

CONSULTAZIONE PUBBLICA



CONFININDUSTRIA
ASSOIMMOBILIARE

Consultazione pubblica sulla parziale variante normativa delle Norme di Attuazione del Piano delle Regole e del Piano dei Servizi del vigente Piano di Governo del Territorio (PGT)

Comune di Milano

19 dicembre 2025

PREMESSE

L'Associazione, nel ringraziare l'Amministrazione comunale per l'avvio della consultazione pubblica relativa alla parziale variante normativa del Piano delle Regole e del Piano dei Servizi del vigente Piano di Governo del Territorio (PGT), intende formulare alcune osservazioni e proposte con l'obiettivo di contribuire in modo costruttivo al processo di aggiornamento dello strumento urbanistico, nella consapevolezza del ruolo centrale che il PGT riveste per lo sviluppo della Città di Milano.

Le considerazioni che seguono muovono dalla condivisione delle finalità generali perseguitate dall'Amministrazione, in particolare con riferimento alla promozione della rigenerazione urbana, alla tutela della qualità del tessuto edilizio, alla sostenibilità ambientale delle trasformazioni e alla necessità di garantire adeguate dotazioni territoriali e servizi a supporto degli interventi. In tale quadro, l'Associazione ritiene tuttavia essenziale che la variante normativa rafforzi i principi di chiarezza, coerenza sistematica e certezza applicativa della disciplina urbanistica, elementi imprescindibili per una corretta ed efficace attuazione delle previsioni di piano.

Molte delle osservazioni formulate emergono da alcune difficoltà applicative emerse nel corso dell'attuazione del PGT vigente, che in taluni casi ha dato luogo a margini di incertezza interpretativa e a prassi non sempre pienamente uniformi. Tali elementi hanno avuto riflessi sia sull'attività amministrativa sia sulla concreta attuazione di interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, in particolare nei contesti urbani consolidati.

In questa prospettiva, l'Associazione sottolinea l'importanza di una disciplina urbanistica che sia in grado di distinguere in modo equilibrato tra trasformazioni effettivamente impattanti sul territorio e interventi di rigenerazione o di sostituzione edilizia finalizzati al riuso della volumetria esistente, evitando l'introduzione di obblighi procedurali o strumenti attuativi sproporzionati in assenza di una reale esigenza urbanistica. Un'impostazione di questo tipo appare coerente non solo con gli obiettivi di rigenerazione urbana perseguiti dall'Amministrazione, ma anche con i principi di ragionevolezza, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

Le proposte avanzate mirano inoltre a rafforzare il coordinamento del PGT con il quadro normativo sovraordinato, regionale e statale, anche se quest'ultimo oggetto di un nuovo intervento di modifica, nonché con i più recenti orientamenti giurisprudenziali e con gli indirizzi interpretativi già espressi dalla stessa Amministrazione comunale, al fine di prevenire incertezze applicative e possibili contraddizioni regolatorie.

Nel loro insieme, le osservazioni che seguono – alcune di carattere generale, altre di natura più tecnica – intendono offrire un contributo volto a rendere la variante del PGT uno strumento più chiaro, coerente e funzionale, capace di coniugare l'interesse pubblico alla qualità urbana con l'esigenza di favorire interventi di rigenerazione sostenibili, attuabili e coerenti con le esigenze di sviluppo della Città.

CONSIDERAZIONI PER LA VARIANTE PARZIALE ALLE NTA DEL PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO

1. Cortili

La definizione di cortile contenuta nel vigente PGT (“*l'area libera o occupata anche parzialmente da costruzioni, interna ad isolati morfologicamente identificati da una perimetrazione di edifici, almeno su tre lati, che sia funzionale all'illuminazione e all'aerazione dei locali che vi si affacciano*”), in quanto caratterizzata da profili di incertezza interpretativa che, come emerso nella prassi, ha dato luogo a diverse criticità applicative.

Si propone di introdurre una norma specifica, tagliata sulla definizione della più recente sentenza della Corte di Cassazione che si ebbe a pronunciare su questo punto specifico. In particolare, si propone di sostituire l’art. 5, comma 24, delle N.d.A. del Piano delle Regole con la seguente formulazione: “Cortile - ai soli fini della applicazione delle norme del PGT, si definisce cortile l’area che soddisfi cumulativamente le seguenti condizioni:

- deve garantire aria e luce ai fabbricati circostanti;
- l’edificazione eventualmente presente non deve avere caratteristiche tali da rendere lo spazio interno privo della necessaria funzionalità aeroilluminante per gli edifici che vi si affacciano;
- deve richiedere una perimetrazione continua su almeno tre lati.

Sempre rispetto alla tematica in esame, si ritiene necessaria una revisione delle previsioni, tra loro identiche, contenute negli articoli 19, comma 3, lett d), 21, comma 2, lett. b) e 23, comma 3, delle norme di attuazione del Piano delle Regole di PGT, secondo le quali: “*all'interno del Tessuto Urbano Consolidato (TUC), l'edificazione in tutto o in parte all'interno dei cortili dovrà essere di altezza inferiore o pari (fatto salvo il rispetto delle norme igienico-sanitarie e regolamentari esistenti) a quella dell'edificio preesistente*”.

Difatti, in sede applicativa, il vago riferimento all’“edificio preesistente” ha generato non poche criticità di natura interpretativa. Si chiede, dunque, di identificare una norma organica, chiara e che possa essere interpretata in via univoca dagli operatori e dagli Uffici comunali.

2. Modalità attuative

Mediante delibera di Giunta Comunale di avvio del procedimento di variante n. 1358 del 6/11/2025, l’Amministrazione comunale ha espresso l’indirizzo di allineare le modalità attuative previste dal Piano delle Regole a quanto previsto dalla Delibera di Giunta Comunale n. 552/2025 e dalla successiva DD n. 4192 del 27/05/2025. Ad ogni modo, la Delibera di Giunta Comunale n. 552/2025 e la successiva DD n. 4192 del 27/05/2025, risultano a loro volta parzialmente imprecise.

Inoltre, in relazione alle fattispecie di cui all’art. 41 quinque, comma 6, della L. n.1150/1942, si ritiene che, nel definire le modalità attuative, l’Amministrazione non possa e non debba prescindere dal principio, espresso da consolidato indirizzo della giurisprudenza amministrativa, che “*esclude la necessità della pianificazione attuativa (Cons. di Stato n. 8325/2023, n. 2839/2023, n. 2777/2021, n. 1434/2016, n. 4200/2013) in presenza di una zona già completamente urbanizzata, quando la situazione di fatto evidensi una completa edificazione dell’area, tale da renderla incompatibile con un piano attuativo (Cons. di Stato, Sez. IV, n.3809/2025; Cons. di Stato, Sez. IV, n. 7620/2021)*” (TAR Milano, n. 02747/2025).

È altresì noto l'orientamento della giurisprudenza penale secondo il quale, nei casi di cui all'art.41 quinquies, comma 6, della L. n.1150/1942, si renderebbe comunque necessaria una pianificazione attuativa.

Ad ogni modo, si ritiene che il richiamato orientamento penale sia correlato e strettamente legato all'assenza, perlomeno nell'ambito del PGT oggi vigente, di una puntuale e diretta identificazione, specificamente effettuata ai fini di cui trattasi, delle zone della Città già completamente urbanizzate ed edificate (fermo restando che il “tessuto urbano consolidato” è già chiaramente identificato).

Si ritiene che, a fronte di una possibile puntuale attività tecnica dell'Amministrazione comunale volta a identificare le zone della Città già completamente urbanizzate ed edificate, l'Amministrazione comunale legittimamente possa escludere dall'applicazione dello strumento urbanistico attuativo trasformazioni riconducibili all'art. 41, quinquies, comma 6, della L. n.1150/1942, specialmente se riferite ad aree aventi ridotte dimensioni.

Si suggerisce, dunque, che la variante di PGT identifichi graficamente le zone già completamente urbanizzate ed edificate della Città, facendole coincidere con il perimetro del T.U.C. – Tessuto Urbano Consolidato, salvo che l'area specifica o lo specifico progetto manifestino un deficit di servizi e/o di opere di urbanizzazione, che dovrà essere opportunamente censito e rappresentato nelle schede N.I.L. di riferimento.

Tale fattispecie eviterebbe che la pianificazione attuativa venga imposta in assenza di qualsivoglia concreta esigenza urbanistica, in modo irragionevole e illogico e per aree di dimensioni ridotte, inidonee e materialmente incompatibili con i contenuti propri di un piano attuativo.

Sempre ai fini della ridefinizione delle modalità attuative degli interventi, si rammenta infine che, per espressa disposizione dell'art. 14, comma 1 bis della L.R. 12/2005, *“all'interno del tessuto urbano consolidato, la modalità di attuazione delle previsioni stabilite a mezzo di piano attuativo conforme al PGT è il permesso di costruire convenzionato ai sensi dell'[articolo 28 bis del d.p.r. 380/2001](#), non applicabile nel caso di interventi su lotti liberi e fatta salva la facoltà del proponente di procedere con piano attuativo in luogo del permesso di costruire convenzionato. La convenzione relativa al permesso di costruire di cui al presente comma ha i medesimi contenuti della convenzione di cui all'[articolo 46](#) ed è approvata dalla giunta comunale”*.

Pertanto, proprio in considerazione delle prevalenti previsioni della normativa regionale, si propone di estendere anche alla modalità attuativa del permesso di costruire convenzionato di cui all'art. 14, comma 1 bis, L.R. n. 12/2005 la possibilità di introdurre deroghe alle normative morfologiche di P.G.T.

3. Definizione di “ristrutturazione edilizia”

Come noto, la giurisprudenza è decisamente disomogenea e contraddittoria nell'identificare i limiti che debbano essere progettualmente rispettati ai fini della qualifica di taluni interventi come di “ristrutturazione edilizia”, piuttosto che come di “nuova costruzione”, ciò in particolare in caso di demolizione e ricostruzione.

L'impostazione generale del PGT ad oggi vigente è con ogni evidenza volta a includere gli interventi di demolizione e ricostruzione nell'ambito della categoria della ristrutturazione edilizia, senza particolari criteri di distinzione e naturalmente al netto delle ipotesi che, già ai sensi della normativa di cui al DPR 380/2001, sono da ricondurre alla nuova costruzione.

Nell'attuale contesto di incertezza in merito all'esatta qualificazione della "ristrutturazione edilizia" ed alla individuazione dei limiti che definiscono tale tipologia di intervento è auspicabile che la Variante del PGT mantenga questa impostazione invariata.

