

RIFLESSIONI SUL “CASO MILANO” IN VISTA DELLA VARIANTE AL PGT

Il presente documento vuole costituire una riflessione sulle presenti vicissitudini e un contributo sulle prospettive della politica urbanistica milanese, che possa costituire un riferimento nella discussione sulla nuova Variante PGT avviata dal Comune.

Premessa

Il “caso Milano” rappresenta bene la situazione di precarietà nella quale si muovono gli operatori del settore urbanistico edilizio, sia privati che pubblici, ma rimane pur sempre un caso eccezionale che non si presenta negli altri comuni del territorio metropolitano nè, almeno fino ad ora, in altre città della Lombardia.

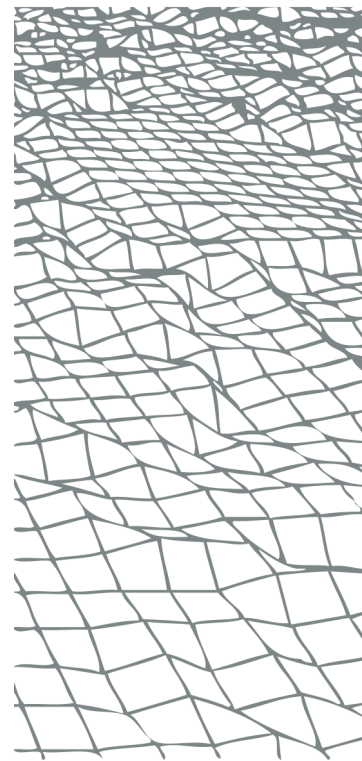
L’eccezionalità di Milano è dovuta anzitutto alle particolarissime condizioni del suo mercato immobiliare ed alle conseguenti pressioni che vengono esercitate non solamente sulle scelte della pianificazione comunale ma anche sulla produzione legislativa regionale e nazionale. Un ruolo importante va poi riconosciuto alla particolarità del costume urbanistico milanese, connotato, fin dagli anni ’50 del secolo scorso, da un costante conflitto fra i programmi di sviluppo e le rigidità della strumentazione urbanistica e dalla conseguente ricerca di percorsi procedurali accelerati peraltro favorita, negli ultimi anni, da nuove norme statali e regionali che hanno introdotto misure di semplificazione e di flessibilità, quali, ad esempio, Piani Attuativi in variante, Permesso di Costruire Convenzionato, ecc.

Nella fase attuale di ripensamento dei compiti, degli strumenti, delle regole e più in generale dei principi dell’urbanistica, il “caso Milano” rappresenta un importante banco di prova per la necessaria riforma tanto della prassi della pianificazione locale che dell’apparato legislativo che le governa.

Innovazioni e contraddizioni nella legislazione concorrente di Stato e Regioni in materia urbanistica

È noto che la legislazione urbanistico edilizia delle regioni italiane si è andata progressivamente allontanando dalla legge urbanistica nazionale che, pur rimanendo in vigore, è stata incisivamente innovata nel corso degli anni anche in conseguenza della vastità e complessità della produzione legislativa regionale.

A questa competizione fra legislazione nazionale e regionale si deve, forse, la crescente confusione che investe sia le regole generali della strumentazione urbanistica, attraverso l’innovazione della disciplina delle destinazioni d’uso, delle modalità operative, della definizione degli interventi edilizi, sia gli aspetti procedurali, questi ultimi affrontati da una molteplicità di provvedimenti urgenti (decreti “Sblocca Italia” e “Salva Italia”) poi parzialmente ricondotti ad una maggiore sistematicità attraverso il progressivo adattamento del Testo Unico



dell'Edilizia¹. A complicare ulteriormente la situazione è intervenuta la legge regionale lombarda che disapplica talune disposizioni di leggi statali² che in altre regioni costituiscono ancora punti cardinali per le scelte della pianificazione.

