



Milano, 30 ottobre 2026

Spett.le

COMUNE DI MILANO

DIREZIONE RIGENERAZIONE URBANA

AREA PIANIFICAZIONE URBANISTICA

GENERALE

pianificazioneurbanistica@postacert.comune.milano.it

Oggetto: Parziale variante normativa delle Norme di Attuazione del Piano delle Regole e del Piano dei Servizi del vigente Piano di Governo del Territorio (PGT), ai sensi e per gli effetti dell'art.13 della L.R. 11 marzo 2005 n.12 e s.m.i.. Consultazione delle parti sociali ed economiche ai sensi dell'art.13 comma 3 della LR 12/2005 – Parere Ordine Architetti P.P.C. della Provincia di Milano

Con riferimento all'avviso di avvio della consultazione delle parti sociali ed economiche e ai contenuti illustrati nel Forum della Rigenerazione Urbana del 14 ottobre 2026, l'Ordine trasmette il proprio parere elaborato sulla base dei contributi raccolti tra gli iscritti sulla proposta di parziale variante normativa al PGT.

Premessa

Le scelte di fondo della proposta di variante trovano ragionevolezza nel contrastare una bassa capacità di controllo delle trasformazioni urbanistiche ed edilizie che caratterizza l'attuazione delle previsioni di piano.

In particolare, la scelta di indirizzare la variante a lavorare sulla modifica delle indicazioni circa il superamento degli indici di edificabilità, le indicazioni morfologiche, le modalità attuative, la dotazione dei servizi e il ricorso alla monetizzazione, su taluni aspetti dell'attuale meccanismo dell'istituto perequativo nonché sui compiti assegnati alla Commissione per il Paesaggio, va nella giusta direzione.



La riduzione dei margini di discrezionalità nell'applicazione delle disposizioni urbanistiche, un maggior controllo del rapporto tra morfologia urbana e trasformazioni edilizie, il rafforzamento dell'armatura pubblica della città, la capacità di rispondere in maniera più efficace a domande emergenti quali l'accesso alla casa e ai servizi sono obiettivi condivisi dall'Ordine.

L'Ordine, d'altra parte, ritiene necessario esprimere una riserva sulle modalità con cui si è svolta la consultazione. Il parere è richiesto su documenti di sintesi, non coincidenti tra loro nelle successive versioni e non sull'articolato normativo. In assenza del testo delle norme e degli elaborati grafici non è possibile valutare compiutamente il coordinamento tra le disposizioni né i loro effetti applicativi. Si richiede che, prima dell'adozione, sia valutata la possibilità di una nuova consultazione delle parti sociali ed economiche, sull'articolato normativo completo e sui relativi elaborati, come consentito dall'art. 13, commi 2 e 3, della l.r. 12/2005.

L'Ordine è consapevole che la sede propria delle osservazioni sarà la fase successiva all'adozione della variante e per questo desta preoccupazione la tempistica del percorso. Con l'adozione scatteranno le misure di salvaguardia e la prossimità delle elezioni amministrative rende verosimile che l'approvazione definitiva non possa intervenire in tempi brevi. Si rischia così di protrarre a lungo un regime di doppia conformità che si sommerebbe all'incertezza interpretativa e all'allungamento dei tempi istruttori già insostenibili che hanno caratterizzato l'attività edilizia milanese negli ultimi anni.

Parere sintetico

La proposta di variante si confronta con l'intensa fase di trasformazione urbana ed edilizia che sta coinvolgendo, da poco più di un decennio, in maniera pressoché indistinta tutti i quartieri della città. Tale fase è stata sostenuta dai PGT 2012 e 2019 orientati alla rigenerazione della città esistente grazie a una normativa flessibile a vantaggio della rapidità delle procedure abilitative.

L'attuazione del diffuso processo di ricambio e densificazione del patrimonio edilizio esistente che ne è derivato si è accompagnata anche a profili di criticità. Il frequente e generalizzato ricorso a scostamento e deroga delle disposizioni normative amplificati da incoerenti quadri regolativi nazionali e regionali ha prodotto esiti non sempre coerenti con i consolidati paesaggi urbani e il



rapporto tra le trasformazioni edilizie attese e i reali benefici per la città non è sempre risultato equilibrato.

