

Urbanistica a Milano senza strategia - INU Lombardia interviene con una lettera aperta

L'amministrazione comunale di Milano interrompe l'elaborazione della Variante generale del Piano di Governo del Territorio avviata più di due anni fa e opta per una "variante normativa". Una scelta non condivisa dalla **sezione regionale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica che in una lettera aperta a sindaco ed amministratori chiede assieme a Legambiente Lombardia un confronto più complessivo e strategico** in vista della redazione di nuovo piano.

Lettera aperta al Sindaco e agli Amministratori di Milano
Serve una nuova visione per governare lo sviluppo della città

Con rammarico prendiamo atto della decisione dell'Amministrazione Comunale, di recente formalizzata, di interrompere l'elaborazione della Variante generale del PGT avviata più di due anni or sono, prima che si scatenasse su Milano la tempesta urbanistica che tuttora imperversa. Pur riconoscendo la difficoltà a pervenire all'adozione del nuovo Piano nei tempi della corrente consigliatura, riteniamo irrinunciabile una presa di posizione sul futuro di Milano da parte dell'Amministrazione Comunale il cui lascito in campo urbanistico non può rimanere così pesantemente connotato dalla situazione di precarietà e incertezza, quando non di conflitto aperto, sull'applicabilità delle norme improntate alla densificazione della città costruita, in assenza di orientamenti chiari e condivisi sulla rigenerazione diffusa.

Mentre si lavora alla correzione delle regole che hanno portato all'intervento della Magistratura è necessario riaprire il confronto sulle prospettive, sulle priorità e più in generale sulla visione della città futura da porre alla base di un nuovo piano, anche per valutare con quest'ottica le innovazioni normative che il Comune ha deciso di introdurre nel breve periodo.

Siamo consapevoli che, al di là degli aspetti giuridici e tecnici, la questione urbanistica di Milano, come di molte città che competono nell'economia globale, nasce dalla difficoltà della politica di governare le spinte del capitalismo finanziario. Le dinamiche del mercato hanno prodotto la crescita abnorme dei proventi della rendita e dei valori immobiliari. La città si è profondamente rinnovata ma la straordinaria entità dei capitali investiti a Milano non è tornata a vantaggio né della riduzione delle disuguaglianze né della valorizzazione dell'interesse pubblico, che l'Amministrazione milanese deve ora dimostrare di essere in grado di riportare al centro dell'azione amministrativa e dunque al centro del Piano.

Nell'anno che ci separa dalle elezioni amministrative del 2027 abbiamo l'opportunità di sviluppare un confronto concreto e approfondito sulla strategia di sviluppo alla quale improntare le scelte di piano, coinvolgendo le risorse sociali, culturali ed economiche con le quali discutere dei risultati fin qui ottenuti, non certo tutti negativi, valutare gli errori, identificare i bisogni concreti della città e le risposte che si possono prospettare col nuovo PGT.

Per avviare il confronto sullo stato e sullo sviluppo della città proponiamo 5 temi che riteniamo centrali per la definizione della strategia che dovrà guidare il nuovo piano.

- 1. L'attenzione alla scala metropolitana.** Il PGT di Milano riguarda solo formalmente il territorio racchiuso entro i confini comunali poiché i suoi effetti si ripercuotono sulla regione metropolitana in termini di espulsione delle funzioni meno pregiate e tra queste la redistribuzione delle sedi produttive e soprattutto la residenza dei ceti meno abbienti, determinando una proiezione extraurbana degli effetti della trasformazione, con conseguente aumento del consumo di suolo e della domanda di servizi e di trasporto pubblico, comportando rischi di perdita di coesione del sistema metropolitano. Ne consegue che la definizione delle scelte strategiche del nuovo piano comunale non può avvenire senza il contributo fattivo della Città Metropolitana.
- 2. Le scelte strategiche dello sviluppo: crescita, densificazione e sostenibilità del carico urbanistico.** Il piano deve assumere le decisioni che gli competono per legge relativamente alla distribuzione dei carichi urbanistici, ossia del volume edificabile sui suoli urbani e delle misure per garantirne la sostenibilità. Si tratta di un compito assegnato dalla legge al Consiglio Comunale, che deve trovare compiuta e condivisa definizione nel piano generale evitando il rinvio a successive ed imprecise fasi decisionali.
- 3. Strumenti per garantire una ripartizione equilibrata dei vantaggi della rendita.** È indispensabile adeguare gli strumenti di prelievo di quote della rendita urbana, amplificata dalla crescita del mercato immobiliare, da investire nell'armatura pubblica della città e

