

# Lo scambio sleale

Bertrando Bonfantini

Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani  
(bertrando.bonfantini@polimi.it)

## La parola tradita

Il ‘caso Milano’ origina dallo svuotamento del senso di una parola: ristrutturazione. Alla storia di questo svuotamento, poi, se ne associa una seconda più recente, che in modo analogo travisa – deprimendola e mortificandola – un’altra espressione di grande attualità: rigenerazione urbana.

Il Dpr 380/2001 riprende le ‘antiche’ definizioni degli interventi edilizi formulate dalla legge 457/1978<sup>1</sup> tentando di rimuovere le incertezze e ambiguità con una sistemazione rigorosa, come si conviene a un Testo unico sulla materia edilizia. Gli *interventi di ristrutturazione edilizia* (art. 3, c. 1, lettera d) vi sono individuati come quelli «rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell’edificio, l’eliminazione, la modifica e l’inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell’ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali, a quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica».

Questa definizione va incontro alla nozione di senso comune associata alla parola, e cioè: che un ‘immobile’ oggetto anche della più incisiva operazione di ristrutturazione edilizia non possa muoversi da dove sta (sedime), non possa assumere altra diversa foggia (sagoma) e non possa incrementarsi nella sua consistenza dimensionale materiale (volume), che altrimenti ne configurerebbe un ampliamento, costituente appunto diversa fattispecie.<sup>2</sup>

Senonché il dispositivo comincia fin da subito a incrinarsi, per effetto di una piccola ma essenziale modifica introdotta già l’anno seguente (D.Lgs 301/2002, art. 1, c.1, lettera a), la quale innesca la metamorfosi successiva: «all’articolo 3, comma 1, lettera d) [del Testo unico], le parole: ‘successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali, a quello preesistente’ sono sostituite dalle seguenti: ‘ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente’». Scompare il ‘fabbricato identico’, scompare il mantenimento delle caratteristiche originali dei materiali. Ma insieme a queste modifiche (che possono anche apparire ragionevoli) viene meno il vincolo di sedime: che il concetto di ristrutturazione

possa associarsi a un edificio ‘migrante’ comincia a dare alla definizione caratteri sconcertanti.

Il processo troverà la sua accelerazione nel 2013 (L. 98, art. 30, c. 1, lettera a) quando scomparirà anche il vincolo di sagoma.<sup>3</sup> Attraverso le sue ulteriori modifiche degli anni ‘20<sup>4</sup> il testo ‘coordinato’ del Dpr 380 assumerà, circa la definizione di ristrutturazione edilizia, la sua attuale formulazione (riportata in nota).<sup>5</sup>

L’unico aspetto che permane nel distinguere la *ristrutturazione edilizia* dalla *nuova costruzione* è il suo applicarsi a un edificio preesistente – addirittura là dove questo non esista più, ma «sia possibile accertarne la preesistente consistenza». Il tradimento della parola è completo e ciò che è blu – intervento di *sostituzione edilizia* – viene detto rosso – *ristrutturazione (?) edilizia*. La prima osservazione a consuntivo di questa disamina, con sguardo prospettico sul ‘caso Milano’, è la seguente. La cattiva qualità di scrittura del testo normativo, per una materia – quale il diritto è – fondata sulla parola, non può che essere foriera di foschi presagi e di incidenti probabili. L’uso spregiudicato della parola nella norma, fino al tradimento del senso, ne comporta il rischio. E questo – l’incidente – è avvenuto.

## Rigenerazione urbana?

La legge 120/2020 è il provvedimento (fatte salve le successive ‘rifiniture’) il quale sostanzialmente segna l’attuale configurazione del Dpr 380 per quanto pertiene specificamente alla ristrutturazione edilizia. Vi è, però, una novità importante rispetto alle modifiche apportate in passato nel dispositivo argomentativo di queste ulteriori, le quali (come si legge nell’incipit del comma 1, art. 10, ‘Semplificazioni e altre misure in materia edilizia’) sono promosse «Al fine di semplificare e accelerare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, nonché di assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo di *processi di rigenerazione urbana*, decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo» (corsivo mio).

