di suscitare una partecipazione consapevole della società locale allo sviluppo civile ed economico della città. Un orizzonte di sostenibilità sociale e ambientale dello sviluppo urbano va, dunque, in parallelo con una democratizzazione della città e dei suoi meccanismi di regolazione.

§ 1. **Milano di fronte a una nuova “questione urbana”**

Governare il cambiamento

La svolta politica della città deve fronteggiare una **nuova “questione urbana”** i cui stessi lineamenti occorre valutare con attenzione. Inoltre, la nuova Amministrazione è chiamata a **confrontarsi con il mutamento già in corso nella città**. Un mutamento della società (della sua composizione sociale ed etnica, o nel numero e nella natura

stessa delle famiglie, ad esempio), un mutamento spaziale (con le trasformazioni minute degli spazi urbani, prima ancora che con i grandi progetti/cantieri avviati in città). Questo **confronto con i processi reali** è un **passaggio obbligato**, sia per prendere sul serio e in forma responsabile la pesante crisi in corso, con i suoi impatti già visibili e con quelli differiti nel tempo, sia per alimentare in forma credibile un nuovo progetto per Milano in una fase di risorse decrescenti.

TemI/problemi per un'agenda di governo

In prima approssimazione possiamo indicare tre dimensioni rilevanti per un'agenda di governo.

- La prima questione è quella **ambientale ed energetica**, che chiama la città, anche attraverso la mobilitazione di nuove risorse tecnologiche, a farsi carico della costruzione di un nuovo e meno dissipativo modello di sviluppo urbano (si pensi al tema fondamentale delle bonifiche come chiave di volta verso la possibilità di riusi selettivi e capaci di risparmiare suolo urbanizzato). Inoltre, essa ci costringe a ripensare il **governo della mobilità** e della **accessibilità** della città nelle sue diverse parti, posto che la possibilità di muoversi dentro e fuori la grande regione urbana, utilizzando i mezzi pubblici e quelli privati, quando necessario, muovendosi a piedi e in bicicletta in sicurezza, usando tecnologie sostenibili e a basso prezzo, rappresenta un nuovo e decisivo profilo di cittadinanza per tutte le popolazioni (residenti e non).
- La seconda questione è quella **sociale e dei servizi**, che richiede ai governi urbani innovazioni significative e politiche efficaci per contrastare la crescita delle disuguaglianze non solo tra diverse città o regioni, ma anche all'interno della stessa formazione urbana; disuguaglianze di genere, etniche, generazionali, tra ceti e gruppi sociali (si pensi al tema fondamentale della sussidiarietà orizzontale, ma in un quadro di rafforzamento del ruolo attivo e di regia del governo locale). E' il grande tema posto a livello continentale dalle più recenti politiche della Unione Europea tra "coesione sociale" e "coesione territoriale".
- La terza questione è quella dei **confini della città** e della sua **progressiva dilatazione** che pone simultaneamente pressanti questioni ambientali – dal consumo di risorse finite come il suolo, alla gestione delle acque, al controllo delle diverse forme di inquinamento – insieme a rilevanti questioni politiche e di governo. E' il tema del governo dell'area metropolitana che, ancor prima che risolversi nella realizzazione della nuova istituzione della "città metropolitana", può informare un "**metodo metropolitano**" nell'affrontare molti dei problemi in agenda: dal trasporto pubblico (si pensi all'integrazione tariffaria), alla

progettazione e gestione dei parchi di cintura, con particolare riferimento al Parco Sud.

Inoltre, Milano è investita dalla stessa **crisi economica globale** per la quale molte città mondiali hanno colto l'occasione per un riposizionamento culturale e per un diverso orientamento della loro traiettoria di crescita, rafforzandone il profilo ambientale e sociale e ricalibrando selettivamente la quota assegnata alla crescita immobiliare. Una **crisi immobiliare**, per ora latente, ma rilevabile nella stagnazione relativa di prezzi e transazioni, ed evidente nella crisi finanziaria di importanti operatori. Si tratta di un processo che riguarda sia l'edilizia residenziale, sia quella terziaria e che appare destinato a far tramontare definitivamente l'illusione che negli ultimi dieci anni ha fatto coincidere lo sviluppo urbano con la crescita edilizia. E' una crisi che può avere gravi conseguenze: rischi di sovrapproduzione; rallentamento o blocco di grandi progetti; indebolimento complessivo dell'economia urbana e regionale. Anche per queste ragioni è opportuno considerare la formazione di un apposito **tavolo con gli operatori** della filiera per valutare la corrispondenza tra qualità/quantità degli interventi e domanda effettiva della città.