nell'attivazione di politiche di *welfare* urbano. Il riequilibrio delle utilità pubbliche in Milano può inoltre contribuire a ridurre la distanza fra il rendimento degli investimenti nella città e nel territorio metropolitano con conseguenti effetti di riequilibrio su scala vasta.

4. La risposta al crescente fabbisogno di alloggi a basso costo. Quello della casa a costi accessibili è un fabbisogno ancora drammaticamente presente nell'area urbana milanese. In assenza di iniziative statali di sostegno all'edilizia sociale, il piano urbanistico comunale rimane oggi l'unico strumento col quale acquisire aree da destinare alla realizzazione di alloggi da concedere a prezzi calmierati. Azioni da sviluppare nella consapevolezza che una politica efficace per l'edilizia sociale richiede una forte regia pubblica da sviluppare a scala metropolitana insieme a investimenti sulle infrastrutture e sui servizi.

5. L'adattamento ai cambiamenti climatici da porre al centro dell'armatura pubblica della città. Milano può giovare di un patrimonio estremamente ricco di proposte, studi e progetti per una città nella quale il verde possa svolgere un ruolo centrale. Ma nel frattempo l'edificio urbano si trova in una condizione di sempre più vistosa e grave fragilità a fronte di fenomeni climatici estremi, non più sostenibili da un reticolo idrico relegato dalla crescita urbana in rigidi scatolari sotterranei e ormai inadatto alla gestione di eventi alluvionali severi, che frequentemente eccedono la capacità delle opere di protezione realizzate a monte. Da questa consapevolezza è possibile partire per costruire programmi e attivare interventi in grado di garantire in primo luogo la sicurezza idraulica, di migliorare le condizioni del microclima e combattere il fenomeno dell'isola di calore contribuendo alla qualificazione dell'ambiente e del paesaggio urbano e all'incremento della biodiversità.

Ma nessun piano, anche il più chiaro e accurato, può essere elaborato e attuato senza un apparato tecnico e culturale adeguato, fatto di persone competenti e consapevoli della loro responsabilità, alle quali è necessario restituire fiducia e certezze e garantire che non si ripresentino le situazioni critiche determinate dalle contraddizioni politiche e normative che hanno connotato l'urbanistica milanese.

L'elaborazione del nuovo piano deve costituire, fin dalle battute iniziali, l'occasione per la rigenerazione delle risorse umane destinate ad elaborarlo e gestirlo, poiché senza adeguate capacità di lavoro ogni programma è velleitario. Per ottenere questo risultato è necessaria una solida direzione di politica urbanistica ed una guida culturale e tecnico scientifica riconoscibile dell'Ufficio di Piano, che si assuma la responsabilità disciplinare del Piano stesso e sia in grado di suscitare un clima di collaborazione fra le diverse strutture tecniche del Comune coinvolgendo la Città Metropolitana.

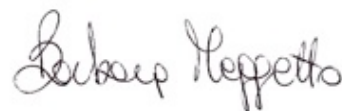
Su questi temi chiediamo agli Amministratori milanesi di riaprire il confronto coi cittadini, sospeso con la rinuncia all'elaborazione del nuovo piano, organizzando un nuovo ciclo di "Stati generali" sulla città, ripromettendoci in ogni caso di avviare, dall'inizio del nuovo anno, un programma di incontri per riattivare un dibattito sereno, concreto e fattivo a partire dalle priorità individuate, coinvolgendo l'università, le istituzioni, le associazioni e più in generale la società milanese per costruire una politica e una visione condivise per il futuro della nostra città.

