

# C'è ancora spazio per l'urbanistica? Riflessioni a margine della vicenda “Salva Milano”<sup>1</sup>

di *Alessandro Coppola, Elena Granata, Arturo Lanzani e Antonio Longo*

Nelle ultime settimane gli urbanisti sono tornati a parlare di urbanistica al Paese in molte sedi nazionali e locali, descrivendo alle comunità professionali e accademiche, ai cittadini e ai decisori politici i rischi legati all'adozione di prassi e leggi iperliberiste sulla rigenerazione urbana. Intorno al caso dell'approvazione di una legge di interpretazione autentica, proposta per risolvere la situazione specifica della città di Milano e con effetti estesi all'intero paese, hanno interagito con la politica – sia locale sia nazionale – in modo diretto, come non accadeva da anni. Le vicende milanesi, con i loro risvolti civili, politici e giudiziari hanno messo in evidenza molti nodi irrisolti nella gestione urbana e hanno reso palesi i rischi delle politiche urbane prive di visione, dirette essenzialmente dalle richieste degli operatori economici e da aspettative di sviluppo poco attente agli esiti concreti sulle città. Si tratta di una tendenza che affonda le proprie radici ormai in tempi lontani, ma che oggi merita di essere analizzata con maggiore profondità alla luce di quanto sta accadendo.

I fatti sono ormai noti a tutti. In modo più disinvolto rispetto ad altre città e sotto la pressione di un mercato immobiliare tanto vivace quanto affollato da operatori di ogni sorta, Milano ha spinto per semplificare le procedure per gli interventi di sostituzione edilizia nella città consolidata, senza che questi portassero a contropartite pubbliche adeguate. Non si tratta di grandi trasformazioni urbane ma di numerosissimi – si parla di oltre 150 – interventi di demolizione e ricostruzione con nuove sagome e sedimi, spesso con significativi aumenti di volume e cambi di destinazione d'uso. Il ricorso alla SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività) alternativa al permesso di costruire, anche per interventi di evidente rilevanza urbana, ha permesso di ridurre al minimo le procedure, di annullare il confronto politico e bypassare la mediazione degli strumenti di pianificazione e un Piano di Governo del Territorio approvato nel 2019 con obiettivi di rigenerazione

<sup>1</sup> DOI 10.3280/ASUR2024-141001

urbana di fatto, in tal modo, disattesi. Questa procedura ha consentito ai promotori di ridurre fino al 60% gli oneri di urbanizzazione e di concordare, per vie brevi, con gli uffici comunali cessioni di aree pubbliche e soprattutto monetizzazioni di queste ultime senza alcuna visione d'insieme. Si è così consolidato un modello di rigenerazione "fai da te", che ha portato alla costruzione di grattacieli e altri edifici di grande impatto, spesso in quartieri già densamente edificati, senza la valutazione dell'aumento della capacità insediativa, la conseguente pianificazione dei servizi necessari per la comunità e con livelli particolarmente ridotti di cattura pubblica del valore delle trasformazioni.

Un'interpretazione così ampia di rigenerazione avrebbe potuto verificarsi anche altrove? Forse sì. Ma a Milano è accaduto grazie all'interpretazione delle leggi nazionali e regionali definita dalle determinazioni di dirigenti comunali che, annullando ogni residua distinzione tra ristrutturazione edilizia e nuova costruzione e tra ristrutturazione edilizia e ristrutturazione urbanistica, hanno permesso che si costruisse molto, cambiando destinazione d'uso, anche in contesti anomali (come nel caso di grandi interventi residenziali realizzati all'interno di isolati della città consolidata), senza piani attuativi per contestualizzare i progetti, definire oneri e standard, o garantire coerenza con il contesto.

Questa prassi si è prodotta, nel passato decennio, in assenza di informazione pubblica e fuori dal controllo politico del Consiglio e, di fatto, della Giunta comunale, nell'indubbio silenzio del mondo professionale e accademico. Tale invisibilità istituzionale e scarsa reattività è d'altronde il conseguente portato del declassamento di trasformazioni di natura urbana a meri adempimenti edilizi. È stata quindi l'evidenza dei cantieri, la concreta modifica del paesaggio urbano e dello spazio quotidiano dei quartieri ad attirare l'attenzione su queste trasformazioni anche attraverso la mobilitazione di comitati di cittadini e residenti. L'intervento della magistratura ha messo sotto accusa dipendenti degli uffici comunali, responsabili delle imprese, professionisti, componenti della commissione paesaggio. Da parte propria, l'amministrazione comunale, dopo avere rivendicato la legittimità delle prassi oggetto d'indagine, ha rivisto, sebbene parzialmente, le procedure introducendo attraverso nuove determinazioni dirigenziali norme e prassi congruenti con l'interpretazione della magistratura e più attente alla tutela dell'interesse pubblico.

Nonostante la sua rilevanza quale esito ultimo di una lunga stagione di progressiva delegittimazione dell'urbanistica nel governo della rigenerazione urbana, questa vicenda milanese non sarebbe mai diventata una questione nazionale senza l'approvazione alla Camera dei Deputati del disegno di legge cosiddetto "Salva Milano", finalizzato ad offrire un'"interpretazione autentica" di norme presentate come contrastanti a

favore di una lettura che legittimasse pienamente – e retroattivamente – la prassi milanese.