Invero, in assenza di una pronuncia dell'Adunanza Plenaria o di un orientamento giurisprudenziale consolidato ed a fronte di una definizione normativa che resta molto ampia, sarebbe poco opportuno recepire all'interno del PGT – e, quindi, "cristallizzare" – i criteri evidenziati della sentenza del Consiglio di Stato n. 8542 del 4 novembre 2025, recentemente richiamati e recepiti nella deliberazione di Giunta comunale n. 1409 del 13 novembre 2025 (e, non a caso, recepiti da quest'ultima "*in via prudenziale*").

Occorre, inoltre, considerare che detta pronuncia lascia, comunque, spazio a dubbi interpretativi nella parte in cui individua quali elementi "sintomatici" della nuova costruzione concetti vaghi quali, ad esempio, la "trasformazione del territorio ulteriore rispetto a quella già determinata dall'immobile demolito" ovvero le "ulteriori trasformazioni della morfologia del territorio".

Sotto il profilo urbanistico e pianificatorio, al fine di controllare e di minimizzare gli effetti derivanti dalle incertezze giurisprudenziali e interpretative, si ritiene che per la ristrutturazione e la demolizione e ricostruzione con diversa sagoma e diversa area di sedime sia applicabile la medesima disciplina normativa (in particolare, in punto di SCOP/RIC e superficie filtrante). Per consentire l'effettiva applicazione delle misure rimediali di cui alla Delib. G.C. 1409 del 13 novembre 2025 questa regola deve avere necessariamente portata retroattiva.

4. Norme morfologiche

Tra gli indirizzi espressi dalla Giunta comunale vi è quello di *"limitare ai soli procedimenti di pianificazione attuativa la possibilità di ammettere eventuali scostamenti dalle indicazioni morfologiche, presentando per tutti i tessuti una idonea e dettagliata relazione di confronto tra il contesto e il progetto"*.

Si tratta di ipotesi di disciplina e di pianificazione rispetto a cui si è in disaccordo e rispetto a cui si propone formale opposizione alla Delibera di Giunta, volta a chiedere la revisione della scelta di assoggettare a pianificazione attuativa tutti gli interventi che comportino deroga alla norma morfologica di riferimento.

In primo luogo, la deroga alle norme morfologiche non è, di per sé, indice di un'anomalia tale da richiedere un procedimento attuativo così invasivo. Nella prassi, gli interventi in deroga risultano spesso pienamente integrati rispetto al contesto urbano di riferimento e, in numerosi casi, persino migliorativi rispetto agli esiti che deriverebbero dalla rigida applicazione delle regole morfologiche vigenti. Ciò anche tenuto conto che tali regole morfologiche sono non di rado il prodotto di imprecisioni tecniche o veri e propri errori contenuti nelle norme di piano.

In secondo luogo, l'opzione di ricorrere sistematicamente al piano attuativo per qualunque deroga alla norma morfologica si rivela una scelta sproporzionata e inefficiente, che finisce per snaturare finalità e contenuti propri dello strumento attuativo. Il piano attuativo, per sua natura, è concepito per governare trasformazioni urbanistiche complesse, che richiedono una disciplina unitaria delle dotazioni territoriali, delle opere di urbanizzazione e degli assetti planivolumetrici complessivi, non per il mero governo puntuale di varianti morfologiche.

Tale fattispecie emerge con chiarezza se si considerano, in particolare, i seguenti profili:

- se conforme al PGT, il piano attuativo viene approvato dalla Giunta e non dal Consiglio Comunale, con il risultato che l'organo che ha adottato e approvato il PGT non è coinvolto nella valutazione degli interventi in deroga alle regole morfologiche da esso stesso stabilite;
- il piano attuativo potrebbe, per di più, risultare sostanzialmente "vuoto" di contenuti pianificatori, giacché la semplice deroga alla norma morfologica non comporta necessariamente la cessione di dotazioni territoriali né la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria o secondaria, che costituiscono invece il naturale oggetto di un piano attuativo.

In questa prospettiva, la scelta operata dalla Giunta appare, oltre che eccessivamente gravosa per operatori e uffici, anche non coerente con la funzione tipica del piano attuativo e, per tale ragione, meritevole di una revisione formale attraverso un'apposita opposizione alla variante normativa di PGT in corso di approvazione.

In aggiunta non ci si può astenere dall'evidenziare che, come noto, la formulazione di talune specifiche indicazioni morfologiche presenti nel PGT vigente è risultata di difficile comprensione e in molti casi, la regola morfologica fissata dalle norme di piano appare disancorata rispetto al contesto urbano, rivelando imprecisione e incoerenze nella redazione delle tavole di riferimento (PR_Tavole R03).

Come noto, difatti, l'Amministrazione comunale è stata chiamata a rendere una serie di chiarimenti grafici per far comprendere come dovessero essere interpretate ed applicate tali indicazioni. Anche a fronte di tali chiarimenti, tuttavia, sono rimaste incertezze e conflitti interpretativi, anche all'interno della stessa Amministrazione comunale.

Tenuto conto dell'indirizzo di Giunta sopra esposto, riteniamo necessaria una revisione da parte dell'Amministrazione anche di talune indicazioni morfologiche, al fine di renderle chiare e di univoca interpretazione. Ci si riferisce, in particolare:

- al disposto di cui all'art. 23, comma 2, lett. a) delle norme di attuazione del Piano delle Regole (che prevede l'"*allineamento di almeno il 50% della linea di altezza dell'edificio sul confine con lo spazio pubblico entro l'Inviluppo Limite (IL). Nel caso in cui il lotto edificabile sia inserito in un contesto di cortina esistente, solo negli interventi con funzione urbana residenziale prevalente, vale l'altezza dell'edificio adiacente più alto presente in cortina raggiungibile in eccezione dell'indice di edificabilità territoriale massimo previsto mediante l'utilizzo, in alternativa o in forma composta, di diritti edificatori anche perequati, premialità di cui all'articolo 13 comma 11 e quote di Edilizia Residenziale Sociale*"
- alla indicazione di cui all'art. 21, comma 3 ("*Nei Tessuti urbani a impianto aperto gli interventi edilizi diretti mantengono gli allineamenti in rapporto alle edificazioni preesistenti sullo spazio pubblico*").

Inoltre, si ritiene necessario modificare l'articolo 21, comma 2, lettera a) e l'art. 23, comma 2, lett. a) delle medesime norme di attuazione del Piano delle Regole, chiarendo che, nei tessuti urbani compatti a cortina, la costruzione in cortina deve arrivare "sino all'altezza" - e non "sino alla linea di altezza" - dell'edificio più basso adiacente alla costruzione. Inoltre, si ritiene necessario anche chiarire - all'art. 23, comma 2, lett. a) delle medesime norme di attuazione del Piano delle Regole - che la "*funzione urbana residenziale prevalente*" cui si riferisce la norma in commento è quella prevista dallo stato di progetto.

La giurisprudenza è decisamente disomogenea e contraddittoria nell'identificare i limiti che debbano essere progettualmente rispettati ai fini della qualifica di taluni interventi come di "ristrutturazione

edilizia”, piuttosto che come di “nuova costruzione”, ciò in particolare a fronte di attività di demolizione e ricostruzione.

Si è altresì detto che l’Amministrazione comunale, mediante deliberazione di Giunta Comunale n. 1409 del 13 novembre 2025, ha deliberato che, *“in via prudenziale”*, debbano essere considerati come di “ristrutturazione edilizia” gli interventi che si attengano a quanto da ultimo espresso in proposito nella sentenza del Consiglio di Stato n. 8542 del 4 novembre 2025.

Fermo restando quanto evidenziato al precedente paragrafo 3), in relazione all’ipotesi in cui l’Amministrazione, nella variante di PGT, intenda, invece, in qualche misura rispecchiare l’orientamento giurisprudenziale sopra richiamato, si dovrebbe tenere in considerazione, a nostro avviso, quanto segue.

La richiamata sentenza ammette che un intervento di demolizione e ricostruzione possa essere ricondotto alla nozione di “ristrutturazione edilizia” a talune condizioni (in sintesi: unicità dell’immobile interessato dall’intervento; contestualità tra demolizione e ricostruzione, fatta salva la possibilità, anche per gli edifici in precedenza crollati o demoliti, di ripristino in un successivo momento, previa dimostrazione della consistenza edilizia preesistente mediante elementi oggettivi quali gli atti di fabbrica o i successivi titoli edilizi; mero riutilizzo della volumetria preesistente, senza trasformazione del territorio ulteriore rispetto a quella già determinata dall’immobile demolito e così con neutralità sotto il profilo dell’impatto sul territorio nella sua dimensione fisica).

Al fine di sostenere la rigenerazione urbana dei tessuti della Città, perlomeno mediante quegli interventi che siano pacificamente qualificabili come di “ristrutturazione edilizia” secondo la restrittiva lettura giurisprudenziale sopra richiamata, si rende assolutamente necessario consentire l’attuazione di detti interventi mediante un titolo diretto.

Si tratta, infatti, come evidenziato dalla sentenza stessa, di interventi volti al mero riutilizzo della volumetria preesistente (al netto di eventuali incrementi di volumetria, nei casi previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, che invero sono esplicitamente ammessi dalla norma), neutrali sotto il profilo dell’impatto sul territorio.

Si suggerisce, pertanto, di escludere dall’obbligo di piano attuativo o, in alternativa, come auspicato, del permesso di costruire convenzionato, che potrebbero essere previsti in ipotesi di discostamento dalle indicazioni morfologiche del PGT, gli interventi di “ristrutturazione edilizia” che abbiano le caratteristiche di cui alla sentenza considerata.

Tenuto conto che, come detto, tra gli indirizzi espressi dalla Giunta Comunale vi è quello di *“limitare ai soli procedimenti di pianificazione attuativa la possibilità di ammettere eventuali scostamenti dalle indicazioni morfologiche”*, in assenza di tale esclusione, si rischierebbe che interventi di riqualificazione non impattanti sul territorio, come quelli descritti, vengano assoggettati a piano attuativo.

Alternativamente a quanto sopra e al medesimo fine, l’Amministrazione potrebbe valutare di inserire una previsione che qualifichi, in ogni caso, come conformi alla norma morfologica o, comunque, sempre attuabili per titolo diretto, gli interventi, anche di demolizione e ricostruzione pacificamente qualificabili come di “ristrutturazione edilizia” in virtù della richiamata restrittiva interpretazione fornita dal Consiglio di Stato.