Milano, 24 novembre 2025

Il Presidente di
INU Lombardia
Marco Engel



La Presidente di
Legambiente Lombardia
Barbara Meggetto



Argomentazioni e proposte

riguardanti le linee di indirizzo per la parziale variante normativa delle norme di Attuazione del Piano delle Regole e del Piano dei Servizi a seguito dell'avviso di avvio del procedimento pubblicato sul BURL n° 47 del 18/11/2025

Nel prendere atto della decisione della Giunta Comunale di interrompere il percorso di revisione generale del PGT vigente, avviato nel 2023, riteniamo doveroso segnalare le criticità connesse alla scelta di operare una "variante normativa" che sembrerebbe indirizzata principalmente a tamponare le falle aperte dai procedimenti giudiziari in corso ma che in realtà investe alcuni dei pilastri sui quali si regge l'impianto del piano vigente.

Pur riconoscendo la necessità di fornire un più saldo quadro di certezze agli operatori economici ed agli istruttori comunali riteniamo indispensabile che tale quadro di certezze si appoggi su una visione complessiva della politica urbanistica: una visione in grado di orientare la trasformazione della città al conseguimento di obiettivi qualificanti della politica urbanistica di questa Amministrazione.

Il piano vigente pone al centro della propria strategia la densificazione urbana: a questo obiettivo sono orientate le disposizioni normative che promuovono la sostituzione della miriade di edifici dismessi o sottoutilizzati presenti quasi ovunque nel tessuto edificato milanese, favorendo un processo di rigenerazione diffusa la cui straordinaria entità è chiaramente dimostrata dal volume degli investimenti immobiliari in Milano e, per altro verso, dalla numerosità delle iniziative avviate dalla magistratura.

Questa impostazione, apertamente dichiarata nel 2010 dai promotori del primo PGT di Milano, è tuttora alla base del piano vigente il quale, con la variante 2019, ha ulteriormente ampliato i margini di flessibilità disposti dalla normativa al fine di accelerare il processo di trasformazione e la concentrazione su Milano dell'interesse degli investitori.

La normativa del piano attualmente vigente, ossia le norme del Piano delle Regole e del Piano dei Servizi dal momento che il Documento di Piano di è sostanzialmente privo di effetti operativi, è la rappresentazione fedele della strategia sopra descritta ed alla riconsiderazione di tale strategia si possono ricondurre molti dei temi che compaiono nell'elenco degli "indirizzi" dettati per la nuova variante normativa nella Delibera della Giunta Comunale.

Dalla lettura dei 16 indirizzi elencati nella Delibera emergono, a nostro parere, almeno quattro temi di rilevanza strategica sui quali è necessario aprire un confronto che non può essere limitato alla sola ricomposizione del testo normativo.

1. Le regole per il trasferimento dei diritti edificatori (indirizzi "c", "d", "f")

La libera circolazione dei diritti edificatori insieme all'indifferenza funzionale, all'esclusione dalla verifica della capacità edificatoria di un ampio assortimento di servizi dichiarati di interesse pubblico, alla rimozione del tetto insediativo in determinati luoghi (Nodi, Piazze) o in presenza di determinate funzioni (edilizia sociale) ha reso incontrollabile la reale entità del carico urbanistico realizzato nei processi di trasformazione. La flessibilità del tetto insediativo consentita dalle norme vigenti costituisce uno dei capisaldi del PGT. La sua revisione va affrontata con grande cautela, per non mettere a soqquadro settori importanti del mercato finanziario, ma anche con un chiaro indirizzo strategico, dichiarando apertamente il risultato che si intende conseguire.

Nel merito

Occorre reintrodurre **limiti chiari e definiti delle densità** realizzabili anche al fine di controllare gli effetti locali della densificazione. Contemporaneamente è necessario rivalutare la scelta delle aree ove è consentito il superamento delle densità massime, che nel piano vigente appaiono di estensione tale da rendere incontrollabili gli effetti delle trasformazioni. Contemporaneamente sembra opportuno inserire in normativa il parametro dell'**altezza massima dei fabbricati** da riferire alle diverse caratteristiche dei tessuti.