Come si vede: dimensioni plurime e problematiche, cumulatesi nel tempo, che domandano una strategia di "governo del territorio" in grado di integrare diverse politiche pubbliche della stessa Amministrazione milanese e di dialogare attivamente con altre istituzioni di governo ai vari livelli. Facendo ciò occorrerà tener presente che l'uscita dalla crisi non lascerà le cose come le abbiamo praticate (e pensate) per lungo tempo, anche per quanto riguarda le condizioni e i fondamenti di una nuova economia urbana, per la quale Milano può divenire laboratorio avanzato solo praticando spirito di iniziativa, intelligenza collettiva e forti capacità innovative.

Tempi nuovi, nuove politiche

La svolta nel governo locale richiama anche una sfida culturale per la società e l'economia milanese ed è compito dell'Amministrazione locale **favorire l'affermarsi di una diversa sensibilità sociale e ambientale** capace di informare e orientare una nuova stagione riformista nelle politiche pubbliche. In questa prospettiva, il campo del governo del territorio e dello sviluppo urbano rappresenta un terreno decisivo, una cartina di tornasole delle capacità e delle stesse possibilità d'azione di un'amministrazione locale ambiziosa, ma consapevole delle difficoltà del momento attuale e della necessità di reinterpretare le relazioni simboliche e materiali tra politica e società, tra sviluppo economico e cultura urbana.

La nuova Amministrazione milanese ha piena coscienza che una parte consistente delle ragioni della sua affermazione politico/elettorale si radica in una **domanda diffusa di risarcimento sociale e spaziale**. Una richiesta esplicita di inversione di rotta

rispetto alle tendenze in corso da anni di scarsa attenzione alla collettività e alla cura dei suoi spazi comuni. Un'inversione di rotta che può affermarsi solo assegnando rilevanza a quei beni pubblici che qualificano una città come ambiente vivibile e ospitale.

Tale opzione non può ridursi alla correzione necessaria di alcuni contenuti/obiettivi del Piano di Governo del Territorio approvato dalla vecchia maggioranza, ma può significativamente crescere se alcuni di questi cambiamenti assumono una valenza di **anticipazione di una riforma dell'urbanistica milanese**, se tali opzioni consentono cioè di mostrare una concreta **possibilità alternativa di praticare il governo urbanistico e la gestione della città**.

§ 2. **La manovra sul PGT nella riforma dell'urbanistica milanese**

La revoca: ragioni e obiettivi

La Giunta Comunale, nel luglio scorso, ha assunto un provvedimento di **revoca** della deliberazione consiliare di approvazione del PGT. Il provvedimento di revoca è stato dettato da molteplici **ragioni**:

- aprire il Piano alle istanze inascoltate della città, valorizzando pienamente il contributo collaborativo dei cittadini, delle associazioni e degli Enti interessati alla formazione dello strumento urbanistico;
- “rimediare”, nei limiti delle possibilità offerte dallo strumento del riesame delle osservazioni, alle criticità più evidenti che derivano dagli aspetti più ideologici e tecnicamente meno solidi dell'attuale disciplina di piano, rispondendo alle esigenze di un più equilibrato sviluppo urbanistico-territoriale di Milano e di una superiore apertura della città verso il territorio metropolitano;
- considerare e valorizzare il pronunciamento popolare intervenuto con i referendum consultivi comunali del 12 e 13 giugno 2011;
- verificare la compatibilità delle norme e degli atti del PGT con le disposizioni previste dal cosiddetto Decreto Sviluppo di recente approvazione.

In altri termini, riteniamo che la manovra che ci accingiamo a compiere sia in grado di introdurre un **adeguamento** e una **parziale riformulazione del piano e della sua gestione** in direzione di una **riforma dell'urbanistica milanese**, agendo in tempi rapidi, **senza fermare il processo di sviluppo e trasformazione della città**, come avrebbe invece comportato la riapertura del procedimento.

Orientamenti per l'azione: il segno del cambiamento

Alla luce degli indirizzi politico-amministrativi espressi dalla nuova Amministrazione comunale, è possibile individuare un primo quadro di **temi/obiettivi** in grado di

orientare il **lavoro di esame delle osservazioni**, superando la retorica dell'attuale PGT e fornendo il "segno" della nuova stagione che si è aperta.

Le azioni che saranno condotte avranno come sfondo un'idea progettuale che mette al centro i seguenti **temi/obiettivi**.

a) Rafforzamento della città pubblica

Obiettivo primario sarà il rafforzamento delle dotazioni pubbliche della città, attraverso:

- la rivisitazione del **Piano dei Servizi**, con l'obiettivo di rispondere ai bisogni emersi dalle domande localizzate, salvaguardando i servizi esistenti (con particolare riferimento alle dotazioni eccellenti) e potenziando la disponibilità pubblica di aree, servizi e attrezzature collettive;
- l'incremento delle **dotazioni pubbliche negli ambiti di trasformazione**, con l'aumento delle quote di cessione per verde e servizi, la definizione di priorità e di prestazioni specifiche e contestualizzate del progetto pubblico, il condizionamento delle trasformazioni in relazione alla sostenibilità infrastrutturale e ambientale, ecc.;
- il potenziamento dell'**housing sociale**, ridefinendo gli equilibri tra le differenti forme di canone, cercando di massimizzare l'affitto e in particolare la quota a canone sociale. Si cercherà di introdurre correttivi che rendano effettive previsioni che ad oggi non potrebbero avere riscontri concreti, in particolare garantendo la disponibilità nelle trasformazioni delle aree su cui realizzare l'edilizia sociale, con attenzione all'integrazione urbanistica e tipologica degli interventi nelle trasformazioni urbane programmate.

b) Rilancio della qualità urbana

Il secondo obiettivo è orientato al rilancio della qualità urbana, che passa dalla valorizzazione della città esistente e dalla revisione degli obiettivi di crescita. Il fine è quello di recuperare una dimensione di **concreta ed effettiva fattibilità delle trasformazioni**, che superi le attuali previsioni, di fatto inattuabili, attraverso l'individuazione di indici di edificabilità che siano compatibili con la città e i suoi tessuti urbani. Tre saranno i punti di intervento:

- revisione degli indici edificatori connessi al sistema perequativo del Parco Agricolo Sud Milano, con l'eliminazione delle potenzialità edificatorie previste per gli Ambiti di Trasformazione Periurbana (ATP) e la ridefinizione degli stessi per indicare le strategie territoriali e gli obiettivi strategici/specifici del Comune da perseguire nella redazione dei Piani di Cintura Urbana (PCU), nonché lo stralcio degli Ambiti di Trasformazione di Interesse Pubblico Generale (ATIPG) ricompresi nel perimetro del Parco;
- riduzione differenziata degli indici di edificabilità e delle possibilità di densificazione per gli *Ambiti di Trasformazione Urbana* (ATU), con l'ipotesi di procedere all'eliminazione/riduzione di alcuni Ambiti che comportano un ingiustificato consumo di suolo;
- limitazione delle potenzialità edificatorie nella città consolidata, oggi virtualmente illimitate, con l'introduzione, compatibilmente alle caratteristiche dei tessuti, di un

indice massimo, la ridefinizione delle modalità attuative in rapporto agli impatti degli interventi, oltreché la modifica e l'articolazione degli incentivi premiali;

- integrazione tra progetti di trasformazione urbana (negli ATU e nel TUC) e governo della mobilità urbana.

Accanto ad una valutazione più attenta degli indici e della dimensione degli interventi, si procederà a una **revisione delle regole di trasformazione della città consolidata**, in particolare attraverso la rettifica dei meccanismi attuativi del piano, al fine di recuperare strumenti che permettano un maggiore controllo urbanistico e morfologico, una più accentuata salvaguardia del tessuto storico e una puntuale verifica delle ricadute pubbliche e sociali.

Infine, la manovra correttiva riguarderà anche la disciplina inerente l'**indifferenza funzionale**, mantenendone il principio nella città consolidata, pur inserendo alcuni correttivi (es. relazione con le condizioni di accessibilità e con le caratteristiche funzionali di contesto, forme di incentivazione per le funzioni deboli, ecc.) e introducendo maggiori indirizzi e certezze per gli ambiti di trasformazione (es. individuazione delle funzioni incompatibili in relazione alla vocazione delle aree, ecc.).

c) Sostenibilità ambientale

Il terzo grande obiettivo guarda alla sostenibilità ambientale delle scelte del Piano. Questa strategia si traduce:

- nel **miglioramento della mobilità urbana**, con particolare attenzione al potenziamento del trasporto pubblico e all'incremento di forme di mobilità "dolce e in sicurezza" e a basso impatto ambientale. In particolare, si opererà per rivedere la rete infrastrutturale di progetto definita sia dal Documento di Piano che dal Piano dei Servizi, le regole per la dotazione di sosta contenute nel Piano dei Servizi, il principio di densificazione legato all'accessibilità alle stazioni della rete metropolitana e gli indirizzi per gli Ambiti di trasformazione contenuti nel Documento di Piano;
- in una forte attenzione alle **prestazioni ambientali** in ordine al risparmio energetico degli edifici, alla loro durata nel tempo, alla riqualificazione del patrimonio esistente, rivedendo ove possibile le regole incentivanti, attraverso la distinzione tra requisiti obbligatori minimi e fattori premianti, e provando ad allargare le prestazioni energetiche anche ad altre prestazioni "ambientali" (es. il tema delle superfici degli spazi aperti e il loro trattamento).