Alla luce di queste criticità, l'Ordine individua alcuni principi generali che orientano tutte le osservazioni successive:

Chiarezza e univocità della norma

I termini su cui si fondano le nuove regole (isolato, area interna, edifici circostanti, area edificabile, lotto funzionale) devono essere definiti in modo oggettivo e verificabile, accompagnati da schemi applicativi e da una cartografia aggiornata e coerente con lo stato dei luoghi.

Le nuove definizioni dovranno prevalere sulle disposizioni del Regolamento Edilizio Comunale vigente, qualora in contrasto, grazie a una specifica norma di PGT. La richiesta di coordinamento del Regolamento Edilizio Comunale ai sensi del Regolamento Edilizio Tipo (DGR 24 ottobre 2018, n. XI/695) dovrà essere assicurata con una procedura successiva.

Applicabilità

L'esclusione della SCIA alternativa al permesso di costruire (art. 23 DPR 380/2001) e la riconduzione di una parte rilevante degli interventi alla pianificazione attuativa richiedono che gli uffici siano organizzati e dimensionati prima dell'entrata in vigore della variante al fine di evitare un aggravamento delle tempistiche attualmente critiche.

Conformità al quadro sovraordinato

La variante deve essere coerente con le norme sovraordinate vigenti. In particolare, la disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso va adeguata all'art. 23-ter DPR 380/2001, come modificato dal d.l. 69/2024, conv. in l. 105/2024 («Salva-casa»): le «specifiche condizioni» cui gli strumenti urbanistici possono subordinare i mutamenti d'uso (commi 1-bis e ss.) dovrebbero essere individuate espressamente senza essere in contrasto con la norma statale. Allo stato, l'art. 11 delle NdA del Piano dei Servizi presenta profili di possibile contrasto con tale disciplina.

La definizione degli interventi edilizi (art. 3, comma 1, DPR 380/2001), oggetto di numerose e discordanti interpretazioni giurisprudenziali, porta a una precarietà dell'applicazione delle norme di piano in assenza di un quadro legislativo nazionale uniforme e condiviso.



Osservazioni sui contenuti della variante

Le osservazioni che seguono riprendono l'articolazione del documento presentato al Forum Rigenerazione Urbana del 14 ottobre 2026.

Area interna a isolati

Si condivide la sostituzione della nozione edilizia di «cortile» con quella morfologica di «area interna a isolati» che riduce l'incertezza interpretativa attuale.

Affinché la nuova definizione funzioni occorrerebbe completarla con schemi applicativi e elaborati grafici (mancanti nella documentazione fornita), criteri univoci di misurazione, chiarimenti sul ruolo della fascia perimetrale e relazionare la definizione di area interna agli isolati al Regolamento Edilizio.

Per i tessuti a impianto aperto si suggerisce di differenziare la disciplina in funzione dei caratteri dei diversi tessuti evitando di applicare indistintamente il medesimo rapporto altezza/distanza ai Tessuti a impianto aperto, alla città giardino e agli ARU di cui all'art. 23, comma 2, lett. b), per i quali dovrebbe essere consentita una maggiore flessibilità planivolumetrica, anche in presenza di edificazione densa e sviluppata in altezza.

Superamento degli indici di edificabilità

La regola per cui l'indice massimo può essere superato solo per conformarsi alle indicazioni morfologiche va chiarita nei suoi rapporti con la SL esistente legittima, con i diritti perequati e con le superfici accessorie, così che sia possibile determinare con certezza l'edificabilità di un lotto.

Alla base si colloca il tema della corretta individuazione del lotto funzionale, oggi spesso ricostruibile solo attraverso i titoli pregressi, per il quale si suggerisce di avviare, come obiettivo di medio periodo, una cartografia ufficiale rappresentativa dei lotti funzionali da redigere a cura degli uffici del Comune. L'esclusione del superamento degli indici anche per Nodi e Piazze appare in contrasto con il ruolo strategico attribuito a questi ambiti dal Piano urbanistico comunale.

Indicazioni morfologiche

Si condivide il superamento della regola dell'allineamento all'edificio adiacente più basso, che risolve una criticità della disciplina vigente.