In questo contesto una particolare attenzione si ritiene vada dedicata alle politiche di **"rigenerazione"** che dovrebbero fondarsi su due principi: la definizione precisa e coerente alle disposizioni di legge delle condizioni fisiche, sociali ed ambientali che giustificano la modalità di intervento della rigenerazione, e la concentrazione delle agevolazioni e premialità connesse alla rigenerazione per il rilancio di comparti urbani significativi che presentano effettive necessità, piuttosto che disperderle nella miriade di interventi su singoli edifici diffusi nell'edificato. In tali comparti la rigenerazione non può intendersi come intervento volto meramente ad aggiungere, o modificare nella destinazione d'uso, volumi di città costruita: occorre introdurre anche un principio di efficienza nell'uso degli spazi, finalizzato a conseguire la più efficace ed estesa allocazione di **funzioni degli spazi aperti**, di elevato rango relativamente alla qualificazione della città pubblica (le funzioni del suolo permeabile e delle vegetazioni, della mobilità attiva di residenti e city users, del trasporto collettivo, del reticolo idrico, ecc.), in rapporto ad altri usi concorrenti sugli stessi spazi (ad esempio, la sosta e circolazione veicolare privata), individuando come temi prioritari quelli dell'adattamento climatico e della connettività e accessibilità.

2. La normativa morfologica e i compiti della Commissione del Paesaggio (indirizzo "e")

L'introduzione delle norme morfologiche rappresenta una delle peculiarità del piano vigente, che sperimenta un sistema di regole volte a governare la forma delle trasformazioni (la morfologia dei tessuti urbani) introducendo contemporaneamente un ampio margine di flessibilità la cui gestione è demandata alla Commissione comunale per il Paesaggio. Anche questa delega rappresenta uno dei capisaldi del piano vigente, la cui modifica richiederebbe un attento esame dei risultati ottenuti in termini di qualità dell'ambiente urbano e della sua architettura, considerando il lavoro delle Commissioni del Paesaggio che si sono succedute nel corso degli ultimi 15 anni e che non può essere liquidato come esito incoerente dell'attività di un comitato d'affari.

Anche su questo tema deve essere aperto un confronto per la definizione dei valori urbani alla cui salvaguardia deve essere indirizzata la normativa morfologica e sui nuovi o più precisi strumenti dei quali deve essere dotata.

Nel merito

Alla Commissione per il Paesaggio deve essere restituito un ruolo quale strumento centrale per la valutazione della qualità urbana delle trasformazioni, riconoscendo il valore educativo, di indirizzo e di orientamento di un'attività sviluppata negli anni passati attraverso il confronto coi progettisti. Il piano potrebbe **assegnare alla Commissione il compito di definire le linee per il controllo della morfologia della città e del paesaggio urbano**, da offrire al dibattito con gli ordini professionali e il vasto pubblico. Le linee guida non devono essere auspici generici, né suggerire linguaggi codificati e univoci, ma devono entrare nel merito delle categorie di intervento e identificare gli elementi problematici sui quali si svilupperà la discussione coi proponenti i progetti di trasformazione.

Si ritiene inoltre indispensabile una più incisiva **normativa di tutela dei beni di valore storico, ambientale, identitario**, anche contemporanei, estesa agli impianti urbanistici di valore, oltre che ai singoli edifici. Le norme vigenti riferite ai diversi tessuti urbani non pare abbiano garantito la piena tutela di tali valori e non pare abbiano avuto effetti apprezzabili sull'orientamento degli interventi di trasformazione.

3. L'edilizia sociale (indirizzi "h", "i")

L'interpretazione ampia del campo degli interventi collocabili alla voce "edilizia sociale" e pertanto esclusi dalla verifica della capacità edificatoria dei lotti, ha prodotto esiti in taluni casi, come ad esempio nella realizzazione dei nuovi alloggi per studenti, assolutamente sconcertanti.

L'elaborazione di nuove strategie per l'edilizia sociale in Milano deve partire da un bilancio completo dei risultati ottenuti con l'applicazione delle disposizioni del piano vigente e dalla considerazione dei limiti dell'efficacia dello strumento di pianificazione comunale che si possono così riassumere:

- il PGT può essere utilizzato per l'acquisizione di aree da destinare all'edilizia sociale ma più difficilmente per la realizzazione diretta di alloggi, se non nelle aree di trasformazione di maggiori dimensioni;
- una politica efficace dell'edilizia sociale non può essere limitata ai confini ristretti del territorio comunale di Milano ma deve essere estesa a una più ampia parte del territorio metropolitano coordinando l'impiego delle risorse territoriali, delle capacità gestionali e delle disponibilità economiche.