§ 3. **La città reale, in cambiamento continuo**

Trasformazioni senza governo

Malgrado la città manifesti problemi essenziali relativi alla qualità dell'abitare e al costo della vita, al peggioramento delle condizioni ambientali, alla crescita della fragilità sociale e dell'incertezza che investe i suoi ceti medi, **Milano rimane la città**

più dinamica del nostro Paese, capitale di alcuni processi significativi di innovazione economica, sociale e produttiva: “porta” dell’Italia verso l’Europa, il Mediterraneo e il Mondo.

La regione milanese è un’area urbana innovativa: ospita alcuni dei *cluster* produttivi più interessanti e competitivi e una rete eccezionale di centri di formazione e ricerca attrattiva per i giovani che vengono da altre regioni e paesi. Inoltre, Milano è in grado di mobilitare una rete associativa e di volontariato di straordinaria ricchezza. Tuttavia, da almeno vent’anni a questa parte la dinamicità sociale si accompagna a una scarsa capacità di governo, un vuoto di politiche pubbliche e una forte introversione culturale che si è riflessa in una limitata visione e pratica strategica.

L’innovazione e la crescita milanese sono state, dunque, una **innovazione** e una **crescita “senza governo”**. Questa mancanza di orientamento politico ha anche contribuito all’impoverimento della società civile, all’affermarsi di una logica “condominiale” nell’affrontare i problemi della città, alla dissipazione di alcune risorse sociali, all’emergere strumentale della questione “securitaria” come terreno di conquista del consenso in una società sempre più ripiegata, spaventata e incerta sul futuro.

E’ importante considerare questi aspetti, per non ritenere scontato che un semplice richiamo alla necessità di una regia e di un governo pubblico dei problemi urbani significhi, qui ed ora, incontrare disponibilità, risorse e collaborazione. Il processo non sarà privo di ostacoli e contraccolpi, e per questo l’impegno di una **politica** che intende **recuperare capacità di interpretazione e governo della città** deve accompagnarsi con il massimo di **umiltà** e il massimo di **chiarezza di obiettivi** realistici e di strumenti operativi.

Milano, oggi, è una città che ha **definitivamente compiuto la “transizione terziaria”** maturata negli anni ottanta del secolo scorso, sia in termini socio-economici (si pensi soltanto al mutamento della sua base economica e al mutamento profondo del mercato del lavoro), sia in termini spaziali, con il riuso della maggior parte delle vecchie aree dismesse dagli impianti delle manifatture, che segnavano marcatamente il vecchio ordine sociale e spaziale della città industriale. Tale importante **processo** è avvenuto - lo si vuole sottolineare - **in forma occasionale e segmentata**, attraverso una moltitudine di “episodi edilizi” che hanno investito le periferie storiche, insinuandosi anche nelle zone semicentrali; al di fuori di un progetto politico e urbanistico di riferimento, per quanto regolato per parti e per singoli interventi.

Tali interventi, oltre a generare, in molti casi, effetti dubbi sotto il profilo dell'integrazione fisica e sociale con il contesto urbano di riferimento, hanno contribuito in misura insufficiente a qualificare le dotazioni dei servizi urbani. Se è vero che la costruzione di una città avviene sempre per parti e attraverso progetti parziali, questo sembra particolarmente vero per la Milano degli ultimi trenta anni. E' opportuno tenerlo presente mentre muoviamo in direzione di un **più esplicito e riconoscibile "progetto di città"**, in una Milano che presenta problemi diversi dal passato anche recente, manifestando domande ed esigenze differenti rispetto al ciclo urbano che abbiamo alle spalle.

Cantieri e progetti per la città

Per questa ragione intendiamo **rapportarci attivamente – e in forme rinnovate - al mutamento continuo della città**. Anche questo è un compito importante che la nuova amministrazione intende svolgere in forma rigorosa.

Sono, infatti, molti i **cantieri ancora aperti** (si pensi solo a Porta Vittoria o Garibaldi Repubblica, Porta Nuova e Citylife) che segnano diverse aree della città e che richiedono di essere ultimati. Per alcuni sono ancora possibili modifiche, in ascolto delle esigenze dei quartieri e in grado di garantire una migliore relazione con la città esistente. Per tutti deve essere curata in modo particolare la **realizzazione degli spazi di interesse pubblico e dei parchi**, spazi che devono essere effettivamente aperti alla città e fortemente connessi anche per mezzo di percorsi di verde urbano. Molti sono i **progetti** e le **iniziative** di cui è necessario riprendere le fila in questi primi mesi di lavoro (si pensi all'intervento di Rubattino, con il significativo caso della Innse, ma anche a porta Volta, solo per fare alcuni esempi). Esistono poi alcune ferite da rimarginare e, in parte, necessariamente da ripensare; una su tutte: l'intervento di Santa Giulia. Ma, ancora, esistono molti programmi e piani in corso di attuazione, alcuni dei quali procedono a singhiozzo, altri evidenziano criticità, talvolta economiche dell'operatore. Tutti questi vanno considerati, discussi con le zone, coordinati tra loro affinché la rete di servizi sia in grado di rispondere alle vere esigenze dei contesti locali e, in alcuni casi, sarà necessario un loro ridimensionamento che consenta all'operatore di concludere efficacemente le opere, evitando cantieri interrotti a metà e poi inevitabilmente abbandonati. Questo è ciò in cui siamo attualmente impegnati.

