

Il restauro e la premialità nel PGT di Milano

Un esempio: la Grande Brera

(Intervento al convegno *Restaurare il passato per costruire il futuro*, promosso dagli *Amici dei Navigli* nella Sala delle Conferenze del Palazzo Reale di Milano, Venerdì 14 dicembre 2012)

La legge urbanistica lombarda 12/2005ⁱ offre (ma non impone) ai comuni alcune innovazioni di straordinaria importanza: **la perequazione, l'incentivazione e la libera circolazione dei diritti edificatori.**

Il meccanismo in sé (almeno concettualmente) è semplice: **compensare i sacrifici** (la cessione di aree e immobili per usi pubblici) e **premiare i comportamenti virtuosi** (la realizzazione di interventi di interesse e utilità pubblica) mediante **la concessione di diritti edificatori** altrimenti non ottenibili. Diritti che possono - e, in alcuni casi, debbono - essere trasferiti.

Maggiore **equità**, da un lato, e **valorizzazione del merito**, dall'altro. Ma anche maggior **vivacità immobiliare** e (si spera) migliore **qualità edilizia e architettonica.**

Il Comune di Milano ha colto l'occasione offerta dalla legge regionale. Perequazione, incentivazione e libera circolazione dei diritti edificatori sono **tre punti cardine del PGT** milanese e, più precisamente, di **entrambi i PGT**: quello Masseroli-Moratti, la prima versione, e quello attuale dell'assessore De Cesaris e del sindaco Pisapia. Con **rilevanti differenze**, però, di **pesi e misure.**

La prima versione dava molto peso alla perequazione, considerata il vero motore della trasformazione urbana: molta Slp generata, molta libertà di movimento, piena libertà di utilizzo della Slp in atterraggio. L'incentivazione era anch'essa presente nel piano prima maniera, ma in sottotono: le tipologie di interventi ammessi alla premialità erano poche, gli incrementi di Slp limitati.

La seconda versione ha fortemente ridimensionato la perequazione (esclusione, dovuta e sacrosanta, delle aree del Parco Sud, eliminazione, altrettanto meritoria, dei coefficienti di densificazione negli Ambiti di Trasformazione Urbana; introduzione dell'indice massimo e di forti limitazioni alla possibilità di costruire in altezza nel tessuto cittadino.

La premialità invece è stata "premiata" per perseguire due precise finalità: **il recupero del patrimonio edilizio e architettonico esistente e la qualità architettonica.**

Gli incrementi di Slp, assegnabili agli interventi di riqualificazione energetica degli edifici esistenti, sono stati portati dal 5% al 15%. Sono state, inoltre, introdotte due nuove premialità: la prima, per promuovere e sostenere gli interventi che si propongono di raggiungere una più alta qualità architettonica, affidando la selezione dei progetti alla **procedura del concorso di architettura**ⁱⁱ; la seconda, per promuovere e sostenere gli interventi che mirano alla **conservazione del patrimonio culturale**ⁱⁱⁱ **con finalità pubbliche.**

Agli interventi di **mantenimento e restauro** su edifici vincolati dal D.lgs 42/2004, quelli cioè riconosciuti di **particolare interesse storico e artistico**, il PGT riconosce, oltre all'incremento del 15% della Slp esistente

per il miglioramento delle prestazioni energetiche, **un ulteriore incremento fino al 15%**, qualora l'intervento riguardi **l'intero immobile** e sia finalizzato alla **conservazione dell'uso e della finalità pubblica**. L'incremento non potrà essere utilizzato in loco, ma necessariamente trasferito.

E' sicuramente una svolta, culturale e pratica, di enorme importanza che può mettere in moto **meccanismi virtuosi** – sotto l'aspetto **culturale** e, al tempo stesso, **economico** - di **recupero e valorizzazione** delle parti migliori della città esistente.

Non abbiamo dati disponibili, ma credo di non sbagliare valutando che i mq di SIp potenzialmente generabili dalla estensione della **premieria** siano quantomeno **equivalenti** a quelli generabili dalla "**perequazione estesa**" della prima versione del PGT: molto dipenderà dalla convenienza, dalle modalità attuative e dalle effettive possibilità di utilizzo della SIp premiale.

Con il PGT si è fatto un passo da gigante, certamente. Ma per procedere oltre bisogna ora, bene e rapidamente, specificare le modalità operative con il **nuovo regolamento edilizio**. Operazione assolutamente **non facile** per le **specificità** degli edifici storici rispetto a quelli nuovi ed anche a quelli di recente costruzione.