In questa chiave il tema dell'edilizia sociale potrebbe diventare uno dei nodi centrali della strategia di piano.

Nel merito

A questo riguardo si propone di introdurre modifiche significative nella normativa del piano al fine di:

- incentivare la realizzazione di edilizia in affitto a prezzi calmierati;
- ridurre le quote attuali di edilizia solo convenzionata;
- limitare fortemente e in taluni casi escludere le possibilità di monetizzazione delle quote obbligatorie di ERS;
- cancellare le previsioni di sostituzione delle quote di ERS con edilizia residenziale libera attraverso la pratica della monetizzazione;
- definire più chiaramente le modalità di convenzionamento per le operazioni di edilizia sociale specializzata ("student housing", "senior housing").

Occorre inoltre **rivedere le dimensioni minime degli interventi da assoggettare all'individuazione di dotazioni obbligatorie di ERS**. Parallelamente occorre valutare la possibilità di estendere la logica del "Piano Casa", per ora limitato ad aree già di proprietà pubblica, alle aree di trasformazione intensiva. In tale contesto la variante normativa potrebbe rappresentare l'occasione più opportuna per introdurre un capitolo specifico per **il Piano Casa** che apra la strada alla valutazione dei fabbisogni ed a programmi attuativi basati su obiettivi quantitativi e concrete prospettive di acquisizione degli immobili da destinare all'edilizia sociale. Infine la Variante può rappresentare una occasione per **ripensare ad alcune trasformazioni non ancora perfezionate**, quali alcuni comparti del concorso "Reinventing Cities", lo scalo ferroviario di Porta Genova, ecc., con l'obiettivo di incrementare le quote effettive di ERS.

4. La revisione del Piano dei Servizi (indirizzi "n", "o", "p")

Appare anzitutto indispensabile rivalutare la scelta di escludere dalla verifica del carico insediativo, senza alcun limite prefissato, il vasto assortimento di servizi di interesse pubblico. Tale impostazione determina due criticità principali:

- l'impossibilità di governare la dimensione complessiva dei volumi che vengono realizzati, con evidenti ricadute sulla circolazione urbana, sulle infrastrutture ed anche sulla morfologia della città;
- la difficoltà di gestire i volumi realizzati come servizi di interesse pubblico quando giungesse a conclusione l'attività, che è pur sempre una attività economica, per la quale sono stati realizzati.

Entrambe le questioni figurano negli indirizzi individuati dalla Giunta ed anche in questo caso trattare l'argomento solamente sotto l'aspetto della correzione della norma risulta altamente insoddisfacente. Sembra invece necessaria una elaborazione propriamente di piano che deve partire dal bilancio di quanto realizzato in attuazione del PGT vigente, dall'entità della volumetria realizzata in forma di "servizi di interesse pubblico" che potrebbe ripresentarsi sul mercato sotto altra forma, da una seria rivalutazione di ciò che può essere considerato "servizio pubblico" in base alla legge ed al buon senso.

Anche questo si presenta come un relevantissimo tema di politica urbanistica in grado di rappresentare uno dei capisaldi del nuovo PGT piuttosto che un aggiustamento normativo.

Nel merito

È importante che il Piano dei Servizi diventi l'occasione per includere le **regole da seguire nella stipulazione delle convenzioni**, in base alle quali ammettere indici e localizzazioni di servizi e

attrezzature private di interesse pubblico, aprendo il confronto all'interno dei diversi settori del Comune.

Pare inoltre necessaria una valutazione, a valle degli esiti finora ottenuti e della **effettiva consistenza delle dotazioni territoriali realizzate** in attuazione delle grandi trasformazioni degli ultimi anni, che sembrano ridimensionare la capacità di produrre città pubblica. A tale proposito, sarebbe necessario che la revisione del Piano dei Servizi includesse gli studi avviati per ora solo su alcuni ambiti territoriali, estendendoli a tutto il territorio urbano, favorendo un maggiore confronto con la cittadinanza.