5. SA e SL per interventi in discostamento dalla norma morfologica

Il vigente PGT dispone che “*Non è possibile procedere con modifica delle indicazioni morfologiche previste dal piano agli articoli 19, 21 e 23 nei casi di:*

- a. *utilizzo di incentivi volumetrici previsti dal piano contemporaneamente ad altri incentivi derivanti da strumenti 12 Piano delle Regole sovraordinati;*
- b. *realizzazione di superfici accessorie (SA)”.*

Ancora, il vigente PGT stabilisce che “*Negli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, ivi compresi quelli comportanti la totale demolizione e ricostruzione, non è consentito il trasferimento della SL, eventualmente esistente ai piani interrati e seminterrati, ai piani fuori terra, qualora l'intervento generi un discostamento o un contrasto con le norme morfologiche previste nei tessuti di riferimento”.*

Anche queste previsioni hanno generato diverse criticità interpretative che hanno portato l’Amministrazione a dover emanare una serie di FAQ in merito.

In particolare, una di queste FAQ ha chiarito che “*in caso di intervento con riutilizzo di SL esistente, per 'realizzazione di Superfici accessorie (SA)' di cui all' art. 6 comma 8 lett. b, si intendono le Superfici Accessorie aggiuntive rispetto a quelle calcolate come esistenti. Le superfici accessorie (SA) che non implicano una variazione delle indicazioni morfologiche quali balconi, logge, terrazze, ballatoi, nonché le cantine, i locali tecnici e gli spazi per la sosta e manovra se posti ai piani interrati, sono liberamente realizzabili”.*

Atteso che l’Amministrazione intende assoggettare a pianificazione attuativa o, come si auspica, a permesso di costruire convenzionato, gli interventi in discostamento dalle indicazioni morfologiche, si suggerisce di eliminare le sopra indicate previsioni.

In relazione a trasformazioni assoggettate a piano attuativo, le riportate disposizioni costituirebbero, a maggior ragione, statuzioni prive di una chiara *ratio* urbanistico-edilizia e idonee a generare inutili criticità di carattere interpretativo. In ogni caso, la previsione di cui all’art. 6, comma 8, lett. b), delle N.d.A. del Piano delle Regole (circa il divieto di realizzazione di nuova S.A.) non può trovare applicazione nel caso di nuova costruzione che utilizzi *ex novo* diritti edificatori inclusi nell’indice territoriale unico, ovvero diritti edificatori perequati (in quanto questa regola deve essere circoscritta solo agli interventi di ristrutturazione o di sostituzione edilizia): ciò in quanto nei casi di nuova costruzione, con impiego *ex novo* dei diritti edificatori, è evidentemente prevista la realizzazione di nuova S.A.

Inoltre, i commi 2 e 3 dell’art. 6 del PGT vigente dispongono che, ad esclusione dei casi disciplinati agli articoli 16, comma 2 e 21, comma 5, “*Nelle aree comprese nel Tessuto Urbano Consolidato (TUC) è consentito il raggiungimento di un Indice di edificabilità Territoriale massimo*”, pari a 0,70 mq/mq o, negli ambiti ad elevata accessibilità, a 1 mq/mq, “*mediante l'utilizzo, in alternativa o in forma composta, di diritti edificatori anche perequati, premialità di cui all’articolo 13 comma 11 e quote di Edilizia Residenziale Sociale di cui al successivo art. 9, secondo i criteri e le modalità attuative stabiliti al successivo art. 13*” e che “*La possibilità di raggiungimento di tale indice è subordinata alla verifica positiva delle indicazioni morfologiche di cui agli articoli 19, 21 e 23 delle presenti norme*”.

Anche con riferimento a questa, l’Amministrazione è stata chiamata a rendere un chiarimento mediante FAQ chiarendo che “*in caso di nuova edificazione, o in caso di recupero della SL esistente di quantità minore rispetto a quella realizzabile con l’indice massimo, il raggiungimento degli indici*

massimi previsti dal Piano (mediante diritti perequati, ERS o incentivi) con diversa attuazione o discostamento dalle norme morfologiche sarà possibile solo previo parere positivo della Commissione per il Paesaggio, così come previsto dalle diverse disposizioni degli artt. 19 commi 4 e 5, 21 comma 8, 23 comma 4”.

Si suggerisce quindi che la variante di PGT intervenga anche in relazione a tale aspetto, chiarendo in modo univoco e diretto che il raggiungimento degli indici di edificabilità Territoriale massimi è ammesso tanto per gli interventi conformi, quanto per gli interventi in discostamento dalle indicazioni morfologiche approvati a seguito del parere della Commissione per il Paesaggio e a seguito dello svolgimento di apposito procedimento di piano attuativo, ovvero di permesso di costruire convenzionato.

6. Correlazione tra titoli edilizi volti alla rigenerazione urbana e bonifiche

Come noto, rispetto agli interventi di riqualificazione che richiedano la bonifica dei suoli e/o della falda, una recente prassi comunale ha previsto che gli interventi di demolizione dei fabbricati prodromici alla bonifica debbano essere attuati mediante un titolo edilizio separato e antecedente a quello volto alla ricostruzione.

Tale prassi merita, a parere dell’Associazione, un approfondimento in termini di coerenza con il quadro normativo di riferimento e con i principi desumibili dalla giurisprudenza amministrativa, anche alla luce della citata pronuncia del Consiglio di Stato.

In effetti, al fine di salvaguardare gli obiettivi e le tutele inerenti alla bonifica, non è necessario che i lavori di demolizione e quelli di ricostruzione avvengano in forza di titoli edilizi separati, essendo di contro sufficiente che l’inizio dei lavori di ricostruzione venga subordinato al completamento della bonifica stessa.

Tale principio è già statuito nell’art. 10 del vigente Regolamento edilizio, il quale infatti dispone che *“L’avvio dei lavori edilizi è comunque condizionato alla conclusione del procedimento di bonifica e al rilascio delle eventuali relative certificazioni, salvo che per le demolizioni e per le altre opere strettamente propedeutiche agli interventi di bonifica per le quali il responsabile del procedimento di bonifica abbia espresso specifico nulla osta”*.

Si suggerisce di chiarire, anche nell’ambito della variante di PGT che, in caso di bonifica, i titoli abilitativi edilizi ben possano avere ad oggetto la contestuale demolizione e ricostruzione di edifici o parti di edifici, con la precisazione che, in tali ipotesi, l’avvio dei lavori edilizi sia condizionato alla conclusione del procedimento di bonifica e al rilascio delle eventuali relative certificazioni, salvo che per le demolizioni e per le altre opere propedeutiche agli interventi di bonifica. In particolare, si potrebbe prevedere quale prescrizione del titolo abilitativo che sia presentato un apposito titolo edilizio (di S.C.I.A. ex art. 22, D.P.R. n. 380/2001 e 33, L.R. n. 12/2005) avente specificamente ad oggetto i lavori di demolizione e di bonifica e, comunque, che gli interventi di ricostruzione possano essere iniziati solo a seguito del collaudo dei lavori di bonifica e rilascio del certificato di avvenuta bonifica.

7. Parametri e previsioni urbanistiche afferenti alla “ristrutturazione edilizia”

Il vigente PGT lega una serie di parametri e di previsioni specifiche proprio alla qualifica degli interventi edilizi. A titolo esemplificativo, il vigente PGT prevede, agli artt. 19, 21 e 23, una Superficie Coperta (SCOP): (i) uguale o inferiore all’esistente negli interventi sino alla ristrutturazione edilizia,

eventualmente aumentabile fino ad un massimo del 60% della superficie fonciaria, se l'esistente dovesse essere inferiore; (ii) uguale o inferiore al 60% della superficie fonciaria, negli interventi di nuova costruzione e ristrutturazione urbanistica.

Ora, tenuto conto dei contrasti giurisprudenziali in essere in relazione alla nozione di ristrutturazione edilizia di cui al DPR n. 380/2001 e del già richiamato indirizzo recentemente adottato, in via prudenziale, da parte dell'Amministrazione comunale, si ritiene che, nell'ambito della variante di PGT, per non precludere l'attuazione di fondamentali interventi di riqualificazione urbana della Città, si renda necessario stabilire che, a prescindere e indipendentemente dalla formale qualifica degli interventi edilizi, le iniziative aventi ad oggetto la cd. "sostituzione" edilizia di preesistenti fabbricati debbano essere assoggettate ai parametri previsti per gli interventi fino alla ristrutturazione edilizia.

In particolare, al fine di non limitare la fattibilità di riqualificazioni urbane nodali per la Città, interventi di demolizione e ricostruzione che siano volti al recupero della preesistente SL, anche con eventuali premialità/bonus volumetrici e che, secondo taluni orientamenti giurisprudenziali, dovrebbero però essere qualificati come di "nuova costruzione", si ritiene debbano in ogni caso essere assoggettati ai medesimi parametri previsti per la "ristrutturazione edilizia".

Naturalmente, la qualifica giuridica degli interventi edilizi resterebbe valida ai fini della quantificazione del contributo di costruzione dovuto per gli interventi stessi, facendo applicazione delle specifiche previsioni già in proposito dettate dalla applicabile delibera di Consiglio Comunale n. 28/2023.

Per le dotazioni di standard relative a detti specifici interventi, si rinvia, invece, a quanto riportato nel successivo paragrafo.

Inoltre, a prescindere dalla qualificazione dell'intervento, risulta altresì opportuno che la variante di PGT specifichi, in conformità con quanto prescritto dall'art. 2bis, comma 1ter, del TUE che *"In ogni caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici, anche qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, la ricostruzione è comunque consentita nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti"*.

8. Dotazioni di standard in caso di interventi di "sostituzione" edilizia

Si ritiene che, nell'ambito della variante al PGT, l'Amministrazione comunale debba svolgere una specifica valutazione rispetto alle dotazioni a standard delle quali sia richiesto il reperimento in relazione agli interventi di "sostituzione edilizia".

In via preliminare, si evidenzia che, naturalmente, gli interventi pacificamente ascrivibili alla nozione di "ristrutturazione edilizia", anche nella variante di PGT, dovrebbero continuare ad essere assoggettati al reperimento delle dotazioni richieste in relazione all'eventuale cambio della destinazione d'uso dell'edificio.