Poiché, per effetto della soglia dimensionale prevista per la pianificazione attuativa, le indicazioni morfologiche diventeranno di fatto inderogabili per gran parte del tessuto minuto, è essenziale che i riferimenti siano definiti con criteri oggettivi e che la cartografia sia aggiornata.

Si ritiene fondata la riconduzione della Commissione per il Paesaggio entro le competenze del D.lgs. 42/2004 e della normativa regionale. La valutazione degli scostamenti dalle indicazioni morfologiche è tuttavia un giudizio di natura strettamente architettonica, che riguarda la qualità del progetto e il suo rapporto con il contesto che richiede una specifica competenza tecnica.

Ricondurre la valutazione alla pianificazione attuativa rischia di portarla, per via procedimentale, a una decisione di solo carattere politico e non anche tecnico.

Modalità attuative

La revisione delle modalità attuative è comprensibile alla luce degli esiti incoerenti prodotti negli anni dall'uso esteso delle deroghe, ma richiede uffici strutturati e regole chiare sui presupposti che determinano il ricorso al Piano Attuativo o al permesso di costruire convenzionato.

Il nodo principale è il combinato disposto tra scostamento morfologico ammesso solo con pianificazione attuativa e divieto di Piani Attuativi sotto i 3.000 mq: nel tessuto fine della città l'eccezione diventa di fatto impossibile.

Fermo che la regola deve restare il riferimento ordinario, si chiede che l'articolato individui le possibilità di scostamento per le aree minori, con una sede di valutazione tecnica e criteri definiti, e che chiarisca il fondamento della soglia.

Si chiede inoltre che la variante individui premialità effettivamente incentivanti e modalità attuative che favoriscano il ricorso ai concorsi di progettazione, strumento che seleziona i progetti per qualità indipendentemente dalla dimensione dell'intervento.

Edilizia Residenziale Sociale

L'Ordine condivide l'obiettivo di rafforzare l'edilizia residenziale sociale, condizione essenziale per la città di Milano, con particolare attenzione all'edilizia residenziale pubblica (ERP). Ritiene però che la variante affronti il tema soprattutto in chiave di adeguamento formale alle norme sovraordinate, senza rapportarsi in modo strutturato all'evoluzione della domanda abitativa e alla varietà delle risposte che il mercato e il privato sociale stanno sperimentando.



Come osservato dagli iscritti, sarebbe opportuno prevedere, soprattutto nei grandi interventi, la possibilità di riservare aree o lotti destinati all'ERP anche in assenza di finanziamenti già disponibili, così da consentirne la successiva attuazione.

La riduzione delle fattispecie ammesse va in direzione opposta alle politiche regionali e nazionali, che riconoscono e incentivano forme abitative diverse dalla tradizionale edilizia convenzionata. Ne sono esempi l'eliminazione del canone moderato e delle coabitazioni con servizi condivisi e la riconduzione delle residenze per studenti all'edilizia in vendita. L'ERS dovrebbe invece essere definita in modo da comprendere l'intera gamma dell'abitare sociale: locazione a canone calmierato, coabitazione, residenze per studenti, queste ultime riconosciute anche dalla l.r. 16/2016 tra i Servizi Abitativi Sociali e oggetto di una disciplina nazionale.

Sul piano del metodo, l'Ordine rileva che anche per l'ERS la variante tende a sovrapporre regole morfologiche e pianificazione attuativa. Il piano attuativo dovrebbe restare lo strumento per riorganizzare contesti e dotazioni di servizi, non il canale ordinario per superare i vincoli morfologici. Va in direzione opposta, ed è apprezzabile, la previsione di dotazioni di servizi per l'ERS negli ambiti ad elevata accessibilità. Per gli interventi di ERS in locazione che superano l'indice massimo, si chiede inoltre di precisare il significato delle «relative possibilità di scostamento» dalle indicazioni morfologiche, chiarendone limiti e procedure, senza introdurre ulteriori deroghe rispetto a quelle espressamente previste dalla variante.

L'Ordine chiede pertanto di rivedere la disciplina dell'ERS con un'impostazione più ampia e flessibile, ma fondata su regole certe. Quattro gli interventi indicati: riservare aree o lotti per l'ERP nei grandi interventi, ampliare le tipologie ammesse, valutare l'abbassamento della soglia che determina l'obbligo di ERS, distinguere con chiarezza i casi di intervento diretto da quelli che richiedono pianificazione attuativa, definendo limiti e procedure degli scostamenti ammessi.