Per quanto argomentato riteniamo indispensabile la riapertura di un confronto ampio con la città, con le sue risorse sociali, culturali e tecniche, in vista del quale abbiamo inviato agli Amministratori milanesi la lettera aperta che nuovamente alleghiamo al presente contributo, rinnovando l'impegno delle nostre associazioni a rilanciare, con l'inizio del nuovo anno, le iniziative per riportare al centro dell'attenzione le scelte sullo sviluppo del territorio di Milano.

Milano, 15 dicembre 2025

Il Presidente di
INU Lombardia
Marco Engel



La Presidente di
Legambiente Lombardia
Barbara Meggetto





L'esperto

di Chiara Evangelista

Marco Engel, presidente della sezione Lombardia di Inu — istituto nazionale urbanistica —, qual è la soluzione per uscire dallo stallo urbanistico?

«Al momento è difficile intravederla, sinceramente».

Il Comune ha iniziato a porre le basi per la variante parziale al Piano di governo del Territorio.

«È una decisione di cui con rammarico prendiamo atto».

Perché?

«È un rattoppo, un tentativo di mettere una pezza alle falle aperte. Si va nella direzione di "aggiustare" le norme che hanno portato la Procura a indagare».

Cosa non la convince, in particolare?

«Sono rimasti in gran parte i capisaldi del piano del 2010, poi aggiornato nel corso degli anni. Quello che stiamo vivendo è l'esito dell'applicazione di quelle norme, improntate sulla densificazione della città».

La Giunta ha definito le misure rimediali per gli in-

«Dal Comune rattoppi Restano le norme per densificare Milano»

Engel: la politica affronti il capitalismo finanziario



A Brera

Un'immagine dall'alto della via Anfiteatro durante l'intervento della Guardia di Finanza per il sequestro del cantiere

terventi edilizi che sono — o rischiano di essere — oggetto di procedimenti penali.

«Sono interventi che evitano di aprire nuove linee di lavoro alla magistratura, ma non risolvono il problema. Faccio un esempio: quest'estate è stato stabilito che sarà necessario un piano attuativo per quegli edifici superiori ai 25 metri di altezza. Un intervento disperato. Un

atto improprio della giunta che ha indirizzato così le procedure edilizie».

Qual è la via, quindi? Un intervento legislativo nazionale?

«Può aiutare a fare chiarezza. Si sta andando in quella direzione. Il governo ha approvato il disegno di legge delega per l'adozione del Codice dell'edilizia. Il problema però è il tempo: con una visione ottimista, ci vorrà almeno un anno».

Inu, insieme a Legambiente, ha scritto una lettera al sindaco Sala per chiedere di aprire un confronto con la cittadinanza.

«Al di là degli aspetti giuridici e tecnici, la questione urbanistica di Milano, come di molte città che competono nell'economia globale, nasce dalla difficoltà della politica di governare le spinte del capitalismo finanziario. Nell'anno che ci separa alle elezioni comunali, è necessario riaprire il confronto sulla visione della città futura da porre alla base di un nuovo piano».

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Chi è



● Marco Engel (nella foto), è un architetto urbanista laureato al Politecnico di Milano

● È presidente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica per la Lombardia, Inu, che con Legambiente ha scritto al sindaco Sala per chiedere di aprire un confronto con la cittadinanza

Il commento

La sicurezza e il futuro dei giovani da garantire

SEGUE DALLA PRIMA

Anni di professione di avvocato mi hanno dimostrato che la sicurezza nasce dalla prevedibilità sociale e dalla territorialità: sapere cosa accade nel quartiere in cui si vive, chi interviene, chi si fa carico delle situazioni. Dove questa trama si indebolisce, arrivano l'improvvisazione, la solitudine e infine la violenza. Ricostruire questa prevedibilità è prima di tutto un lavoro educativo, perché nessuna città è sicura se non forma legami, responsabilità e presenze adulte nei luoghi della vita quotidiana.

Con l'avvicinarsi del periodo finale del mandato dell'amministrazione comunale si moltiplicano le discussioni sulle priorità dei prossimi mesi. Sicurezza e futuro delle nuove generazioni sono sicuramente tra le più importanti da risolvere: altrimenti Milano non può ambire a essere una città moderna ma allo stesso tempo accogliente e abitabile. Le questioni che riguardano i giovani, la