Con riguardo, invece, agli interventi di "sostituzione" edilizia, ossia a quegli interventi di demolizione e ricostruzione che siano volti al recupero della preesistente SL, anche con eventuali premialità/bonus volumetrici e che, discostandosi sensibilmente dalla preesistente, secondo taluni orientamenti giurisprudenziali, dovrebbero essere qualificati come di "nuova costruzione", l'Amministrazione comunale, mediante DD n. 4192 del 27 maggio 2025, ha stabilito che sarebbero dovute dotazioni a servizi in misura pari a quella richiesta per le "nuove costruzioni" su area libera.

Tale impostazione appare meritevole di una valutazione sotto il profilo della coerenza urbanistica, in considerazione delle specificità proprie degli interventi di sostituzione edilizia e del fatto che essi insistono su contesti già edificati e dotati di servizi.

Ai fini della quantificazione delle dotazioni a standard, l'equiparazione di un intervento di sostituzione edilizia ad un intervento di nuova costruzione su area libera è, infatti, a nostro avviso errata, in quanto omette di considerare un dato fattuale oggettivo: in relazione al fabbricato demolito e del quale viene recuperata la SL, sul territorio sono già presenti dotazioni a servizi. Dotazioni che, in particolare, risultano comprese nei "servizi esistenti" di PGT.

Si suggerisce, dunque, che, ai fini dell'identificazione, nella variante di PGT, delle quantità di dotazioni a servizi che siano ritenute da reperire in relazione ad interventi di "sostituzione" edilizia, definiti nei termini dianzi descritti, l'Amministrazione effettui ogni approfondimento tecnico e urbanistico occorrente a delineare una specifica e legittima disciplina che consideri l'erroneità di una irragionevole equiparazione di tali interventi con quelli di nuova costruzione su area libera.

9. Non assoggettabilità di alcuni cambi d'uso al reperimento di standard e di parcheggi

Il Decreto-Legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (cd. DL Salva Casa) ha introdotto, fra l'altro, all'articolo 23-ter, comma 1-quater, una previsione concernente la non assoggettabilità al reperimento di aree per servizi e al vincolo della dotazione minima di parcheggi degli interventi comportanti cambi di destinazione tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere a), a-bis), b) e c) dell'articolo 23-ter del D.P.R. 380/2001 di una singola unità immobiliare ubicata in immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) di cui all'[articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444](#), ovvero nelle zone equipollenti.

Come chiarito dalle Linee di indirizzo e dai criteri interpretativi sull'attuazione del suddetto Decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 pubblicate il 30 gennaio 2025 dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti:

- "la disposizione del comma 1-quater, secondo periodo, va intesa come norma di principio contenente un esonero dal reperimento delle aree, per cui la non assoggettabilità all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale opera non solo in carentia, ma anche in presenza di specifiche disposizioni della pianificazione urbanistica dettate, per esempio, nell'ambito delle Norme tecniche di attuazione (N.T.A.) dei P.R.G. vigenti, rispetto alle quali la disposizione di livello statale in commento si impone";
- "la ratio della disposizione è quella di introdurre una semplificazione per agevolare i cambi d'uso rilevanti per singole unità immobiliari, ad esclusione di quelle rurali, giustificata dalla circostanza che nelle zone A), B) e C) di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, il mutamento avviene tendenzialmente in un contesto già urbanizzato, ove l'incremento del carico urbanistico si presume compensato o ridimensionato".

Per coerenza normativa e onde evitare contraddittorietà, si suggerisce di specificare espressamente, all'articolo 11, comma 3, delle Norme di Attuazione del Piano dei Servizi che "*nei casi di cui al comma 1-ter dell'articolo 23-ter del D.P.R. 380/2001, il mutamento di destinazione d'uso della singola unità immobiliare ubicata in immobili ricompresi all'interno del T.U.C. non è assoggettato all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale, né al vincolo della dotazione minima*

obbligatoria di parcheggi previsto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150"; nei casi di demolizione e ricostruzione, ovvero di interventi di ristrutturazione che abbiano ad oggetto il complesso immobiliare nella sua interezza e, comunque, più di una unità immobiliare del medesimo edificio, fino ad eventuale modifica dell'art. 23 - ter, comma 1 – ter, D.P.R. n. 380/2001, continua a trovare applicazione quanto previsto dall'art. 11, comma 3, delle N.d.A. del Piano dei Servizi del P.G.T.

10. Realizzazione di standard

Il vigente PGT, in relazione al reperimento di dotazioni territoriali per interventi edilizi all'interno del tessuto urbano consolidato, contiene una disciplina articolata.

In particolare, in alternativa alla cessione, o all'asservimento all'uso pubblico, di aree o alla monetizzazione delle stesse, il PGT ammette la possibilità, per l'operatore, di realizzare servizi previsti dal Catalogo dei Servizi quali attrezzature pubbliche di interesse pubblico o generale, che possono essere gestiti da soggetti privati mediante convenzionamento. La possibilità di soddisfare la quantità minima di *standard* attraverso la realizzazione di servizi è una soluzione che talvolta consente di rispondere alle esigenze della collettività in modo migliore e più efficiente rispetto alle altre modalità previste.

In quest'ottica, si propone di ampliare le possibilità di ricorso alla realizzazione di servizi, in luogo della cessione, dell'asservimento o della monetizzazione di aree: in particolare, si propone di prevedere l'espressa possibilità, in alternativa alla cessione, all'asservimento o alla monetizzazione delle dotazioni dovute, di realizzare servizi *ex novo*, non solo su "aree o edifici privati" - come attualmente previsto dall'articolo 11, comma 5, delle Norme di Attuazione del Piano dei Servizi - ma anche su aree o edifici pubblici, appositamente messe a disposizione da parte dell'Amministrazione competente.

L'introduzione di questa maggiore flessibilità operativa consentirebbe di:

- incentivare ulteriormente la collaborazione pubblico-privato, offrendo agli operatori un'opportunità di investimento qualificato nel tessuto sociale ed edilizio esistente;
- ottimizzare il patrimonio pubblico, permettendo di recuperare e rifunzionalizzare edifici e aree pubbliche sottoutilizzate o obsolete, trasformando potenziali costi di manutenzione o dismissione in nuovi poli di interesse per la collettività;
- rispondere alle istanze dei residenti che vengono sollevate da alcuni Municipi o Comitati.

11. Reperimento di standard all'interno dei piani attuativi

Il vigente PGT, nei casi di piani attuativi di iniziativa privata, all'articolo 11, comma 4, lettere a. e b., delle Norme di Attuazione del Piano dei Servizi, prevede l'obbligo di reperire una quota rilevante di dotazioni territoriali (pari al 50% della ST, ridotta al 30% nel caso di interventi all'interno degli ambiti oggetto di rigenerazione, con esclusione degli ambiti di rigenerazione ambientale) internamente al perimetro del piano stesso, senza possibilità di monetizzazione.

Trattasi di disposizione con ogni evidenza pensata per gli ambiti con Superficie Territoriale maggiore di 20.000 mq, ma che, qualora applicata ad aree di più ridotte dimensioni, rischia:

- da un lato, di determinare grosse difficoltà (se non l'impossibilità) a realizzare l'intervento;

- dall'altro, l'acquisizione in capo al Comune di porzioni frammentate (e quindi poco fruibili) di aree per dotazioni territoriali.

La tematica è stata già trattata dalle Linee di indirizzo per lo sviluppo delle attività amministrative in materia urbanistico-edilizia (approvate con deliberazione di Giunta comunale n. 552 del 7 maggio 2025) e dalle successive indicazioni per la loro applicazione, di cui alla Determinazione dirigenziale n. 4192 del 27 maggio 2025.

Considerato quanto sopra, si rende necessario eliminare l'obbligo in questione in relazione ai piani attuativi riguardanti aree con ST inferiore o pari a 20.000 mq, consentendo in questi ultimi casi di reperire, anche totalmente, le dotazioni dovute con le diverse modalità previste dal PGT.

In ogni caso, in considerazione della specifica verifica di spazi per servizi e dell'elevata densificazione urbana della città di Milano, la previsione delle cessione/asservimento di aree in luogo della monetizzazione può essere non di utilità per l'Amministrazione e, oltretutto, rischia di compromettere le finalità di riduzione del consumo di suolo proprie della rigenerazione urbana.

Infine, sempre con riguardo ai piani attuativi, si propone che – nei casi di piani attuativi aventi superficie inferiore o pari a 20.000 mq – non debba trovare applicazione il disposto di cui all'art. 11, comma 4, lett. c), delle N.d.A. del Piano delle regole in merito al reperimento obbligatorio dell'indice di permeabilità pari a almeno il 30% di superficie territoriale.

12. Attività non costituenti SL

Il PGT vigente prevede, con riguardo ai Nuclei storici esterni e agli Spazi a vocazione pedonale, che *"i servizi privati, gli esercizi di vicinato, le attività artigianali (relativamente ai servizi alla persona e a quelle nei settori dell'alimentazione e della non alimentazione) e gli esercizi di somministrazione fino a 250 metri quadri di SL ivi compresi gli interrati e seminterrati e i piani ammezzati se funzionalmente e fisicamente collegati posti al piano terra con affaccio sul piano pubblico e/o di uso pubblico, sono esclusi dal calcolo della SL, a condizione che siano individuati in uno specifico atto di vincolo di destinazione funzionale da trascriversi nei pubblici registri, non concorrono al computo della quantità massima di superficie linda edificabile e non determinino fabbisogno di servizi e che sia convenzionato con il Comune di Milano l'eventuale corrispettivo canone di affitto dei locali, la gestione delle attività commerciali da parte dell'utilizzatore finale, e la tipologia di attività commerciali insediabili: i. in caso di nuova costruzione; ii. in caso di altra tipologia di intervento, anche con cambio di destinazione d'uso, previo atto di densità che ne attesti la SL già esistente. La presente norma si applica per interventi ricadenti entro gli ambiti oggetto di Rigenerazione direttamente adiacenti agli Spazi a vocazione pedonale e in tutti i Nuclei storici esterni, così come indicati sulla Tav. R.O"*.

La norma, la cui testuale formulazione in sé si ritiene risulti certamente migliorabile in termini di chiarezza, è volta a incentivare la presenza, in talune zone della Città, di attività di quartiere a servizio dei cittadini.

Ad ogni modo, la norma oggi vigente limita il novero delle attività insediabili, nonché le zone della Città in cui tali attività possono essere insediate.

Si suggerisce, dunque, che l'Amministrazione, estenda l'applicabilità della norma all'intero territorio comunale e includa tra gli usi insediabili anche altre attività comunque utili a servire i cittadini e a ravvivare e rendere più sicuri i quartieri della Città (quali, a titolo esemplificativo, le piccole attività terziarie-direzionali).