E' nostra ferma intenzione accompagnare questo processo operativamente, individuando e trattando questioni irrisolte che impediscono il procedere di alcune iniziative (si pensi a un'ulteriore evoluzione dell'insediamento a vocazione scientifica a Bovisa), o riconsiderando **questioni fondamentali** per il futuro della città. Si pone poi il tema della **riqualificazione degli scali ferroviari** (per altro tra loro non omogenei, per dimensione e localizzazione). E' importante separare questa necessità

di riqualificazione, dalla funzione di interesse pubblico che deve essere perseguita da Ferrovie dello Stato anche mediante la realizzazione di nuove infrastrutture fondamentali per la riorganizzazione del nodo ferroviario di Milano e quindi per lo sviluppo della città e della regione urbana. Per queste ragioni si sta valutando l'opportunità di riprendere il procedimento dell'Accordo di Programma, abbandonato dalla precedente Amministrazione, al fine di pervenire ad un "accordo equo" tra la città e RFI, ove queste ultime pongano al centro il rispetto del territorio, impegnandosi in interventi sostenibili per dimensione e qualità.

Gestione e cura della città

Muovendoci in tale direzione si intende inoltre sostenere attivamente tutti quegli investimenti che presentano aspetti indiscutibili di qualità e migliorativi dell'attuale realtà urbana, in termini di dotazioni di verde, servizi, *social housing*, requisiti estetici e funzionali dei manufatti edilizi, risanamento e "ricucitura" di brani di città, ma anche di infittimento dei rapporti sociali e di un controllo sociale per una città più sicura.

E' un **processo**, talvolta ordinario, di buona amministrazione e gestione della città, ma sul quale puntare con **maggior cura** rispetto al passato. I vari interventi urbanistici, anche quelli alla scala del quartiere, meritano di essere considerati come contributi essenziali al "fare città" e a qualificarla in forma diffusa.

Questa è una dimensione essenziale di una **politica di gestione della città** e delle sue trasformazioni continue. Con tale approccio vogliamo **sperimentare una selettività strategica nelle scelte, a partire da quelle "in agenda"**, che meritano di essere non solo considerate con grande attenzione, ma raccordate ad un "progetto di città al futuro" del quale ci sentiamo portatori.

§ 4. Una città al futuro: ospitale e aperta al mondo

Un orizzonte per Milano

Milano è una **città dinamica, ma cresciuta "in ordine sparso"**. Una città che a fronte di uno spiccato dinamismo sociale e funzionale è difficile da abitare, e da cui ci si allontana, perché **città inospitale e costosa** sia per chi vi risiede sia per le molte popolazioni che la abitano temporaneamente.

E' muovendo da osservazioni di "**senso comune**", come quelle formulate nel paragrafo precedente e ora sinteticamente richiamate, che possiamo **nutrire un "progetto di città"**. E' proprio confrontandosi con la materialità dei processi in corso

e con le percezioni diffuse tra i cittadini che sembra possibile **orientarsi al futuro**: certamente con i piedi per terra, ma senza eccessivi condizionamenti. Dal mutamento socio-economico e spaziale di Milano emergono infatti segnali importanti che domandano un **“progetto di città”** che accompagni, qualifichi e sperimenti una **nuova stagione nella produzione di beni pubblici**, nel praticare la città come **“bene comune”**.

Per far questo intendiamo rimettere al centro la **“città reale”**, di chi ci vive, studia e lavora, in esplicita tensione con le logiche dominanti della rendita immobiliare e finanziaria. E farlo, consapevoli che Milano merita forme di risarcimento ambientale e sociale in una **logica progettuale**. Interventi, dunque, che devono trovare ragioni e coerenze in relazione ad un’**idea forte di Milano**, un’idea che è cresciuta in differenti ambienti della città e che ha trovato nella stessa campagna elettorale dei mesi passati progressive modalità di condivisione e di messa a fuoco.

E’ l’idea depositata nell’immagine di una **Milano ospitale**, di una **città culturalmente plurale e aperta al mondo**, di una **città delle conoscenze e delle produzioni**.

Siamo consapevoli che la portata di tale orizzonte di senso non è dominio esclusivo di una politica urbanistica, per quanto avveduta, ma può e deve informare una molteplicità di politiche pubbliche (diverse per settore amministrativo, ma anche per scale d’azione e capacità di relazionarsi alla città e ai suoi interessi diffusi e concentrati). Ma siamo altrettanto persuasi che la sfida del **“governo del territorio”** comprende certamente l’urbanistica, ma non può ridursi ad essa, dovendosi invece misurare con il cambiamento spaziale della città in tutte le sue componenti.