Ambiti di rigenerazione, Piazze e Nodi

La riconduzione a Piano Attuativo della disciplina di Piazze e Nodi risponde all'esigenza condivisibile di una visione d'insieme dei benefici pubblici. Occorre valutarla insieme all'impossibilità di superare gli indici e all'aumento delle dotazioni dovute rischiando di rendere poco praticabile l'attuazione degli ambiti che il PGT considera strategici.

Autorimesse



Si comprendono e si condividono le ragioni di tutela della dotazione di parcheggi, ma il divieto generalizzato di cambio d'uso, per le autorimesse commerciali con SL legittimamente riconosciuta, rischia di contrastare con la disciplina statale dei mutamenti di destinazione d'uso (art. 23-ter DPR 380/2001, come modificato dal d.l. 69/2024, conv. in l. 105/2024).

Perequazione

Le modifiche proposte, imponendo la contestualità tra utilizzo dei diritti e cessione delle aree e l'individuazione preventiva dell'area di atterraggio, rischiano di irrigidire il meccanismo e di limitarne l'efficacia, senza tenere conto del favore con cui l'ordinamento considera la circolazione dei diritti edificatori (art. 11 L.R. 12/2005; art. 2643, comma 1, n. 2-bis c.c.). Ne derivano criticità sulla sorte delle aree cedute in eccedenza, sulla retrocessione in caso di decadenza del titolo e sull'acquisizione di aree strategiche, a detrimento dell'acquisizione gratuita al patrimonio comunale delle aree necessarie alle politiche urbanistiche.

Si rileva infine che una modifica di tale portata, che incide sull'impianto del Piano e non soltanto sulle norme, troverebbe una più propria collocazione in una variante generale piuttosto che in una variante normativa.

Norme transitorie

Considerata l'incertezza interpretativa e l'allungamento dei tempi istruttori degli ultimi anni, spesso non imputabili ai proponenti, applicare le nuove regole a procedimenti avviati da tempo rischierebbe di compromettere l'affidamento maturato e di generare nuovo contenzioso.

La variante dovrebbe quindi prevedere una disciplina transitoria chiara, che tuteli i procedimenti già avviati in relazione al loro stato di avanzamento. Il tema assume particolare rilievo alla luce della possibile durata del periodo di salvaguardia richiamata in premessa.

Dotazioni per servizi

La variante ridefinisce in più punti le dotazioni di servizi dovute. Si suggerisce una valutazione dell'effetto combinato di queste misure sulla sostenibilità degli interventi di rigenerazione.



Conclusioni

L'Ordine conferma la propria disponibilità a proseguire il confronto con l'Amministrazione e richiama, in conclusione, alcune condizioni che ritiene essenziali perché la variante raggiunga gli obiettivi dichiarati.

Per accompagnare l'applicazione delle nuove regole si chiede la riapertura degli sportelli tecnici, quale sede di confronto diretto tra uffici e professionisti, indispensabile per un'applicazione corretta e uniforme della disciplina. Si propone inoltre la riapertura di un tavolo permanente tra Comune e Ordini professionali, dedicato alle questioni interpretative di carattere generale, con esiti pubblici e validi per tutti, e non alla negoziazione dei singoli progetti.

In conclusione, preme ribadire che la riconduzione di una quota rilevante degli interventi alla pianificazione attuativa determinerà un forte aumento dei Piani Attuativi da istruire. Senza la preventiva strutturazione degli uffici richiamata tra i principi generali, il rischio è di spostare lo stallo dall'incertezza interpretativa ai tempi istruttori.

Quanto alla disciplina transitoria, infine, spetta all'Amministrazione individuare le forme più adeguate per tutelare i procedimenti avviati negli ultimi due anni di sostanziale stallo, così che il protrarsi dei tempi istruttori non si traduca in un ulteriore aggravio per operatori e professionisti.

Allegati: i contributi raccolti tra gli iscritti tramite call vengono riportati come allegato in maniera integrale

la Presidente dell'Ordine
dr. arch. Francesca Scotti