‘Rigenerazione’ è una delle parole-etichetta di questa fase storica delle politiche per le città. Non ci sono piano e amministrazione che non mobilitino virtuosi obiettivi di rigenerazione, inclusione, partecipazione, sostenibilità... Ma che cos’è la rigenerazione oltre la sua definizione edificante – ma molto poco praticata – di approccio multidimensionale alla

trasformazione urbana capace di perseguire e integrare insieme benefici spaziali, economici, sociali e ambientali?

L'interpretazione di 'rigenerazione' che traspare implicita dalla citata legge 120/2020, e più esplicita nel recente Disegno di legge relativo<sup>6</sup> così come, già nel 2014, nella legge 31 della Lombardia, è tutta edilizia.

Questi provvedimenti sono tutti alimentati dall'equivoco di pensare che la rigenerazione si risolve – *consista* – nei processi trasformativi di episodi edilizi esausti della città, mentre la rigenerazione – *urbana*, appunto – ha per oggetto la città nel suo insieme, e trova le risorse per questa operazione complessa proprio nelle contropartite pubbliche di quegli episodi trasformativi, il cui plusvalore generato – nella sostituzione – andrebbe oculatamente stimato e 'catturato' secondo principi di uno *scambio leale*.<sup>7</sup> I processi trasformativi edilizi sono alimento per una eventuale rigenerazione urbana, non l'obiettivo e l'esito di quest'ultima, attraverso cui valutarne l'efficacia.

A fronte dei fenomeni trasformativi contemporanei, con carattere diffusivo, geografia incerta e granulometria variabile, che senso ha, dunque, individuarne – della rigenerazione – degli 'ambiti' o, peggio, misurarne la performance in un banale processo di sostituzione puntuale? La rigenerazione urbana non è un problema edilizio, ma *urbanistico* il quale, piuttosto, in quei processi trasformativi dovrebbe provare a trovare, almeno in parte, risorse per un progetto pervasivo di qualificazione dello spazio aperto, del welfare urbano, dell'accesso alla casa, in un ancor più generale – 'basico' – processo di re-infrastrutturazione complessiva dell'impalcato urbano, che lavori sulle *prestazioni primarie* dell'urbanità in crisi (gestione delle acque, dei suoli, prestazioni ecologiche e bioclimatiche della città, qualità dell'ambiente urbano e dello spazio abitabile), per certi versi in un ritorno a pratiche urbanizzative ri-fondative analoghe, nella differenza, a quelle di costruzione della città otto-novecentesca europea. Il che della rigenerazione fa tutt'altra questione da una sua mediocre sottointerpretazione nei termini di lubrificazione di meri processi parassitari di sostituzione edilizia. Come se gli effetti di rigenerazione urbana potessero rappresentarsi col metro dell'efficienza di una veloce 'demo-ricostruzione': non c'è nessuna rigenerazione urbana in un processo di pura sostituzione di edifici 'consumati'.

### Milano e il 'Salva Milano'

In una recente occasione, presso l'Ordine degli Architetti di Milano,<sup>8</sup> l'assessore alla Rigenerazione urbana ha spiegato che «Milano ha deciso di accelerare questi processi [di sostituzione] e si è appoggiata su delle leggi di semplificazione che lo consentivano. E quindi ha consapevolmente, volutamente cercato di semplificare e accelerare i processi. Chiaramente questo sta anche in una ambizione della nostra città di non essere solo il punto di riferimento a livello nazionale per il sistema finanziario, socioeconomico ecc., ma anche in relazione alle città più importanti d'Europa. Volutamente, quindi, si è proceduto attraverso una semplificazione delle procedure urbanistiche». La questione non è quella di eventuali condotte illegittime nei confronti delle disposizioni di legge, fino a quelle risalenti alla 'legge ponte' e al suo decreto attuativo. Su tutto questo il giudice deciderà, sulla base di una ampia giurisprudenza e in relazione alla specificità particolare dei singoli casi e situazioni. Il punto sta piuttosto nel fatto che tutte quelle dimensioni che