Le norme di cui il ddl intende offrire “interpretazione autentica” abbracciano quasi quarant’anni di evoluzione della regolazione edilizia ed urbanistica: dal DM 1444 del 1968 e la L. 10 del 1977 – che, come noto, stabilivano che gli interventi che comportano un aumento di volumetria o un significativo cambiamento dell’altezza degli edifici dovessero essere accompagnati almeno da un piano attuativo, che prevedesse la cessione di suoli e la realizzazione di opere a beneficio della collettività e che distinguessero in modo limpido ristrutturazione edilizia, nuova costruzione e ristrutturazione urbanistica – fino al DL 98 del 2013, il cosiddetto “decreto del fare”, volto ad accelerare l’attività edilizia. L’“interpretazione autentica” amplia ulteriormente il concetto di ristrutturazione permettendo la demolizione e ricostruzione non solo senza alcun riferimento alla sagoma e sedime precedente, ma anche con incrementi di volumetria e cambio di destinazione d’uso. Viene inoltre meno la distinzione tra ristrutturazione edilizia, nuova costruzione e ristrutturazione urbanistica. Anche per trasformazioni più impattanti, dove era previsto un piano attuativo, si sancisce la possibilità di ricorrere ad una semplice SCIA. Come “interpretazione autentica” il provvedimento si propone un dubbio obiettivo: sana di fatto il passato milanese e condiziona il futuro facendo della prassi milanese un modello da seguire.

La legge tradisce un principio fondamentale che risale alle origini della cultura urbanistica italiana: l’indissolubile legame tra interesse privato e bene comune, tra vantaggio individuale e ricadute collettive, tra opere private e opere pubbliche. Un legame che dovrebbe essere sostenuto dai più raffinati strumenti dell’urbanistica – compresi quelli di natura negoziale – e delle politiche urbane. Il privato, pur godendo dei suoi diritti, ha sempre la responsabilità di restituire valore alla comunità e di garantire l’integrazione dei progetti che propone con il tessuto urbano esistente. Il vantaggio economico derivante dall’investimento dovrebbe comportare un contributo adeguato alla collettività, attraverso la realizzazione diretta o indiretta di infrastrutture e servizi pubblici, oppure attraverso forme di monetizzazione. Ridurre la capacità di cattura pubblica del valore generato da trasformazioni che hanno una natura di ristrutturazione e rigenerazione dei tessuti esistenti significa sottrarre alle amministrazioni comunali quote prospettivamente crescenti della ricchezza immobiliare generata da qui ai prossimi anni. E significa anche negare – contro ogni evidenza scientifica – la centralità che tali trasformazioni hanno nell’economia urbana in relazione a quelle più tradizionalmente espansive, destinate ad essere sempre meno rilevanti.

Quale città oggi potrebbe permettersi di comprimere ulteriormente entrate di bilancio così importanti? E per quale ragione – ed a vantaggio di quali attori – andrebbero compresse? E come, specie dopo la riduzione della portata della tassazione immobiliare, i comuni potrebbe garantire i servizi necessari ai propri cittadini in assenza di meccanismi efficaci di fiscalità urbanistica anche sulle operazioni di rigenerazione urbana? Il ddl “Salva Milano” rischia di svuotare completamente e definitivamente il significato del concetto di “rigenerazione urbana” recidendo il suo legame necessario con l’urbanistica a favore di una sua lettura come fatto meramente edilizio e immobiliare. Per evitare tale rischio dobbiamo tornare a declinare la rigenerazione urbana in un’accezione sufficientemente ampia. Un’accezione che muova dalle conoscenze accumulate da decenni di ricerca di urbanisti, sociologi, economisti urbani e di pratiche promosse e gestite da amministratori, attivisti urbani, innovatori sociali e che la concezione sottesa al ddl “Salva Milano” disconosce in modo radicale.

Oggi più che mai abbiamo da ripensare lo spazio della strada per consentire forme di mobilità più sicure e meno inquinanti, per potenziare la copertura arborea che mitighi le bolle di calore urbane, per raccogliere e smaltire diversamente le acque, per rinnovare gli impianti tecnologici urbani. Oggi abbiamo bisogno di ripensare lo spazio di molti servizi e realizzare nuove infrastrutture per una popolazione che cambia per età, origine, stili di vita. Dobbiamo garantire il diritto a vivere nelle aree urbane più dinamiche, in case dignitose e a costi abbordabili, anche ai ceti popolari. Oggi abbiamo bisogno di capitale naturale e spazi verdi nei territori urbanizzati, dove vivere un diverso rapporto con la natura e con l’ambiente, con forme di produzione agricola di prossimità e dove fronteggiare gli effetti terribili e impattanti della crisi climatica. Per tutto questo è necessaria più urbanistica, più capacità tecnica e politica, più desiderio di immaginare le città future nel loro insieme, non meno, come questa legge sembra suggerire.