Opzioni chiave

In questa chiave segnaliamo alcuni **punti di riferimento ineludibili** per la nostra azione amministrativa:

- **Per l’Expo, attraverso Expo**. EXPO 2015 è un progetto bandiera di Milano per l’intero Paese e rappresenta un banco di prova significativo di una città libera, democratica e aperta al mondo. Dovrà essere innanzitutto un progetto culturale, globale e locale allo stesso tempo, capace di generare azioni forti e innovative di sviluppo. Expo sarà inoltre un grande evento, portatore di effetti diffusi nel territorio, a partire dalla valorizzazione del Parco Agricolo Sud Milano, capace di alimentare l’economia locale e di lasciare in eredità opere pubbliche e servizi per i cittadini. L’Amministrazione si impegna a qualificare il tema **“Nutrire il pianeta, energie per la vita”** sia per discutere criticamente il modello di crescita planetaria,

sia per riconfigurare il modello di sviluppo territoriale della regione urbana con una riprogettazione avanzata e sostenibile del sito dopo l'evento.

- **Oltre le periferie, riscoprire i quartieri.** Milano ha bisogno di riscoprire la città come “bene comune”, a partire dai valori sociali di prossimità radicati nel suo tessuto urbano e culturale, e dalla possibilità di sviluppare vecchie e nuove centralità funzionali/culturali in una prospettiva policentrica. L'Amministrazione si impegna a valorizzare i quartieri della città per: rilanciare una politica sussidiaria dei servizi ai diversi livelli; ridurre le dinamiche di spaesamento ed estraneità ai contesti da parte delle diverse comunità urbane; intensificare i processi di inclusione civile, culturale ed economica dei migranti; densificare le reti sociali che alimentano forme di coesione e - non ultimo - rafforzare le risorse e i poteri decentrati (anche sperimentando il decentramento di alcune procedure di gestione del PGT) in direzione della formazione di vere e proprie municipalità.
- **La “questione delle abitazioni”: ripensare alla casa.** La rivendicazione di una casa per tutti è un antico adagio dei movimenti urbani del '900 che rimanda a un'idea di giustizia sociale che è possibile reinterpretare in una chiave complessa e adeguata alla contemporaneità. Abitare a Milano è costoso, molti milanesi negli ultimi decenni sono usciti dalla città centrale trovando casa nei comuni della regione urbana, e il più delle volte tale scelta è stata obbligata. Ma trovar casa a Milano rimane difficile per la mancata corrispondenza dell'offerta abitativa alla pluralità delle domande sociali. Per queste ragioni l'Amministrazione si impegna ad articolare l'offerta residenziale, rilanciando l'affitto e favorendo l'integrazione sociale (locazione a canone sociale, moderato, case per giovani coppie, affitto con patto di futura vendita, edilizia convenzionata agevolata in vendita, ecc.), sperimentando quote di *housing sociale* in grado di corrispondere ai bisogni delle fasce più deboli e delle giovani popolazioni attratte in città e incentivando l'uso del patrimonio esistente secondo principi di equità.
- **Una mobilità efficiente per una città ospitale.** Milano è una città di ridotte dimensioni geografiche ma utilizzata da una pluralità di popolazioni che la abitano e vi lavorano; una città relazionale aperta al territorio e inserita attivamente nel reticolo urbano mondiale. Questo suo profilo - e il deficit di governo della mobilità e della sosta cumulatosi nel tempo - fa sì che Milano soffra particolarmente le drammatiche condizioni dell'inquinamento. Il tema di una mobilità efficiente è quindi un tema che qualifica, o al contrario può penalizzare, l'ambiente e i ritmi della città e la sua fruizione spazio-temporale: l'Amministrazione ne è consapevole e intende lavorare per garantire più elevati livelli di mobilità pubblica integrata,

ecologicamente sostenibile e di qualità. Offrendo una città in cui sia possibile muoversi e respirare.