fanno il 'caso Milano' – le altezze, le compatibilità, i caratteri morfologici, le contropartite delle trasformazioni, i convenzionamenti o gli atti unilaterali d'obbligo utili e possibili... – potevano e possono essere disciplinate e governate col piano, *nel piano*. Principio di indifferenza funzionale, bassi oneri di urbanizzazione, incentivi volumetrici e 'scontistica' di legge configurano oggi per la 'ristrutturazione edilizia' a Milano il quadro di uno *scambio sleale*. Stride, allora, la rivendicazione del danno economico generato dal mancato introito per effetto dell'*impasse* giudiziaria, a fronte di una idea angusta di una rigenerazione tutta *edilizia* che rinuncia alle risorse per una rigenerazione *urbanistica*. E questo imbarazza e confligge con l'immagine di città 'prossima' ai quartieri e ai suoi abitanti che Milano promuove di sé.

Non si tratta di discutere della legalità dell'azione urbanistica, ma degli *obiettivi* che Milano si dà nella sua politica urbanistica, e dei *modi* con cui perseguirla.

Più in generale, la prospettiva imboccata col 'Salva Milano' è quella dell'ulteriore intervento derogatorio, disorganico e disarmonico, in una deriva che ha visto tarmare il quadro giuridico dell'urbanistica – l'idea stessa di una *urbanistica necessaria* – attraverso una selva di provvedimenti settoriali, a prevalente contenuto edilizio (con l'edilizia utilizzata come grimaldello di scardinamento urbanistico), senza un pensiero che ne disciplinasse una qualche coerenza complessiva di sistema – in assenza di una idea di 'governo del territorio'.<sup>9</sup> Che ci si trovi oggi a discutere sul mancato rispetto o meno di norme urbanistiche – 'ponte' – della fine degli anni '60 del secolo scorso, che ci si interroghi sul se e quando quelle disposizioni siano ancora in vigore, nella babele di modifiche nazionali e regionali intercorse, disegna il quadro, desolante, dell'urgenza di una ormai non più rinviabile nuova legge *urbanistica*. Un'urgenza che il Salva Milano umilia. Che questa venga presentata come norma 'interpretativa' costituisce un ulteriore tradimento della parola. Chi ne voterà l'approvazione se ne assumerà la grave responsabilità.

### Note

1. Nella quale la ristrutturazione edilizia è oggetto dell'articolo 31, comma 1, lettera d: «1. Gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente sono così definiti: [...] d) interventi di ristrutturazione edilizia, quelli rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, la eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti».

2. Che il Testo unico collocava, infatti, alla successiva lettera 'e' – interventi di nuova costruzione – punto e.1: "ampliamento [di manufatti edilizi] esistenti all'esterno della sagoma esistente".

3. Al Dpr 380/2001 «sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'articolo 3, comma 1, lettera d), ultimo periodo, le parole: 'e sagoma' sono soppresse e dopo la parola 'antisismica' sono aggiunte le seguenti: 'nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza'».

4. La lettera d dell'art. 3, comma 1 del Dpr 380 è stata modificata dall'art. 10, comma 1, lettera b), della legge n. 120 del 2020, poi dall'art. 28, comma 5-bis, lettera a), legge n. 34 del 2022, poi dall'art. 14, comma

1-ter, legge n. 91 del 2022 poi dalla legge n. 105 del 2024 di conversione del decreto-legge n. 69 del 2024.

5. Sono definiti *interventi di ristrutturazione edilizia*: «gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice

dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ad eccezione degli edifici situati in aree tutelate ai sensi degli ARTICOLI 136, COMMA 1, LETTERE C) E D), E 142 DEL MEDESIMO CODICE, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria».

6. 'Disposizioni in materia di rigenerazione urbana e delega al Governo per la semplificazione delle disposizioni legislative in materia urbanistica'.

7. Fausto Curti (2006), a cura di, *Lo scambio leale. Negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici*. Roma: Officina.

8. *Rigenerazione urbana, lavori in corso sulle leggi che governano il territorio: un confronto tra politica e professione*, 3 dicembre 2024.

9. Rinvio all'articolo pubblicato in Anteprema sul numero 106/2023: Andrea Vergano, «La Città delle mille deroghe».