Altro tema che ha generato difficoltà interpretative e operative è l'art. 5, comma 7, lett. g) delle N.d.A. del Piano delle Regole del P.G.T. secondo cui devono essere computati in SA anche i corridoi ai piani delle camere per strutture ricettive alberghiere, così come definite dalla normativa regionale.

Come noto, questa previsione introdotta in accoglimento di un'osservazione presentata alla delibera di adozione della variante di P.G.T. 2020 - 2030, è volta a dare attuazione al disposto della L.R. 10 marzo 2017, n. 7, legge diretta a promuovere gli interventi a vocazione turistico – ricettiva e gli ampliamenti degli stessi.

Tuttavia, l'esperienza pratica ha evidenziato che – in molti casi – vincoli dimensionali e spaziali rendono impossibile avviare gli interventi di riqualificazione e di valorizzazione delle strutture turistiche – ricettive attraverso i relativi ampliamenti; e, di contro, il fatto che i corridoi alle camere siano conteggiati quali spazi di S.A. e non di S.L. determina uno svilimento delle iniziative di riqualificazione e un depotenziamento delle strutture, con effetti in antitesi alla ratio della normativa regionale.

Pertanto, in conformità a quanto a suo tempo previsto dalla disposizione di servizio n. 3 del 5 marzo 2018, e in aderenza con la *ratio* della normativa regionale, si propone di confermare nella normativa di P.G.T. che le superfici dei corridoi alle camere delle strutture alberghiere e ricettive continuino ad essere computate quali spazi di S.L. fino alla sottoscrizione di apposito atto di densità edilizia ai sensi dell'art. 43 del Regolamento Edilizio. Tale atto, quindi, costituisce condizione perché queste superfici possano essere computate quali S.A. e non già quali S.L.

13. ERS

Per quanto riguarda le considerazioni in merito all'Edilizia Residenziale Sociale, si rimanda all'allegato 1 di cui al presente documento che tratta in modo specifico tale tematica.

14. Riqualificazione di aree pubbliche

L'attuale formulazione dell'articolo 13, comma 13, delle NTA del Piano delle Regole prevede che "*Nelle aree di proprietà comunale sono ammessi interventi promossi da soggetti privati anche mediante proposte di partenariato pubblico privato (PPP), da attuarsi secondo le modalità consentite dal vigente quadro normativo, anche in deroga agli indici di edificabilità massima previsti dal Piano delle regole a condizione che venga dimostrato dal soggetto privato e congruito dagli Uffici competenti, il bilanciamento fra i vantaggi privati e gli obiettivi pubblici*".

Al fine di incentivare una più ampia riqualificazione degli immobili presenti in Città, sarebbe opportuno che:

- la portata della norma venga estesa anche ad aree ed immobili di proprietà di altri soggetti pubblici e di società ed aziende partecipate dal Comune (quali ATM, Metropolitana Milanese);
- la deroga agli indici di edificabilità venga estesa all'intero perimetro territoriale dell'intervento anche qualora includa, oltre alle aree ed immobili di proprietà pubblica e simili sopra indicati, anche aree private che concorrono al raggiungimento degli obiettivi di riqualificazione perseguiti.

15. Disciplina delle aree a pertinenza indiretta

Si ritiene che, nella variante di PGT, occorra prevedere espressamente la possibilità che le aree a pertinenza indiretta, in alternativa all'applicazione della disciplina di cui all'art.7 delle N.d.A. del Piano delle Regole del P.G.T. e di cui all'art. 2 delle N.d.A. del Documento di piano, possano essere cedute gratuitamente al Comune a titolo di dotazioni territoriali per servizi in relazione ad interventi privati.

Questa possibilità perseguirebbe l'interesse pubblico al quale le aree a pertinenza indiretta sono preordinate e diminuirebbe le ipotesi di necessaria monetizzazione, totale o parziale, delle superfici stabilite per dotazioni territoriali.

Inoltre, l'articolo 8, comma 4, punto 4 delle NTA del Piano dei Servizi prevede che, tra le altre, anche sulle aree a pertinenza indiretta per il "verde urbano": "...*prima della realizzazione dei servizi, sono consentiti unicamente interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria nonché interventi di adeguamento igienico e tecnologico. Inoltre, è consentita la condizione del fondo ai fini agricoli e l'ortofloro – vivaistica*".

Le limitazioni all'uso privatistico di tali aree le espongono ad un processo di progressivo degrado e abbandono qualora i privati non si determinino alla relativa cessione.

Per contro, ne dovrebbe essere consentita una utilizzazione comunque compatibile con la destinazione d'uso prevista attraverso, a titolo esemplificativo, la localizzazione di servizi privati – anche convenzionati ad uso pubblico – quali, zone a verde attrezzato, impianti sportivi a raso, palestre all'aperto o centri di aggregazione del quartiere.

Sempre al fine di consentire un utilizzo comunque coerente con gli obiettivi dettati dal PGT, nelle medesime aree a verde dovrebbe essere consentita l'installazione di strutture e manufatti strettamente connessi alla funzione da insediare (quali, ad esempio, servizi igienici, spogliatoi, chioschi, ecc.).

16. Zone Territoriali Omogenee

Si ritiene utile che, nelle NTA del PGT, venga introdotta una tabella di corrispondenza tra gli ambiti definiti del P.G.T. e le zone territoriali omogenee di cui al D.M. n. 1444/1968 e s.m.i.

Allo stato, l'Amministrazione ha effettuato detta equiparazione mediante determina dirigenziale n. 1741 del 5 marzo 2020, ad ogni modo resa ai fini dell'applicazione del cd. bonus facciate e con riferimento alle sole zone territoriali omogenee A e B.

17. VAS

L'art. 16, ultimo comma, della L. n. 1550/1942 dispone, tra l'altro che "*Lo strumento attuativo di piani urbanistici già sottoposti a valutazione ambientale strategica non è sottoposto a valutazione ambientale strategica né a verifica di assoggettabilità qualora non comporti variante e lo strumento sovraordinato in sede di valutazione ambientale strategica definisca l'assetto localizzativo delle nuove previsioni e delle dotazioni territoriali, gli indici di edificabilità, gli usi ammessi e i contenuti piani volumetrici, tipologici e costruttivi degli interventi, dettando i limiti e le condizioni di sostenibilità ambientale delle trasformazioni previste.*".

Ora, secondo i recenti indirizzi espressi dall'Amministrazione, mediante la variante, l'Amministrazione intenderebbe assoggettare a pianificazione attuativa trasformazioni in precedenza sottoposte, in applicazione del vigente PGT, a titolo diretto.

Tutti presupposti normativi e applicativi previsti dalla citata disposizione, in merito agli indici di edificabilità, agli usi ammessi e ai contenuti pluri volumetrici sono di fatto già previsti dalla normativa di piano. Pertanto, si suggerisce di prevedere la necessità della verifica di esclusione di V.A.S. solo per gli interventi di riqualificazione e di valorizzazione in deroga alla norma morfologica di riferimento e, invece, di prevedere che essa possa essere omessa per gli interventi di riqualificazione e di valorizzazione conformi al P.G.T. e alla norma morfologica di piano.

18. Parcheggi privati

Come noto, ai sensi dell'art. 41-sexies della L. n. 1150 del 1942 “*Nelle nuove costruzioni ed anche nelle aree di pertinenza delle costruzioni stesse, debbono essere riservati appositi spazi per parcheggi in misura non inferiore ad un metro quadrato per ogni dieci metri cubi di costruzione*”.

Rispetto alla disposizione, la circolare del Ministero dei Lavori pubblici – Direzione generale dell'urbanistica n. 3210 del 28 ottobre 1967 (circolare esplicativa della L. 6 agosto 1967, n. 765) ha precisato che per “*spazi per parcheggi debbono intendersi gli spazi necessari tanto alla sosta quanto alla manovra ed all'accesso dei veicoli*”.

Anche la giurisprudenza ha confermato che “*conformemente al tenore della menzionata circolare, si reputa in questa sede che la definizione in chiave strutturale e concreta di parcheggio comprenda non solo gli spazi di sosta, ma anche quelli a quest'ultimi accessori ed indefettibili (che ne costituiscono, dunque, una componente necessaria in fase realizzativa), in quanto funzionali all'effettuazione delle manovre e a consentire il transito, una volta che sia assicurato un numero minimo di parcheggi - nella fattispecie pari a 45 - (Cass. Sez. 2, Ordinanza n. 1445 del 18/01/2022; Sez. 2, Sentenza n. 3370 del 06/05/1988; Cons. Stato Sez. 5, Sentenza 07/08/2014, n. 4215; Cons. Stato Sez. 4, Sentenza 28/1/L/2012, n. 6033; Tar. Veneto Sez. 2, Sentenza 15/01/2020, n. 40; Tar Sicilia Sez. 2, Sentenza 11/04/2017, n. 1001; Tar Emilia-Romagna Sez. 1, Sentenza 23/06/2014, n. 674; Tar Molise Sez. 1, Sentenza 11/06/2014, n. 377; Tar Liguria Sez. 1, Sentenza 28/05/2014, n. 807; Cons. giust. amm. Sicilia, Sentenza 22/10/2009, n. 978; Tar Sicilia Sez. 1, 28/05/2008, n. 979; Tar Basilicata Sez. 1, Sentenza 16/05/2008, n. 210).*

Pertanto, si definiscono “*parcheggi*” gli spazi necessari tanto alla sosta quanto alla manovra e all'accesso dei veicoli” (Cassazione civile, sez. II, 27/10/2022, n. 31799).

Si ritiene, pertanto, opportuno che l'Amministrazione, mediante la variante al PGT, chiarisca che per spazi per parcheggio debbono intendersi gli spazi necessari tanto alla sosta quanto alla manovra ed all'accesso dei veicoli.

19. Nodi di interscambio - Logistica di prossimità

L'insediamento di moderni magazzini logistici nel tessuto urbano di Milano rappresenta un elemento strategico per l'ottimizzazione della filiera distributiva fino al suo ultimo cruciale anello.