- **Una riforma del modello spaziale, rafforzando le reti.** Milano ha inaugurato una stagione di intense trasformazioni urbanistiche in scarsa relazione con la rete della mobilità e, più in generale, con i territori della sua regione urbana. Inoltre, la riconfigurazione della rete ferroviaria a scala regionale e nazionale sembra indifferente alla città e ai suoi spazi concreti e preme da vicino la tenuta del nodo urbano centrale. L'Amministrazione si impegna ad una politica attiva nel ridisegno e sviluppo delle sue reti infrastrutturali (da quelle su gomma e su ferro, alle reti tecnologiche) in una prospettiva di riforma del "nodo" milanese, in un dialogo serrato tra politica urbanistica (PGT), politica della casa e della mobilità (Piano urbano della mobilità), e in relazione stretta con le politiche della Regione Lombardia, oltre che nazionali e continentali.
- **La città ripensata e progettata attraverso il suo paesaggio.** Milano è il cuore di una grande regione urbana, con la quale deve saper scambiare risorse e valori territoriali. Per questo deve essere città sostenibile, aperta al territorio, capace di sperimentare nuove politiche energetiche e ambientali, in grado di rigenerare paesaggio e nuove forme di naturalità. L'Amministrazione si impegna a tutelare e promuovere il Parco Agricolo Sud Milano attraverso politiche attive, in primo luogo attraverso i Piani di Cintura Urbana, puntando al recupero delle cascine, all'agricoltura produttiva (filiera corta), al recupero dei Navigli - della "Milano città d'acqua" - e alla crescita di aree di rinaturalizzazione in città. In questo modo, si intende sperimentare nuove forme di "campagna urbana" che rappresentino insieme attività economica, pratica di cura del territorio, strumento di ricomposizione del paesaggio e occasione di fruizione per i cittadini.
- **Spazi per i lavori e le produzioni.** Milano è storicamente città scambiatrice e produttiva, riconosciuta come capitale economica del Paese. Tale profilo è considerato fondamentale dall'Amministrazione e in questo senso agiranno politiche e meccanismi premiali capaci di valorizzare Milano non solo come città di residenze e di circuiti del consumo, ma anche come città che investe sulla società della conoscenza, che si propone cioè di arricchire e qualificare gli spazi per la nuova industria, le imprese della creatività, la ricerca, l'artigianato di qualità, i servizi alla produzione. Inoltre, ci impegneremo per la tutela degli esercizi di vicinato e il rafforzamento dei servizi commerciali locali, attraverso modalità di gestione unitaria, interventi di qualificazione degli spazi pubblici (ad es. pedonalizzazioni, arredo urbano, ecc.), salvaguardia delle "botteghe storiche",

sviluppo di una pluralità di forme distributive a favore del cittadino-consumatore. In questa direzione, intendiamo estendere e rafforzare lo strumento dei Distretti Urbani del Commercio.

Cittadinanza attiva

Questi alcuni dei punti dirimenti la nostra idea di città e di governo dello sviluppo urbano in un'ottica metropolitana. Ma tale prospettiva rimarrebbe incompiuta se non riprendessimo qui ciò che con forza abbiamo introdotto nelle prime proposizioni di questo documento.

L'idea di città che abbiamo tratteggiato, infatti, immagina una nuova stagione di politiche pubbliche in rapporto diretto con la **mobilizzazione della società e degli interessi locali considerati come risorsa attiva delle politiche pubbliche**. E' questo un passaggio essenziale, ancor più significativo in una fase caratterizzata dalla drammatica scarsità della finanza pubblica (e quindi dalla necessità di argomentare in modo chiaro e convincente i possibili investimenti), e che vogliamo richiamare per caratterizzare lo **stile di governo della nuova Amministrazione milanese** e la ferma intenzione di promuovere percorsi e modalità istituzionali coerenti con una prospettiva di "cittadinanza attiva".

§ 5. Il governo del territorio, Milano e oltre

Milano e oltre: problemi aperti

La storia lunga delle relazioni territoriali tra Milano e la sua regione ci consegna un quadro di rapporti segnati da una marcata **interdipendenza e complementarità**. La Milano contemporanea non è dunque "compresa" entro i suoi angusti confini comunali, ma è da "sempre" una "città-regione", policentrica, differenziata e integrata, anche se le scale e la natura dei rapporti territoriali sono cambiati profondamente nel corso del tempo.

La persistenza in agenda del tema delle relazioni tra città e territori della regione urbana, ripropone come nodo irrisolto **la questione del governo metropolitano** e, in particolare, ci restituisce il problema di quale quadro istituzionale conferire alla città e ai comuni dell'area metropolitana. Se questo è vero, bisogna prendere atto che le tradizionali forme di organizzazione delle competenze istituzionali e delle relative politiche pubbliche non sono in grado di offrire soluzioni ai nuovi problemi di governo del territorio milanese.

Occorre invece promuovere un approccio differenziato, che riconosca l'articolazione della regione urbana milanese e quindi pratici **politiche integrate e aperte al territorio metropolitano** in relazione ai problemi e agli obiettivi che si intendono

perseguire. La costruzione di percorsi d'azione fortemente differenziati implica il pieno coinvolgimento del comune capoluogo, in ragione della sua dimensione, ma anche del formidabile concentrato di attività strategiche e, più in generale, del ruolo che svolge a scala della macro regione e nel reticolo delle città mondiali. Anche per questa ragione **la "questione Milano" è una questione di portata non solo locale**, e chiama la Regione e lo Stato ad assumersi le proprie responsabilità nella definizione del programma delle opere strategiche e dei relativi finanziamenti.

