



31 DICEMBRE 2025

Tra weeks & woke. Il senso di Milano per la rigenerazione urbana

di Maria Agostina Cabiddu
Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo
Politecnico di Milano



Tra weeks & woke. Il senso di Milano per la rigenerazione urbana^{*}

di Maria Agostina Cabiddu

Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo
Politecnico di Milano

Abstract [It]: A oltre vent'anni dalla l.c. 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, manca tuttora una legge statale che definisca i principi fondamentali della materia del governo del territorio. Nel frattempo, le indagini che hanno colpito la “rigenerazione urbana” milanese hanno reso evidente la progressiva erosione della materia, complici l'urbanistica contrattata e la confusa liberalizzazione dei titoli edilizi, rivelatisi potenti strumenti di estrazione della rendita, a esclusivo vantaggio della speculazione immobiliare e finanziaria e a detrimento del territorio e della comunità che vi è insediata.

Title: Between weeks & woke. Milan's approach to urban regeneration

Abstract [En]: More than twenty years after Law No. 3 of October 18, 2001, Amendments to Title V of Part Two of the Constitution, there is still no state law defining the fundamental principles of land management. Meanwhile, investigations into Milan's ‘urban regeneration’ have highlighted the progressive erosion of the subject, aided by negotiated urban planning and the confused liberalization of building permits, which have proved to be powerful tools for extracting rent, to the exclusive advantage of real estate and financial speculation and to the detriment of the territory and the community that lives there.

Parole chiave: urbanistica; edilizia; pianificazione; semplificazioni; SCIA

Keywords: urban planning; construction; planning; simplifications; SCIA (certified notification of commencement of works)

Sommario: 1. C'era una volta l'urbanistica. 2. Dalla dazione all'induzione (forse indebita) ambientale. 3. Semplificazioni e privatismi. 4. Altro che piano: bisogna correre. 5. Del lavare la testa all'asino.

1. C'era una volta l'urbanistica

Il senso di Milano per la rigenerazione urbana è stato costruito, ingegnerizzato e, innanzitutto, raccontato (utilizzando ampiamente tutti gli strumenti di comunicazione: quelli destinati agli specialisti dei diversi settori ma anche – e soprattutto – quelli rivolti al grande pubblico), per rendere “attraattivo” e *glamour* un modello di crescita (urbana, economica e finanziaria), importato da diversi contesti internazionali e suscettibile di applicazioni – all'occorrenza – anche in altre realtà locali¹. Milano diventa, in effetti, improvvisamente *the place to be* e i turisti invadono la città², che è tutto un susseguirsi di “saloni”, settimane della moda, *festival*, finanza globale, insomma: *weeks & weeks*.

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per una ricostruzione delle vicende esplose con le indagini tuttora aperte, G. BARBACETTO, *Contro Milano. Ascesa e caduta di un modello di città*, Paper First, 2025; L. TOZZI, *L'invenzione di Milano. Culto della comunicazione e politiche urbane*, Cronopio, Napoli, 2023.

² Il fenomeno dell'*overtourism* è ormai all'attenzione degli studiosi, oltre che dell'opinione pubblica, per l'impatto che un numero di visitatori superiore alla capacità di sostenere tale presenza in modo equilibrato e sostenibile può avere

Lo *storytelling*³ non ha, d'altra parte, difficoltà ad attecchire: la grande trasformazione che ha caratterizzato l'economia, l'affermarsi del terziario e il prevalere della finanza sono lo sfondo ideale su cui collocare i fenomeni che toccano terra, alimentando la narrazione di una città attrattiva di persone, merci, servizi e capitali, lanciata a grande velocità all'inseguimento nelle classifiche internazionali di Londra, New York, Dubai.

Sono lontani, ormai, gli anni della ricostruzione e del successivo *boom* economico che avevano segnato nel nostro Paese anche il periodo d'oro dell'urbanistica, argomento diventato allora improvvisamente di moda negli ambienti economici, politici e sindacali, oltre che in quelli accademici e culturali: anni di tumultuosi cambiamenti, nei quali l'Italia compie il salto – che in Inghilterra aveva richiesto quasi due secoli – da Paese rurale a Paese industriale. Le fabbriche del Nord attraevano forza lavoro e milioni di abitanti (9.140.000 tra il 1955 e il 1971) venivano coinvolti in migrazioni interregionali, determinando un massiccio esodo dal Mezzogiorno verso le grandi città, che crescevano a dismisura senza un corrispettivo sviluppo dei servizi – scuole, ospedali, trasporti, case – e non erano rare le reazioni di esclusione e rigetto nei confronti dei nuovi inurbati, reclamanti interventi urgenti volti a garantire condizioni di vita dignitose e civile convivenza con le comunità ospitanti.

Se, infatti, l'esigenza di regolamentare l'uso del suolo (delle campagne e delle città), lo sfruttamento delle materie prime e delle risorse naturali, la dotazione di infrastrutture e di servizi utili alla vita collettiva sono temi con cui l'uomo si è sempre misurato nel corso della storia, erano proprio le drammatiche condizioni del Secondo Dopoguerra a rendere non più procrastinabile un intervento pubblico, specificamente finalizzato a dare corpo, anche in questo settore, ai diritti di cittadinanza, secondo quanto previsto dalla nuova Costituzione repubblicana.