Un caso emblematico e particolarmente significativo per la situazione milanese riguarda la definizione dell'intervento di "ristrutturazione edilizia". Nel 2010 fu la Regione Lombardia ad azzardare una interpretazione estensiva con una modifica della propria legge³, cassata un anno dopo dalla sentenza della Corte Costituzionale⁴. Ma una definizione simile dell'intervento di ristrutturazione viene poi introdotta nel Testo Unico dell'Edilizia nel 2020⁵ al quale seguono successive ulteriori innovazioni⁶ che estendono la nozione di "ristrutturazione edilizia" e lasciano indefinito il limite che la separa dalla "nuova costruzione". Sicché in una città destinata non più ad espandersi ma a ricostruire sul costruito l'intervento di ristrutturazione tende ad occupare l'intero campo delle trasformazioni e potendo modificare senza limiti la disposizione dei fabbricati che vengono sostituiti, riduce drasticamente il campo degli interventi di ristrutturazione urbanistica.

In definitiva, il veloce avvicinarsi di innovazioni legislative, che non consente di consolidare linee interpretative condivise, l'incoerenza delle disposizioni statali e regionali incrementata dalla disapplicazione a livello regionale di talune disposizioni di leggi statali, il progressivo scivolamento, con la successione dei provvedimenti di "semplificazione", verso una condizione di sempre minore capacità di controllo delle trasformazioni urbanistico - edilizie costituiscono altrettanti presupposti del caos operativo nel quale è piombata la situazione milanese.

Densificazione e flessibilità nel PGT di Milano

Nel febbraio del 2008 venne allestita nell'Urban Center di Milano la mostra "Milano la città che sale" nella quale venivano presentati i progetti di edifici connotati da notevole altezza, fra i quali le torri di City Life, quelle della futura piazza Gae Aulenti, la nuova sede della Regione Lombardia ed altri esempi minori. A quel tempo era in corso l'elaborazione del primo PGT di Milano che sarebbe stato adottato nel 2010 e che aveva posto al centro della sua strategia la densificazione della città, con l'obiettivo di portarla a raggiungere il tetto di 1.800.000 residenti. Tale obiettivo sarebbe stato perseguito attraverso alcuni grandi progetti di trasformazione ma anche promuovendo un processo diffuso di "densificazione qualitativa" che avrebbe potuto riguardare l'intera città ed in particolare i quartieri periferici.

La strategia della densificazione pare essere ancora al centro del piano attualmente vigente. Condizione indispensabile per la sua applicazione operativa è la flessibilità delle disposizioni normative che devono potersi adattare a condizioni diversissime,

¹ D.P.R. n. 380/2001

² La LR 12/2005 all'art. 103 disapplica alcune parti del Testo Unico dell'Edilizia e del Testo Unico degli Espropri (D.P.R. n. 327/2001) nonché quasi interamente il DI 2/4/1968

³ La LR 7/2010 modifica, fra l'altro, la definizione contenuta nell'art. 27 della LR 12/2005.

⁴ Sentenza n° 309 del 23 novembre 2011.

⁵ Decreto Semplificazioni 76/2020

⁶ legge 34/2022 e legge 91/2022.

non facilmente prefigurabili dal piano generale. Traspare già nelle prime edizioni del testo normativo la volontà di favorire il riuso - la "rigenerazione" *ante litteram* - di quella miriade di fabbricati minori, quali depositi, garage, officine, laboratori poco o per nulla utilizzati dei quali sono pieni gli isolati milanesi. Per raggiungere l'obiettivo il PGT introduce disposizioni fortemente innovative nel panorama urbanistico lombardo:

- le **modalità di calcolo della capacità edificatoria realizzabile**, che può essere variamente incrementata in molti casi senza un limite, applicando premialità, trasferendo diritti edificatori, realizzando quote di edilizia sociale, inserendo servizi di uso e interesse pubblico e negozi di vicinato al piede dei fabbricati;
- l'**indifferenza funzionale**, che consente, ad esempio, di recuperare un magazzino per realizzare un ristorante e di demolire il fabbricato esistente e recuperarne interamente il volume a fini residenziali con un intervento di ristrutturazione edilizia;
- la **sistematica monetizzazione delle dotazioni** sia di servizi e spazi pubblici che delle quote di edilizia sociale;
- la **flessibilità nell'applicazione della normativa morfologica** alla quale rimangono demandati anche compiti di grande importanza, dei quali viene investita la Commissione Comunale del Paesaggio, che invadono il campo della conformazione dei suoli a fini edificatori, come nel caso della definizione dell'altezza massima consentita;
- infine, **le norme procedurali**, rivolte a trasferire al proponente, operatore o progettista, la responsabilità di una serie di verifiche quali - quantitative insieme alla scelta del titolo abilitativo da richiedere con conseguenti limitazione della capacità di controllo dell'esito finale da parte del Comune e, talvolta, dubbia legittimità dello stesso.

Gli ampi margini di flessibilità introdotti per ciascuno dei temi elencati possono produrre risultati positivi sia sulla qualità dell'intervento che sull'accelerazione delle procedure abilitative. D'altra parte, però, non si deve ignorare la tendenza degli operatori a praticare sempre l'estremo margine del campo delle facoltà concesse dalla norma: il contemporaneo sfruttamento di tutti i margini di flessibilità consentiti dalle regole del piano può produrre effetti incontrollati che vanno al di là della ragionevole interpretazione delle singole norme.

Le risorse umane per il governo delle trasformazioni

In generale tutte le decisioni della Pubblica Amministrazione devono fare i conti con la disponibilità e la preparazione professionale del personale preposto alla loro esecuzione e gestione. Questa condizione appare particolarmente evidente nella gestione della strumentazione urbanistica: un campo che sta attraversando una pesante crisi determinata da fattori sia esterni che interni alla disciplina urbanistica. Da un lato le riforme della Pubblica Amministrazione avviate nella seconda metà degli anni '90 hanno caricato i funzionari pubblici di responsabilità crescenti, non adeguatamente compensate dal riordino dei ruoli e dei riconoscimenti economici.

Dall'altro, rimane aperto il problema della formazione che, data la molteplicità delle competenze attualmente necessarie per operare nella Pubblica Amministrazione, richiederebbe da parte delle Università un contributo specifico, capace anche di risvegliare l'interesse per questo campo di lavoro e, da parte della stessa Pubblica Amministrazione, un maggiore impegno nella formazione professionale e nella messa a punto delle misure incentivanti e premiali.

Tutto questo fa sì che in tutta l'Italia centro - settentrionale e non solamente a Milano, si verifichi una grave carenza di personale dotato delle necessarie competenze e disponibile a ricoprire i diversi ruoli e, in particolare, quelli dirigenziali. Sicché il Comune di Milano ha richiamato, nel periodo recente, un certo numero di bravi dirigenti sottraendoli ai Comuni del territorio metropolitano.

Risulta indispensabile e urgente ricostituire il capitale umano necessario alla gestione delle trasformazioni della città e del territorio, coinvolgendo le Università e le Pubbliche Amministrazioni. Nel frattempo è necessario che la disciplina dello strumento urbanistico comunale faccia i conti con l'entità e la qualità delle risorse umane destinate alla sua gestione ed eviti di gravare di ulteriori responsabilità i funzionari, scaricando sulla fase applicativa e quindi sui funzionari stessi, il compito di assumere decisioni che all'epoca del Piano Regolatore Generale sarebbero state di stretta competenza del Consiglio Comunale.

Suggerimenti e proposte per la Variante al PGT di Milano

A partire dalle questioni sollevate dal "caso Milano" e ampliando lo sguardo alla strategia presentata dal Comune per la redazione della Variante, INU Lombardia avanza alcuni suggerimenti e proposte rivolti a rafforzare la capacità di governo delle trasformazioni, a sostenere l'interesse pubblico in tutte le operazioni di rigenerazione urbana ed a contenere il fenomeno della selezione sociale ("gentrificazione") che ormai interessa pesantemente anche i quartieri periferici.