La politica delle “interpretazioni autentiche” riduttive, delle semplificazioni burocratiche, rischia di rendere più difficile l’integrazione con il contesto, creando danni sociali ed ecologici difficili da recuperare. Solo attraverso un’urbanistica inclusiva e partecipativa possiamo affrontare queste sfide, e per farlo è essenziale un confronto pubblico aperto. Tutto ciò può avvenire solo in un quadro di confronto e di dibattito pubblico. Il futuro delle città non è materia (solo) per funzionari e tecnici, per costruttori e tecnici comunali caricati di una responsabilità pubblica fuori misura. Ecco perché non possiamo accettare che le città diventino spazi di trattative private, di negoziati affidati pochi soggetti, senza un’attenzione alla dimensione urbanistica intesa come campo di regolazione e di integrazione delle scelte private in una visione ampia.

Milano, teatro di grattacieli sorti in spazi interni agli isolati, di conflitti e conteziosi, diventa il modello da replicare in tutta Italia? Se questa legge fosse applicata su scala nazionale, rischierebbe di depotenziare – sul piano sia politico sia culturale – qualsiasi iniziativa avanzata di pianificazione urbanistica, riducendo in modo drammatico le risorse finanziarie destinate alla riqualificazione e all'innovazione degli spazi e dei servizi pubblici urbani, fondamentali per una città vivibile e sostenibile. Se già è difficile comprendere come possa la ricca Milano rinunciare a così ingenti entrate economiche, ancora più difficile è immaginare la sorte di tanti piccoli e medi comuni che a stento riescono a garantire i propri servizi pubblici con i proventi derivanti dall'edilizia privata.

È certamente auspicabile trovare una soluzione per Milano, non tanto per chi ha assunto le decisioni politiche oggi in questione, ma per la funzionalità degli uffici comunali, le imprese, i professionisti, i cittadini in attesa di risposte, siano essi acquirenti di un immobile oppure residenti di un quartiere con cantieri congelati. Ma questo non può avvenire estendendo a tutto il paese una prassi che si è dimostrata socialmente inaccettabile, prima che legalmente discutibile, nella stessa città di Milano. Mettere mano (e testa) a una legge organica sull'edilizia, sull'urbanistica e sulla rigenerazione urbana non è più procrastinabile. Serve uno sforzo congiunto di urbanisti, giuristi, amministratori, tecnici, che abbiano a cuore il destino materiale e immateriale del nostro Paese, che consideri con grande realismo le nuove esigenze e il quadro assai composito delle leggi esistenti, non per questo rinunciando ai valori fondativi che hanno indirizzato la cultura e la legislazione urbanistica Italiana dal dopoguerra ad oggi.

Tra la riduzione della rigenerazione urbana alla rigenerazione edilizia, la sudditanza agli interessi degli sviluppatori, la rinuncia al governo urbanistico delle trasformazioni urbane espressa dal ddl “Salva Milano” e una vecchia idea autoritativa e rigida di urbanistica non più riproponibile, riteniamo ci sia un'alternativa possibile. Per costruirla abbiamo bisogno di alcuni elementi fondamentali.

1. Abbiamo bisogno di buone regole per le trasformazioni diffuse (regole d'uso, regole tipo-morfologiche) e che distinguano situazioni in cui è possibile procedere con titoli diretti e situazioni in cui si deve ricorrere piani attuativi.
2. Abbiamo bisogno di nuove regole su oneri da pagare e cessioni, sulle dotazioni e prestazioni dei servizi.
3. Abbiamo bisogno di documenti direttori che non siano vuoti elenchi di buoni propositi o disegni velleitari, come in molti piani struttural-strategici delle città italiane, ma che forniscano indirizzi pubblici alle trasformazioni che avvengono sia per progetti (come per le grandi aree produttive e ferroviarie dismesse, le aree ex militari, gli stadi, ecc.)

che attraverso la gestione ordinaria degli spazi pubblici e delle infrastrutture.

4. Abbiamo bisogno di una maggiore presenza della cultura urbanistica nell'elaborazione delle trasformazioni più rilevanti (che non può limitarsi ad indirizzare e/o valutare) e di forme reali di evidenza pubblica e di partecipazione collettiva alle decisioni.
5. Abbiamo bisogno di attivare forme di scambio leale tra sviluppatori e comunità locali, in ogni ordine di trasformazione urbana.
6. Abbiamo bisogno di superare i settorialismi di tante politiche pubbliche: è cruciale il disegno di insieme, la dimensione multifunzionale e multi-scalare di ogni politica locale, la capacità di generare circoli virtuosi tra pratiche di innovazione sociale e visioni d'insieme.

La mobilitazione che il ddl "Salva Milano" ha suscitato potrebbe essere davvero l'occasione per rimettere a fuoco il senso di un pensiero urbanistico capace di misurarsi con la politica e con il mercato in modo più radicale e militante. Ricomporre i divari sociali e promuovere una reale riconversione ecologica degli insediamenti debbono tornare ad essere le priorità della nostra disciplina e del governo del territorio italiano.