Governare per accordi

L'articolazione territoriale metropolitana – e le sue molteplici interconnessioni a scala ancor più vasta – chiama sulla scena delle politiche pubbliche una pluralità di attori, tra loro differenti per livello e natura, difficilmente dominabile attraverso una logica di governo fondata sulle "sfere di competenza istituzionale", che allude a un'inequivocabile, quanto improbabile, netta divisione del lavoro tra attori pubblici e tra questi ultimi e le agenzie semipubbliche, le autonomie funzionali, il privato-sociale o il privato tout court.

Il governo dello sviluppo metropolitano richiede, diversamente, l'attivazione e il mantenimento nel tempo di forme di **azione cooperativa e negoziale**, in grado di mobilitare, facendo perno su strategie coerenti, una pluralità di soggetti posti in posizioni molto diverse per livelli di governo (Unione Europea, Stato, Regione, Province, Comuni, Consorzi, autonomie funzionali) e natura (pubblica, semipubblica e privata). Tale azione si configura come una forma di regolazione negoziale – un **"governo per accordi"** (bilaterali e/o multilaterali) - difficilmente praticabile a partire da modelli di concertazione centralizzata. Questo processo deve invece scaturire dai territori e trovare connessioni alle scale opportune (regionale, nazionale, europea), valorizzando le risorse, le competenze, le capacità imprenditoriali e progettuali, le reti relazionali e, in sintesi, l'insieme delle energie delle istituzioni locali (in primis Comuni e Provincia), delle autonomie funzionali (in primis Camera di commercio e Università), dei corpi intermedi e delle rappresentanze sociali.

Non basta la legge, sono necessari strumenti flessibili e processuali

L'esperienza del passato dimostra che non basta una legge per fare nascere buone pratiche di governo della regione urbana milanese. E' necessaria invece un'idea attiva di governo nel ripensare il welfare locale, lo sviluppo economico e sociale della città e la stessa configurazione delle istituzioni territoriali. Occorre in questo senso mettere in moto un processo di trasformazione che preveda, da una parte, l'impiego di **strumenti flessibili**, in grado di adeguarsi rapidamente ai cambiamenti di un contesto in rapida evoluzione, contrassegnato da un campo denso di attori. Dall'altra, è però necessario **operare per fasi e atti successivi**, introducendo incentivi al cambiamento e permettendo di sperimentarne i vantaggi. Appare evidente, almeno nelle

esperienze più avvertite, che le pratiche di **governance multiscalare e multilivello** non escludono processi volti a costruire nuove istituzioni, ma, viceversa, si propongono come risorse complementari, in grado di rinnovare e integrare le istituzioni di governo; anzi, per certi versi, esse stesse costituiscono parte integrante della realizzazione - attraverso percorsi negoziali, gradualisti e aperti - di nuove istituzioni più aderenti all'articolazione pluralistica degli interessi e alla nuova geografia economico-sociale della regione urbana milanese.

Prime mosse: affermare un "metodo metropolitano"

In questo quadro, il Comune Milano si propone di svolgere da subito un ruolo da protagonista nell'affermare un **"metodo"** nei processi di cooperazione e di coordinamento tra istituzioni nella gestione del territorio, con particolare riferimento ai **temi ambientali e della difesa del suolo** (es. progettazione dei parchi urbani di cintura, contenimento dell'inquinamento, gestione rifiuti, gestione della rete idrica, rilancio dell'agricoltura anche in funzione di contenimento del consumo di suolo, ecc.), **insediativi** (es. rafforzamento delle attività economiche su base territoriale, nascita di nuove centralità funzionali in relazione alle diverse vocazioni d'area, localizzazioni di servizi di rango superiore, ecc.) e **infrastrutturali** (es. grandi infrastrutture viarie insieme alla cura della rete capillare della mobilità, linee metropolitane, ferrovie suburbane, tariffe del trasporto pubblico intercomunale, sistemi di interscambio e di attestamento per l'accesso in città, reti tecnologiche ecc.).

In questa direzione, si muove la recente proposta del Sindaco Pisapia di aprire un tavolo di discussione sui temi della Città metropolitana che coinvolga, accanto alla Provincia, anche i Sindaci dei Comuni metropolitani. Un ulteriore banco di prova per la *governance* metropolitana sarà rappresentato dalla prevista revisione del Piano Territoriale di Coordinamento del Parco Sud e dai Piani di Cintura Urbana.

Un percorso di questo genere, che vede infatti i **Comuni e i Sindaci in primo piano**, deve saper coinvolgere la società metropolitana e le sue molteplici agenzie e istituzioni funzionali, deve rivolgersi a un territorio esteso e farlo con la dovuta disponibilità e creatività per individuare i migliori percorsi di collaborazione in vista di più stabili forme di governo della realtà metropolitana.