Anzitutto, **sarebbe apprezzabile che venisse reso pubblico il bilancio dell'attuazione del piano vigente.** Sono, infatti, trascorsi più di 10 anni dall'entrata in vigore del primo PGT rispetto al quale la Variante del 2020 non può avere prodotto significative correzioni di rotta. È importante che la discussione sul programma e le strategie della Variante venga fondata sul confronto fra i risultati attesi e quelli ottenuti nella fase attuativa: entità, distribuzione e destinatari del nuovo patrimonio di edilizia residenziale realizzato, funzionalità ed effetti sulla vita urbana dei nuovi interventi destinati alle attività terziarie, incremento della dotazione di spazi e servizi pubblici, ecc. Inoltre, considerata la centralità del tema nel programma presentato dal Comune ed agli obiettivi dichiarati per la promozione dei grandi progetti di trasformazione (Scali ferroviari, quartieri nuovi, *Reinventing Cities*, ecc.), un capitolo specifico dovrebbe essere dedicato ai **risultati ottenuti nel campo dell'edilizia sociale** in termini di numero e qualità degli alloggi realizzati nonché di modalità di assegnazione degli stessi. Questo anche al fine di valutare correttamente il fenomeno della selezione delle componenti sociali dovuta all'evoluzione del mercato immobiliare milanese.

In secondo luogo, per rendere plausibile qualunque politica volta all'incremento e alla qualificazione dei servizi e degli spazi pubblici e alla realizzazione della residenza sociale è necessario che venga nuovamente posto al centro della disciplina di piano il **principio della restituzione alla collettività di parte dei proventi della rendita fondiaria**, che a Milano risultano ancora assai rilevanti: principio sancito dalla legislazione statale⁷, ancorché disapplicato dalla Regione Lombardia.

Infine, quanto agli aspetti propriamente normativi, ferma restando la necessità di una più chiara collocazione e di un più efficace coordinamento, nelle Norme di attuazione del PGT, delle disposizioni statali, regionali e locali, nei diversi campi delle trasformazioni urbanistico - edilizie, riteniamo che tre temi in particolare meritino maggiori approfondimenti.

1. La **salvaguardia dei valori urbani diffusi** di varia natura (storica/paesaggistica/architettonica/culturale e sociale) ivi inclusi taluni pregevoli esempi di quartieri di edilizia pubblica: valori non distribuiti esclusivamente nelle aree con disegno urbano riconoscibile (ARU) e frequentemente non soggetti a vincoli di salvaguardia, ma che contribuiscono in maniera determinante alla definizione della particolare identità urbana di Milano e costituiscono, pertanto, un patrimonio civile dell'intera collettività.
2. Una **nuova definizione degli strumenti di controllo del carico urbanistico** che consenta da un lato la veloce attuazione degli interventi di trasformazione che si muovono all'interno di regole definite di natura dimensionale (altezze, densità, ecc.) e prestazionale (riduzione impatto edilizio, soleggiamento e ombreggiature dei cortili, profili altimetrici coerenti con l'edificato circostante, ecc.) e dall'altro individui le eccezioni e le relative procedure.
3. La **rivalutazione del contributo degli interventi di trasformazione urbanistico - edilizia all'incremento e alla qualificazione degli spazi e dei servizi pubblici**. Tale approfondimento, che potrebbe essere tradotto in schemi di convenzioni tipo, appare indispensabile, in particolare, nel campo della rigenerazione urbana dove le trasformazioni devono in genere essere accompagnate da un impegno equivalente nella riqualificazione dell'armatura pubblica dei quartieri senza che risultino penalizzate le dotazioni di prossimità.

L'Istituto Nazionale di Urbanistica, che sta attualmente promuovendo un progetto di riforma della Legge Urbanistica nazionale, si impegna, a livello locale, a seguire l'evoluzione della strumentazione urbanistica, anche fornendo un contributo di idee e proposte perché il piano di Milano possa a rappresentare un riferimento tecnico e culturale per l'intera Regione.

Milano, 22 febbraio 2024

⁷ DPR 380/2001, art. 16, comma 4, leet. "dter", che riserva al Comune il 50% del "... del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica ..."