L'evoluzione dei modelli di consumo, caratterizzata da tempi di consegna sempre più ridotti, richiede infatti la presenza di piccoli poli logistici urbani dedicati alle attività di *last mile* e ai nuclei di

smistamento di prossimità. Se integrate in modo puntuale e controllato nel tessuto urbano, consentono di ridurre significativamente le percorrenze dei mezzi e, di conseguenza, l'impatto ambientale complessivo del sistema logistico. La connotazione urbana di questi centri favorisce inoltre l'adozione diffusa di soluzioni di micromobilità e veicoli elettrici, particolarmente efficienti nei raggi brevi e pienamente coerenti con gli obiettivi di decarbonizzazione e riduzione delle emissioni. Anche dal punto di vista dei flussi di traffico i moderni hub logistici di piccola scala operano secondo logiche fortemente ottimizzate: la programmazione privilegia fasce orarie notturne o comunque esterne ai picchi di traffico, riducendo ogni interferenza con la mobilità diurna.

Un elemento strategico di programmazione di tali estremità della filiera logistica riguarda la possibilità di collocamento in corrispondenza di nodi di interscambio già esistenti col fine di ottimizzare gli scambi cosiddetti gomma–gomma o gomma–ferro. Tali localizzazioni permettono di sfruttare infrastrutture consolidate e di attivare sinergie con i flussi merci regionali e metropolitani, riducendo il numero di accessi dei mezzi pesanti in città e facilitando la distribuzione a corto raggio tramite veicoli leggeri ed elettrici riducendo le necessità di nuove infrastrutture.

Dal punto di vista edilizio, allo stato attuale si ritiene importante richiamare l'oggettiva difficoltà del mercato immobiliare a proporre superfici uniche da almeno 1.500 mq per l'insediamento di piattaforme logistiche di scala urbana. La frammentazione degli spazi compromette infatti la funzionalità degli hub urbani, che sotto una certa soglia dimensionale perdono efficienza operativa e capacità di gestione dei flussi, con conseguenti ricadute in termini di impatto sul traffico.

Si propone pertanto l'introduzione di una previsione nel PGT volta a favorire la realizzazione di insediamenti logistici di prossimità all'interno dei nodi di interscambio, onde consentire a Milano di dotarsi di un modello distributivo più moderno, sostenibile e resiliente, adeguato alle nuove esigenze della città.

20. Studentati universitari

In base all'Osservatorio dedicato all'edilizia universitaria promosso da Confindustria Assoimmobiliare, Milano, polo universitario di eccellenza con 5 importanti atenei, è di gran lunga la città universitaria italiana con il più rilevante fabbisogno di posti letto per studenti fuori sede non coperto da residenze universitarie. Si stima che la città conti oltre 190.000 studenti, di cui 45.000 provenienti da fuori sede che possono usufruire di soli 14.500 posti letto complessivi in strutture attrezzate, sia private che pubbliche.

Inverò in questi ultimi anni si è assistito ad un'attivazione di investimenti volti a ridurre questo gap, con gli studentati che sono cresciuti in numero, posti letto e qualità dell'offerta anche sulla spinta degli operatori internazionali. Ma Milano non ha bisogno solo di studentati tout court bensì anche di studentati accessibili, cioè a tariffe calmierate rispetto al mercato, che pure l'amministrazione milanese ha promosso nel tempo attraverso la fattispecie degli studentati convenzionati (Servizi Privati di Interesse Generale ed Edilizia Residenziale Sociale).

È alla luce delle evidenze dell'Osservatorio (consultabile sul sito di Confindustria Assoimmobiliare, sezione Quaderni in "Primo piano") che, in sede di revisione del vigente PGT milanese, si propone all'amministrazione comunale di continuare ad incentivare la realizzazione di residenze universitarie convenzionate, potenziandone la portata ed avendo cura di convenzionare tariffe "*all inclusive*" che siano realmente accessibili alle più ampie fasce di popolazione studentesca. A giudizio dell'Associazione, sono diverse le misure che l'amministrazione comunale potrebbe adottare al fine di

agevolare gli operatori di studentati convenzionati sul fronte del mantenimento di un equilibrio economico-finanziario pur in presenza di tariffe calmierate, peraltro coerentemente con l'azione effettuata dal Ministero dell'Università e della Ricerca che nell'ambito del PNRR ha stanziato 1,2 miliardi di euro di contributi pubblici a fondo perduto per favorire la realizzazione di almeno 60.000 nuovi posti letto su tutto il territorio nazionale, con riserva di posti letto per il Diritto allo Studio e tariffe mediamente inferiori di oltre il 20% rispetto al mercato.

In particolare, le principali misure sono state individuate nelle seguenti:

- Esenzione dal reperimento delle dotazioni territoriali e, per quanto possibile, dei parcheggi;
- Esplicita conferma della non considerazione né dei corridoi né degli spazi connettivi nel calcolo della Superficie Lorda (SL);
- Legittimazione esplicita della adozione del modello spaziale e dei requisiti minimi standard assentiti dal MUR sulla base dell'Allegato C del DM 481/2024.

21. Norme Transitorie e finali

Le norme transitorie applicabili ai titoli edilizi già perfezionati nel vigore del preidente P.G.T. 2020 – 2030 e delle relative varianti anche essenziali meritano di essere riallineate ai contenuti della Cass. Pen., Sez. III, 19.5.2023, n. 21476 con riguardo al disposto dell'art. 5 delle N.d.A. del Piano delle Regole del P.G.T.-

Ciò in quanto, per effetto della disciplina della salvaguardia (che richiede la sospensione dei procedimenti amministrativi in contrasto con le norme della nuova disciplina urbanistica adottata dall'Amministrazione comunale), e del principio della successione nel tempo delle norme, le disposizioni successivamente intervenute sostituiscono integralmente le precedenti prescrizioni del vecchio piano riguardanti la medesima zona, non potendo essere disapplicate in favore di una generale "ultrattività" del precedente strumento urbanistico.

È però evidente che la *ratio* delle norme di salvaguardia della variante adottata (art. 12, comma 3, D.P.R. n. 380/2001) deve essere conciliata e contemperata con la necessaria e inderogabile tutela dei diritti acquisiti e discendenti dai provvedimenti consolidati, così come previsto dall'art. 15, comma 4, D.P.R. n. 380/2001 secondo cui il "*permesso di costruire decade con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio*" (art. 15, comma 4, D.P.R. n. 380/2001).

Invero, le norme di cui si tratta sono entrambe previste e disciplinate dal D.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico dell'Edilizia) ponendosi entrambe alla stregua di "*principi fondamentali e generali*" e dovendosi, pertanto, ricercare un necessario punto di equilibrio, idoneo a contemperare le esigenze alla base delle stesse, ossia di salvaguardia delle finalità e delle strategie del nuovo strumento di pianificazione, da un lato, e di tutela dei diritti quesiti e consolidati per effetto degli atti amministrativi già rilasciati e/o perfezionati, dall'altro.

Alla luce di tutte le considerazioni sopra svolte, si suggerisce di modificare l'art. 5 delle N.d.A. del Piano delle Regole del P.G.T. prevedendo che ai titoli edilizi già validi ed efficaci alla data di adozione del P.G.T. 2020 – 2030 e alle relative varianti non incidenti sui parametri urbanistici continuano ad applicarsi le norme e le definizioni previgenti, fermo restando che al tal fine devono intendersi quali varianti non incidenti sui parametri urbanistici le varianti che:

- non incidano sulle volumetrie e sui parametri urbanistici;
- soltanto nel caso in cui l'edificio sia sottoposto a vincolo ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, non alterino la sagoma;
- non modifichino l'altezza dell'edificio in misura superiore ad 1 metro e, comunque, non modifichino il numero dei piani;
- non modifichino la categoria edilizia dell'intervento;
- non comportino modifiche delle destinazioni d'uso che determinano carenza di aree per servizi e attrezzature di interesse generale o che non siano compatibili con la qualità dei suoli;
- non violino le eventuali prescrizioni contenute nel titolo abilitativo.

ALLEGATO 1 - L'EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE

PARZIALE VARIANTE NORMATIVA DELLE NORME DI ATTUAZIONE DEL PIANO DELLE REGOLE E DEL PIANO DEI SERVIZI DEL VIGENTE PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO (PGT)

1. PREMESSA

La Città di Milano, negli anni, ha assunto un ruolo sempre più centrale per il Paese, diventando una delle città maggiormente attrattive. La popolazione residente del capoluogo lombardo, soprattutto negli anni successivi alla crisi pandemica, sta vivendo una fase di crescita¹, principalmente motivata dall'aumento di studenti e giovani lavoratori, italiani e no, attratti dai rinomati poli universitari e dalle opportunità lavorative (come dimostra l'elevata concentrazione di headquarters di multinazionali) presenti.

La centralità di Milano è, inoltre, ulteriormente rafforzata dalla maggior longevità della popolazione che, in ogni fascia di età, è attratta dai primari servizi che Milano garantisce. L'attuale offerta di soluzioni abitative, tuttavia, si sta dimostrando non pienamente adeguata agli obiettivi di crescita descritti.

Tali dati sono confermati dall'indagine svolta dal Comune di Milano, in collaborazione con il Centro Studi PIM e l'AMAT, del 17 marzo 2023 denominata *"Una Nuova Strategia per la Casa"*, che testualmente fotografa una *"crisi di crescita"* della Città.

Il mancato allineamento tra la domanda e l'offerta abitativa genera una tendenza all'aumento dei prezzi e dei canoni di affitto delle soluzioni abitative presenti, che rischia di limitare sensibilmente il novero dei soggetti in grado di accedere alla casa in Città.

È, dunque, auspicabile che Milano adotti politiche di governo del territorio coerenti e proporzionate alle esigenze sopra descritte e, dunque, in grado di rispondere concretamente alla domanda della popolazione, tutelando le fasce di popolazione a basso/medio reddito.

2. L'EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE NEL VIGENTE PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO

L'Amministrazione Comunale, mediante lo strumento urbanistico vigente, il Piano di Governo del Territorio ("PGT"), si è chiaramente posta l'obiettivo di garantire, attraverso la promozione e lo sviluppo dell'edilizia residenziale sociale ("ERS"), una più ampia offerta di alloggi a canoni inferiori a quelli di mercato, fissati tramite convenzione tra il promotore dell'iniziativa immobiliare e l'Amministrazione.

Nel dettaglio, il vigente PGT del Comune di Milano prevede determinate fattispecie in cui vige l'obbligo di riservare una quota della Superficie Lorda ("SL") per Edilizia Residenziale Sociale.