- Le **metodologie diagnostiche e di misurazione** attualmente utilizzate per le pareti nuove o di recente realizzazione non sono attendibili per gli edifici meno recenti (rimando, sul tema ad un interessantissimo e ponderoso studio, supportato da estese rilevazioni e monitoraggi, promosso dal governo francese proprio su questo argomento).
- Le **tecniche impiegate** per il miglioramento delle prestazioni energetiche devono essere differenziate in rapporto alle specifiche caratteristiche architettoniche e costruttive dei singoli edifici. Per fare un esempio l'impiego di rivestimenti a **cappotto** delle pareti esterne può essere **negativo dal punto di vista storico-estetico**, particolarmente in presenza di fregi e decori, e, addirittura, **dannoso da quello tecnico** perché l'impedimento della traspirabilità dei muri blocca l'umidità all'interno dei locali, con relative macchie e muffe, e può anche ridurre, anziché incrementare, la stessa capacità termica del muro.
- **Le soglie di prestazioni energetiche** per ottenere i bonus di SIp non possono quindi essere le stesse di quelle richieste per le nuove costruzioni e nemmeno quelle per gli edifici esistenti realizzati in anni recenti con tecnologie e materiali diversi.

Di tutto questo dovrà tener conto il regolamento edilizio per disciplinare l'attribuzione dei bonus urbanistici agli interventi sugli edifici esistenti e, in particolare, agli interventi di mantenimento e restauro sugli edifici di particolare interesse storico-artistico.

In ogni caso l'attribuzione di un incremento di SIp fino al 30% può essere un fattore incentivante, se non risolutivo, **certamente molto significativo**.

Per concludere, un esempio. **Che potrebbe anche essere una proposta**.

Si è tornato a parlare, proprio in questi giorni, della **Grande Brera**. Sono infatti arrivati i primi "soldi veri": 23 milioni di Euro stanziati dal Ministero dei Beni Culturali per dare inizio ai lavori.

Si potrà restaurare Palazzo Citterio, che ospiterà parte delle collezioni oggi mal esposte in sale inadeguate o custodite nei depositi della Pinacoteca, si sistemerà il tetto di Brera e si potranno traslocare gli archivi militari oggi ospitati nella Caserma Mascheroni.

Il progetto complessivo è però, come noto, molto più ambizioso. Oltre al restauro di Palazzo Citterio, sono previsti la sistemazione e l'ampliamento della Pinacoteca nella sua sede attuale con il trasferimento dell'Accademia di Belle Arti alla Caserma Mascheroni a seguito del trasloco delle attività militari ancora presenti e del restauro dell'edificio. Il costo complessivo è preventivato **in 108 milioni di Euro**. Le superfici edificate da restaurare sono (molto) all'incirca **55/60.000** metri quadrati.

Il progetto "Grande Brera" ha tutti i prerequisiti richiesti dall'art. 10, comma 4, del PGT e, alle condizioni che saranno definite dal Regolamento Edilizi, potrebbe ottenere in premio un bonus pari al 30% della SLP interessata dall'intervento. Se, per comodità di conto, si ipotizza una Slp di 60.000 metri quadrati, il bonus potrebbe arrivare a 18.000 mq di Slp premiale da cedere per essere trasferita e utilizzata altrove. Penso che anche nella situazione attuale il valore di questa Slp possa essere stimato sugli 800/1.000 Euro al metro quadro per **un valore complessivo di 15/18 milioni di Euro, pari al 14/16%** del costo dell'intero intervento.

Penso che tutti converranno sul fatto che questo contributo, se non risolutivo, è certamente molto (molto) significativo.

Milano, 14.12.2012

Gaetano Lisciandra

Note.

ⁱ **Legge Regionale 12/2005, art. 11. (Compensazione, perequazione ed incentivazione urbanistica)**

1. Sulla base dei criteri definiti dal documento di piano, i piani attuativi e gli atti di programmazione negoziata con valenza territoriale possono ripartire tra tutti i proprietari degli immobili interessati dagli interventi i diritti edificatori e gli oneri derivanti dalla dotazione di aree per opere di urbanizzazione mediante l'attribuzione di un identico indice di edificabilità territoriale, confermate le volumetrie degli edifici esistenti, se mantenuti. Ai fini della realizzazione della volumetria complessiva derivante dall'indice di edificabilità attribuito, i predetti piani ed atti di programmazione individuano gli eventuali edifici esistenti, le aree ove è concentrata l'edificazione e le aree da cedere gratuitamente al comune o da asservirsi, per la realizzazione di servizi ed infrastrutture, nonché per le compensazioni urbanistiche in permuta con aree di cui al comma 3.

2. Sulla base dei criteri di cui al comma 1, nel piano delle regole i comuni, a fini **di perequazione urbanistica**, possono attribuire a tutte le aree del territorio comunale, ad eccezione delle aree destinate all'agricoltura e di quelle non soggette a trasformazione urbanistica, **un identico indice di edificabilità territoriale, inferiore a quello minimo fondiario, differenziato per parti del territorio comunale, disciplinandone altresì il rapporto con la volumetria degli edifici esistenti**, in relazione ai vari tipi di intervento previsti. In caso di avvalimento di tale facoltà, nel piano delle regole è inoltre regolamentata la cessione gratuita al comune delle aree destinate nel piano stesso alla realizzazione di opere di urbanizzazione, ovvero di servizi ed attrezzature pubbliche o di interesse pubblico o generale, da effettuarsi all'atto della utilizzazione dei diritti edificatori, così come determinati in applicazione di detto criterio perequativo.

2-bis. I comuni possono determinare nel documento di piano i criteri uniformi di applicazione della perequazione urbanistica di cui al comma 2 in aree di trasformazione concordemente individuate nel territorio di uno o più di essi. In tal caso, le aree cedute alla rispettiva amministrazione comunale a seguito della utilizzazione dei diritti edificatori sono utilizzate per la realizzazione di servizi pubblici o di interesse pubblico o generale, di carattere sovracomunale, consensualmente previsti nel piano dei servizi del comune stesso

(comma introdotto dalla legge reg. n. 4 del 2008)

3. Fermo restando quanto disposto dall'art. 1, commi da 21 a 24, della legge 15 dicembre 2004, n. 308, alle aree destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale, non disciplinate da piani e da atti di programmazione, possono essere attribuiti, **a compensazione della loro cessione gratuita al comune**, aree in permuta o diritti edificatori trasferibili su aree edificabili previste dagli atti di PGT anche non soggette a piano attuativo. In alternativa a tale attribuzione di diritti edificatori, sulla base delle indicazioni del piano dei servizi il proprietario può realizzare direttamente gli interventi di interesse pubblico o generale, mediante accreditamento o stipulazione di convenzione con il comune per la gestione del servizio.

(comma dichiarato illegittimo, in combinato disposto con l'articolo 9, comma 12, dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 129 del 2006, nella parte in cui non prevede l'obbligo di procedure ad evidenza pubblica per tutti i lavori, da chiunque effettuati, di importo pari o superiore alla soglia comunitaria)

4. I diritti edificatori attribuiti a titolo di perequazione e di compensazione **sono commerciabili**. I comuni istituiscono il registro delle cessioni dei diritti edificatori, aggiornato e reso pubblico secondo modalità stabilite dagli stessi comuni.

(comma così sostituito dalla legge reg. n. 4 del 2008)

5. Il documento di piano può prevedere, a fronte di rilevanti benefici pubblici, aggiuntivi rispetto a quelli dovuti e coerenti con gli obiettivi fissati, **una disciplina di incentivazione** in misura non superiore al 15% della volumetria ammessa per interventi ricompresi in piani attuativi finalizzati alla riqualificazione urbana e in iniziative di edilizia residenziale pubblica, consistente nell'attribuzione di indici differenziati determinati in funzione degli obiettivi di cui sopra. Analoga disciplina di incentivazione può essere prevista anche ai fini della **promozione dell'edilizia** bioclimatica e del risparmio energetico, in coerenza con i criteri e gli indirizzi regionali previsti dall'articolo 44, comma 18, nonché ai fini del **recupero delle aree degradate o dismesse**, di cui all'articolo 1, comma 3-bis, e ai fini della **conservazione degli immobili di interesse storico-artistico ai sensi del decreto legislativo n. 42 del 2004**.

(comma così modificato dalla legge reg. n. 12 del 2006, poi dalla legge reg. n. 4 del 2008)

ⁱⁱ **Piano delle Regole, art. 11, comma 15**

15. È riconosciuta una **premialità fino a un massimo del 7% della S.I.p.** ammessa agli interventi che saranno oggetto di **procedura concorsuale per la redazione di piani e/o progetti architettonici**, al fine di favorire il confronto tra diverse soluzioni, migliorare l'offerta qualitativa e per affermare il primato del progetto. Le premialità si applicano a tutte le funzioni urbane negli interventi diretti, convenzionati e non, e a tutti i piani attuativi. La regolamentazione di questa premialità è disciplinata dal Regolamento Edilizio.

ⁱⁱⁱ **Piano delle Regole, art. 10, comma 4**

Per le opere di manutenzione straordinaria, restauro, risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia, finalizzate al miglioramento del livello di ecosostenibilità, che riguardino interi edifici esistenti e che rispettino tutti i requisiti indicati dal regolamento edilizio è riconosciuto l'incremento fino al massimo del 15% della S.I.p. esistente. **Tale misura incentivante è estesa agli interventi di mantenimento e restauro degli immobili di interesse storico e artistico, come individuati ai sensi del d.Lgs. 42/2004 e s.m.i. con specifico atto di vincolo, che migliorino le prestazioni dell'efficienza energetica secondo quanto previsto dal regolamento edilizio. Per questi immobili è ammesso altresì un ulteriore incremento fino al massimo del 15% della S.I.p. esistente, qualora l'intervento di restauro riguardi l'intero immobile al fine di conservarlo all'uso e all'utilità pubblica. Per i beni immobili vincolati l'incremento volumetrico concesso dovrà sempre essere oggetto di trasferimento.**