Specificatamente, gli articoli 8 comma 5 e 9 comma 4 delle Norme di Attuazione (NA) del Piano delle Regole ("PdR") del PGT, rispettivamente, prevedono **(i)** l'obbligo di riservare una quota pari al 40% della SL per Edilizia Residenziale Sociale nel caso di interventi interessanti una SL superiore a 10.000 mq con modifica di destinazione d'uso e che prevedano funzioni urbane residenziali per almeno il 20% della SL e **(ii)** l'obbligo di riservare una quota pari al 40% della SL per Edilizia Residenziale Sociale nel caso di

¹ Sulla scorta dei dati riportati sul Sistema Statistico Integrato (SISI) del Comune di Milano la popolazione residente al giorno 31.12.2022 ammontava a 1.396.673 aumentando fino a 1.417.597 al 31.12.2023.

interventi di nuova costruzione che interessino una superficie territoriale (“ST”) complessiva superiore a 10.000 mq e che prevedano funzioni urbane residenziali per almeno il 20% della SL.

L'apprezzabile intento perseguito dall'Amministrazione comunale è evidentemente quello di individuare strumenti in grado di garantire ai cittadini, soprattutto giovani e nuove famiglie, la disponibilità di abitazioni e la sostenibilità dei connessi costi. L'identificazione degli strumenti maggiormente idonei a risolvere la criticità in esame, tuttavia, non può prescindere da un confronto e da una disamina congiunta agli sviluppatori immobiliari.

Questi ultimi, infatti, assumono un ruolo cardine nel perseguitamento dell'obiettivo, rappresentando coloro che, in concreto, sono chiamati a dare attuazione alle scelte e alle politiche per il governo del territorio, assumendo i rischi, i costi e gli oneri e connessi alla riqualificazione delle porzioni private della Città.

La necessità, certamente comune e condivisa, di far fronte alla crescente domanda di soluzioni abitative a prezzi contenuti deve essere risolta mediante strategie che garantiscono la sostenibilità economico-finanziaria delle trasformazioni, in assenza della quale le politiche per il governo del territorio non possono trovare concreta attuazione.

Come noto, infatti, i prezzi di vendita e/o di locazione che il Comune fissa con riferimento alle unità immobiliari per l'Edilizia Residenziale Sociale non consentono di coprire i costi di acquisito e costruzione/trasformazione degli immobili. Quanto appena indicato è stato anche recentemente dimostrato dall'esito della terza edizione del bando internazionale “*Reinventing Cities*”, iniziativa promossa dal Comune di Milano in collaborazione con C40 Cities Climate Leadership Group.

Il bando era infatti dedicato alla realizzazione di alloggi a prezzi calmierati da realizzarsi in sei diverse aree comunali. Le aree sono state offerte dall'Amministrazione con un prezzo a base d'asta pari a 1 (un) euro. Nonostante tali fattispecie, ovvero a fronte di condizioni favorevoli poste dal Comune (base d'asta 1 euro), come certificato anche dalla Nota del 5 dicembre 2023, gli operatori non hanno ritenuto possibile effettuare l'investimento, atteso che i costi di costruzione e i costi finanziari non avrebbero permesso alcuna redditività, né dunque la sostenibilità degli interventi, elementi ovviamente nodali ai fini della fattibilità di qualsivoglia trasformazione.

Nel corso della competizione internazionale, i soggetti partecipanti hanno rappresentato come le attuali previsioni urbanistiche del P.G.T. rendano, nei fatti, complessa e difficilmente sostenibile la realizzazione di interventi di riqualificazione e valorizzazione immobiliare che includano quote di edilizia residenziale sociale (ERS). In ogni caso, i fattori che, in concreto, contribuiscono a disincentivare gli investimenti nel settore dell'edilizia residenziale sociale non sono riconducibili esclusivamente alle soglie particolarmente contenute previste per i prezzi di vendita o per i canoni di locazione dell'ERS, ma derivano anche dal quadro complessivo delle disposizioni stabilite dal vigente PGT comunale.

L'art. 8 co. 5 del PdR del vigente PGT, per quanto concerne gli interventi edili volti al recupero della volumetria esistente e comportanti mutamento della destinazione d'uso in favore della funzione residenziale, impone la realizzazione della quota di ERS nell'ambito della SL esistente. Dunque, con riferimento agli interventi di recupero della volumetria esistente, la quota da destinare a ERS diminuisce la SL commercializzabile sul libero mercato. Tale disciplina disincentiva con ogni evidenza gli operatori dall'attuazione di tali interventi.

Inoltre, alcune previsioni del vigente PGT sembrano non pienamente coerenti con gli indirizzi delle politiche nazionali e sovranazionali orientate alla riduzione del consumo di suolo e alla promozione

della rigenerazione delle aree già urbanizzate. In particolare, il PGT vigente, pur consentendo, in caso di nuova edificazione, il conseguimento dell'indice di edificabilità territoriale massimo anche mediante l'inclusione di quote di edilizia residenziale sociale (ERS), appare maggiormente orientato a sostenere interventi di nuova costruzione, risultando invece meno favorevole alla riqualificazione e al recupero del patrimonio edilizio esistente.

L'esperienza maturata e le dinamiche di mercato evidenziano come i modelli ibridi che combinano edilizia residenziale sociale (ERS) ed edilizia residenziale ordinaria abbiano, in molti casi, mostrato criticità applicative. In tale contesto, la previsione di soglie dimensionali connesse all'obbligo di realizzare quote di ERS tende, di fatto, a incidere sulle scelte progettuali e sul dimensionamento degli interventi, orientando gli operatori verso iniziative che non comportino l'attivazione di tali obblighi. Negli ultimi anni, si è infatti riscontrata una crescente propensione a privilegiare operazioni di dimensioni tali da non richiedere il ricorso all'ERS.

In questa prospettiva, al fine di rafforzare e favorire l'effettiva attuazione delle quote di ERS, appare opportuno privilegiare l'introduzione di meccanismi di natura premiale e incentivante, in luogo di strumenti di carattere penalizzante.

3. LE IPOTESI PER LA REVISIONE DELLA DISCIPLINA DELLA ERS PROSPETTATE DALL'AMMINISTRAZIONE

L'Amministrazione comunale ha avviato un percorso volto alla revisione del proprio strumento urbanistico generale. Il Comune di Milano, con deliberazione di Giunta n. 496 del 13 aprile 2023, ha infatti disposto l'*“approvazione delle linee di indirizzo per l'avvio del procedimento, ai sensi dell'art. 13 della L.R. 11 marzo 2005 n. 12 e s.m.i., di redazione del nuovo Documento di Piano e delle varianti del Piano dei Servizi e del Piano delle Regole quali atti costituenti il Piano di Governo del Territorio (PGT) vigente, nonché per l'avvio del relativo procedimento di Valutazione Ambientale Strategica (VAS)”*.

Tra gli obiettivi che il pianificatore si è posto di perseguire mediante la variante indicata, emerge, altresì, la volontà di incrementare gli alloggi ERS per far fronte alla emergente domanda di soluzioni abitative a prezzi calmierati.

Nel dettaglio, l'Amministrazione starebbe valutando di perseguire il descritto obiettivo attraverso:

- la diminuzione a mq 5.000 della Superficie Lorda (attualmente pari a mq 10.000 ai sensi dell'art. 8 co. 5 del PdR del vigente PGT) e della Superficie Territoriale (attualmente pari a mq 10.000 ai sensi dell'art. 9 co. 4 del PdR del vigente PGT) che, al ricorrere delle ulteriori condizioni poste dai citati articoli (indicate al precedente paragrafo 2), comportano l'obbligo di riservare una quota di SL a ERS;
- l'incremento della quota da destinare a Edilizia Residenziale Sociale (attualmente pari al 40% della SL);

Alla luce delle criticità richiamate nel precedente paragrafo, le modifiche normative sopra prospettate potrebbero continuare ad incidere sull'attrattività degli interventi edilizi volti all'insediamento di ERS e, più in generale, della destinazione d'uso residenziale.

Così operando, le concrete prospettive di realizzazione di ERS rischiano di essere azzerate e, ancor più, si rischia di stralciare dal mercato della riqualificazione edilizia una ampia parte della Città, la cui trasformazione risulterebbe insostenibile e che, pertanto, semplicemente non verrebbe attuata.

4. LE PROPOSTE IN MATERIA DI ERS

Tenuto conto di quanto sopra esposto e del condiviso obiettivo di incrementare gli alloggi ERS per far fronte alla emergente domanda di soluzioni abitative a prezzi calmierati, vengono di seguito presentate proposte per incentivare la realizzazione di quote ERS attraverso strumenti che si ritengono sostenibili e concretamente attuabili.

Le proposte di seguito descritte sono frutto di una puntuale disamina della criticità, nonché delle previsioni contenute in materia di ERS in strumenti urbanistici di diversi Comuni italiani, nei quali la risposta alla domanda di ERS rappresenta, ad oggi, una realtà.

Si riportano, dunque, qui di seguito, le principali proposte che si auspica l'Amministrazione di Milano voglia tenere in debita considerazione ai fini della ridefinizione delle strategie per la risposta alla emergenza abitativa:

- 1. Oneri di urbanizzazione per opere ERS.** Confermare e ampliare il regime delle riduzioni ed esenzioni dal versamento degli oneri di urbanizzazione per i titoli edili aventi ad oggetto la realizzazione o la riqualificazione di ERS, in particolare prevedendo, da un lato, l'esenzione per le quote di ERS in locazione (con vincolo di locazione a 30 anni), dall'altro, l'applicazione di uno sconto del 50% per le quote di ERS in vendita. Inoltre, al fine di agevolare la sostenibilità economica degli interventi che ricadano nella sfera di applicazione delle norme inerenti alla realizzazione di ERS, laddove siano applicabili gli oneri di urbanizzazione: *(i)* prevedere la riduzione prevista dalla Delib. C.C. 13 novembre 2020, n. 55 e dalla Delib. G.R. n. XI/3509 del 5.08.2020; *(ii)* confermare, anche in via cumulativa a quanto previsto dal punto *(i)*, che gli oneri di urbanizzazione siano comunque scomputabili dai costi connessi alla bonifica o messa in sicurezza permanente dei siti contaminati, prevista all'art. 44, comma 4 della L.R. 12/2005.
- 2. Contributo di costruzione.** Confermare e attuare il regime di esenzione dal versamento della quota di contributo di costruzione afferente al costo di costruzione di cui all'art. 42 della L.R. 8 luglio 2016, n. 16 e ciò sia per le quote di ERS in locazione sia per le quote di ERS in vendita.
- 3. Dotazioni di standard.** Tenuto conto della natura degli interventi in esame, valutare la possibilità di azzerare la dotazione di aree a standard attualmente prevista (ai sensi dell'art. 11 co. 3 lett. f) del Piano dei Servizi del vigente PGT), in caso di interventi comportanti mutamento di destinazione d'uso verso la ERS, ad oggi pari al 18% e ciò con riguardo sia alle quote di ERS in vendita sia alle quote di ERS in locazione.
- 4. Revisione del Catalogo dei Servizi per inclusione dei “Servizi Abitativi Sociali in Locazione”.** Anche al fine di consentire l'effettivo conseguimento degli obiettivi di cui ai precedenti punti 1), 2) e 3), ampliare il Catalogo dei Servizi, allegato al Piano dei Servizi del PGT, estendendo la qualifica dei “Servizi di natura abitativa” e comprendendovi, oltre ai “Servizi Abitativi pubblici” e ai “Servizi Abitativi Sociali in locazione” di cui all'art. 9.2 lett. b del PdR, anche le altre tipologie di residenzialità. Nel novero degli interventi di Edilizia Residenziale Sociale previsti dal PGT e aventi natura di “Servizi di natura abitativa” dovrebbero, inoltre, rientrare anche le fattispecie afferenti all'edilizia convenzionata in vendita di cui all'art. 9.2 lett. a) del PdR, nonché ulteriori fattispecie di residenzialità idonee a promuovere condizioni di benessere e inclusione sociale della persona, della famiglia e della comunità, quali:
 - a. strutture che forniscano servizi socio-assistenziali rivolti ad anziani autosufficienti (quali, a titolo esemplificativo, gli “Alloggi Protetti per Anziani”);



- b. strutture che forniscono servizi di residenzialità e servizi o prestazioni di carattere socio-sanitario di supporto a soggetti non autosufficienti (quali, a titolo esemplificativo, le “Residenze Sanitarie Assistenziali - R.S.A.”);
- c. residenze temporanee per lavoratori in trasferta.

Naturalmente, l’inclusione delle residenze di cui all’art. 9.2 lett. a) del PdR e delle strutture di cui alle precedenti lettere a), b) e c) nel novero della ERS avente natura di servizio di interesse generale comporterebbe l’assoggettamento delle strutture stesse a convenzionamento con l’Amministrazione e, dunque, la definizione d’intesa tra lo sviluppatore e l’Amministrazione (tenendo conto delle specifiche disposizioni di legge e regolamento applicabili alle singole tipologie di residenza elencate) dei prezzi di vendita ovvero delle tariffe per i fruitori delle strutture stesse, nonché dei termini e delle modalità di rinnovo ed eventuale eliminazione del relativo vincolo di destinazione.

Inoltre, l’inclusione delle strutture di cui alle precedenti lettere a), b) e c) nel novero della ERS avente natura di servizio di interesse generale e la realizzazione delle strutture residenziali stesse consentirebbero il conseguimento di un duplice risultato. Da un lato, verrebbe garantita una concreta risposta ad esigenze della collettività ulteriori rispetto a quella esclusivamente legata al conseguimento di una casa a prezzi calmierati: in particolare, verrebbe garantita la presenza sul territorio di strutture specificamente organizzate, attrezzate e munite di servizi idonei all’accoglienza di anziani o lavoratori in trasferta. Dall’altro lato, indirettamente, verrebbe comunque garantita una maggior disponibilità sul mercato di residenze libere (le quali, difatti, verrebbero immesse nel mercato a seguito della liberazione da parte degli anziani che decidessero di trasferirsi presso le strutture dedicate a tale scopo realizzate e convenzionate con l’Amministrazione comunale o che non verrebbero occupate dai lavoratori in trasferta).

5. **Partenariato pubblico privato.** Anche in virtù dell’estensione del concetto di “Servizi abitativi” di cui al precedente punto, ammettere interventi di partnership tra l’Amministrazione e gli operatori privati, mediante forme di partenariato pubblico privato, quali la finanza di progetto, ad iniziativa pubblica o privata. Grazie a tali strumenti l’investitore privato potrebbe presentare all’Amministrazione uno studio di fattibilità per realizzare alloggi destinati a “Servizi abitativi”, nell’ambito di una specifica iniziativa dedicata oppure nel contesto di un intervento più esteso, il Comune potrebbe partecipare all’iniziativa mediante un contributo all’investimento e concedendo o aree o immobili dismessi o diritti edificatori, il rapporto di concessione sarebbe riferito alla “*progettazione, realizzazione, manutenzione e gestione*” dei “servizi abitativi” e delle opere connesse (parcheggi, verde attrezzato, impianti sportivi ecc.) e, alla scadenza del contratto, gli immobili rientrerebbero nella piena di titolarità dell’Amministrazione comunale o dell’Ente dalla medesima indicato.
6. **Revisione prezzi e canoni di locazione ERS.** Valutare la possibilità di incrementare i prezzi di vendita e i canoni di locazione della ERS.
7. **Obblighi di realizzazione ERS.** Prevedere che l’eventuale obbligo di ERS per gli interventi volti al mutamento della destinazione d’uso in favore della funzione residenziale ovvero per gli interventi di nuova costruzione, sia previsto qualora gli stessi interessino una SL superiore a mq. 10.000 e qualora prevedano funzioni urbane residenziali per almeno il 20% della SL di progetto e, al contempo, consentire, in ogni caso, la possibilità per l’operatore economico di



scegliere se: **(i)** realizzare la quota di Edilizia Residenziale Sociale ovvero, in alternativa, **(ii)** monetizzare la quota medesima. Con riferimento alla possibile **scelta di realizzazione in loco della quota di ERS** si propone di:

- Parametrare la percentuale di superficie da destinare a ERS in ragione della SL oggetto del singolo intervento edilizio con la percentuale di SL da destinare a ERS che non sia fissa, bensì proporzionata alla SL del singolo intervento. La percentuale di SL da destinare a ERS dovrà, pertanto, aumentare all'aumentare della SL di intervento, nel senso di seguito esemplificato:
 - 10 % di SL da destinare a ERS per gli interventi interessanti una SL complessiva superiore a mq. 10.000
 - 20 % di SL da destinare a ERS per gli interventi interessanti una SL complessiva superiore a mq. 10.001 e fino a mq. 15.000;
 - 30 % di SL da destinare a ERS per gli interventi interessanti una SL complessiva superiore a mq. 15.001.

Al fine di garantire la sostenibilità degli interventi, la percentuale di SL da destinare ad ERS non dovrebbe in alcun caso superare la misura del 30% della SL dell'intervento e non dovrebbe in alcun caso riguardare interventi interessanti una SL inferiore a mq. 10.000.

- Riconoscere che la quota di ERS da insediare sia sempre consentita in aggiunta alla SL preesistente e recuperabile, e – comunque – che le quote di ERS in locazione e in vendita, in quanto nuovi "Servizi" (v. osservazione 4), a fronte dell'avvenuto convenzionamento con il Comune, costituiscano diritti edificatori perequati da annotare sul Registro delle Cessione, con conseguente modifica e aggiornamento dell'art. 7 delle N.d.A. del Piano delle Regole del P.G.T.

Con riferimento alla potenziale **scelta di monetizzazione**, si propone che il criterio di monetizzazione sia definito a mezzo di specifica delibera di Giunta Comunale previa consultazione pubblica con gli operatori e gli stakeholders, assicurando comunque la fattibilità e sostenibilità degli interventi e il principio di equivalenza economica rispetto alla realizzabilità in situ degli interventi di ERS e gli importi versati a titolo di monetizzazione vengano destinati prioritariamente alla riqualificazione edilizia o allo sviluppo degli immobili rientranti nel patrimonio immobiliare di proprietà comunale, con particolare riferimento agli edifici residenziali abbandonati o degradati, in modo da aumentare la quantità e la qualità dell'offerta abitativa pubblica.

Nel rispetto delle previsioni stabilite dal Codice dei Contratti pubblici (D.Lgs. n. 36/2023) e della disciplina applicabile in punto di partenariato pubblico-privato, le somme di cui sopra potrebbero essere utilizzate direttamente dall'Amministrazione comunale o, alternativamente, potrebbe essere valutato di concordare, mediante convenzione, che l'operatore privato assuma la qualifica di committente/soggetto attuatore dell'intervento per conto dell'Amministrazione. Tale seconda ipotesi, in particolare, potrebbe essere attuata, allorquando il corrispettivo per la monetizzazione sia adeguato e sufficiente a coprire i costi della progettazione e realizzazione del progetto di riqualificazione.

Ai fini della realizzazione degli interventi a cura degli sviluppatori, potrebbe altresì essere valutata la possibilità di cumulare, al corrispettivo a titolo di monetizzazione della quota ERS, le somme dovute a titolo di oneri di urbanizzazione primaria e secondaria relative all'intervento privato. L'intervento sul patrimonio edilizio comunale verrebbe dunque realizzato anche a scomputo oneri.

8. **Contributi per la realizzazione di ERS.** Avviare un confronto con lo Stato e la Regione volto a chiedere il riconoscimento di contributi economici a favore degli interventi edilizi aventi ad oggetto la realizzazione ovvero la riqualificazione edilizia di ERS, ciò in conformità agli obiettivi di cui alla c.d. Direttiva EPBD/Direttiva Case Green dell'Unione Europea e/o in attuazione del sub-investimento 2.3.1 “Social housing”, previsto dalla Missione 5, Componente 2 del PNRR o delle diverse fonti di finanziamento nazionale o stabilito a livello dell'Unione.
9. **Dotazione minima di parcheggi.** Avviare un confronto con gli organi istituzionali dello Stato volto a garantire la facoltà di ridurre la dotazione minima di parcheggi privati prevista all'art. 41-sexies, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, in relazione agli interventi per la realizzazione di ERS e di talune ulteriori funzioni urbane da insediare nelle Città, per le quali la dotazione attualmente prevista pare eccessiva.
10. **Pianificazione metropolitana della residenzialità.** Ampliare la visione delle politiche della casa in ottica metropolitana, tenendo conto dell'estensione della rete della mobilità e delle infrastrutture. In particolare, osservando che il perimetro territoriale di riferimento per la ricerca dell'abitazione, specialmente delle giovani famiglie, è ormai esteso anche oltre ai confini comunali, al fine di garantire la miglior risposta alla domanda proveniente dal territorio, l'Amministrazione potrebbe definire con i Comuni collegati da sistemi di mobilità e da linee metropolitane, esistenti e di nuova progettazione, intese e programmi coordinati di sviluppo della residenzialità.