Da qui una serie di interventi legislativi, per lo più imperniati sulla proroga delle locazioni di immobili, sugli incentivi all'edilizia (per la ricostruzione delle abitazioni distrutte dagli eventi bellici), sulle agevolazioni tributarie, oltre che sugli investimenti diretti o sostenuti dello Stato. Tra questi, particolarmente importante, la c.d. "legge Fanfani" (l. 28 febbraio 1949, n. 43), recante *Provvedimenti per l'incremento e l'occupazione operaia agevolando la costruzione di case per i lavoratori*, che istituiva il piano INA-Casa, con il duplice obiettivo di rilanciare l'economia di un Paese distrutto dalla guerra, attraverso il tradizionale

sull'erosione dell'ambiente naturale e del patrimonio culturale; sull'aumento del costo della vita e, in particolare delle abitazioni; sulla saturazione delle infrastrutture e dei servizi pubblici; sulla perdita dell'identità locale e la conseguente omologazione culturale; sulla marginalizzazione ed espulsione dei residenti dai propri quartieri e dalle proprie città. Si vedano A. DI BELLA, *Geografia del turismo urbano*, Laterza, Roma-Bari, 2022; L. TOZZI (a cura di), *City killers. Per una critica del turismo*, Libria, Melfi, 2023; S. GAINSFORTH, *Oltre il turismo. Esiste un turismo sostenibile?*, Eris Edizioni, Torino, 2023.

³ L'uso dell'inglese serve, naturalmente, a rendere più accattivante il racconto e con ciò il prodotto da vendere, strizzando l'occhio all'internazionalizzazione, ma finendo per escludere (o comunque ottundere l'attenzione de) i più, indotti ad accettare acriticamente il *mainstream* propalato dalle agenzie di comunicazione.



volano dell'edilizia e di rispondere al disagio – abitativo ed economico – di una larga fetta di popolazione, con case di buon livello qualitativo a costi abbordabili. Il piano era finanziato da un fondo dello stato, inizialmente alimentato anche dall'ERP (*European Recovery Program*, il c.d. “piano Marshall”), nonché da un contributo, pari allo 0,60% delle retribuzioni, versato da tutti i lavoratori dipendenti, pubblici e privati, cui si aggiunge quello dell'1,20% delle stesse retribuzioni a carico dei datori di lavoro: una partecipazione universale a favore dei meno abbienti, che testimonia l'ideale convergenza, emersa nel corso del vivace dibattito che aveva accompagnato l'*iter* legislativo, di concezioni solidaristiche originariamente antitetiche: dalla dottrina sociale della Chiesa al collettivismo comunista, dal socialismo di impronta fabiana al comunitarismo olivettiano. Questo ultimo, in particolare, aveva dalla sua il fascino e la suggestione di un'utopia concreta, potendo contare su quanto effettivamente realizzato da un'azienda privata, direttamente o in collaborazione con enti pubblici, a partire dal 1926: abitazioni date in affitto o a riscatto ai propri dipendenti a condizioni vantaggiose rispetto ai prezzi di mercato, selezione degli aventi diritto in base a criteri quali il reddito, le condizioni familiari, l'anzianità aziendale, *etc.*, assistenza gratuita e finanziamento agevolato.

Non solo. L'esperienza della Olivetti, grazie alla collaborazione di importanti architetti, si caratterizzava anche per la grande attenzione ai profili estetico-qualitativi dei manufatti e all'inserimento degli stessi nel paesaggio circostante – tanto da meritare, oggi, ad Ivrea il titolo di sito UNESCO patrimonio dell'umanità, come città industriale del XX sec. – anticipando con singolare preveggenza l'esigenza di conciliare la solidarietà con una speciale sensibilità verso il territorio, la cultura, la bellezza e, più in generale, lo sviluppo complessivo della persona e della comunità.

Né mancò la consapevolezza della necessità di adeguati strumenti di intervento politico, che Adriano Olivetti identificò nell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU), di cui divenne presidente nel 1950, e nella partecipazione diretta del Movimento di Comunità alle elezioni amministrative e politiche, con lo scopo, da un lato, di consolidare il potere di influenza di un'*élite* di intellettuali capaci di dialogare criticamente con il potere e, dall'altro, di contrastare l'inadeguatezza della classe dirigente tradizionale e la cattiva amministrazione, attraverso l'ingresso di molti professionisti e, in particolare di urbanisti qualificati, nei consigli comunali e provinciali e nelle istituzioni nazionali – dal parlamento alla Giunta tecnica consultiva del “Fondo per l'Incremento Edilizio”, istituito dal Piano Fanfani – dove era vivo il dibattito sull'(in)effettività della legge urbanistica nazionale e sulla sua possibile riforma.

I riflessi di quel fermento culturale erano evidenti negli indirizzi e nelle regole fissate dal Comitato di attuazione e dall'Ufficio di Architettura della Gestione del piano INA-Casa, circa le altezze e le distanze fra gli edifici, la quadratura e l'esposizione degli alloggi, la presenza di loggiati e balconi fino alle considerazioni riguardanti “la scala del quartiere residenziale”, ovvero il rispetto dei caratteri propri del

contesto territoriale di riferimento, del paesaggio e del patrimonio culturale – anche attraverso l’uso di materiali e maestranze locali – e il disegno degli spazi pubblici.

Ciò non bastò a far fronte agli sconvolgimenti del *boom*. Invocando l’emergenza – che aveva “trasformato” in abitazioni gli scantinati, i solai e le “coree” (baracche o case abusive autocostruite, immortalate da De Sica in “*Miracolo a Milano*”) – la speculazione edilizia mise “le mani sulla città”: i centri storici ne uscirono stravolti e le periferie trasformate in giungle di cemento, ignorando bellezza, pianificazione e talora le più elementari norme edilizie e di sicurezza mentre il progetto di riforma della legge urbanistica, voluto dal Ministro dei lavori pubblici Fiorentino Sullo, che si era avvalso della consulenza dell’INU, si arenava, nel 1963, sulle secche della rendita urbana, travolgendo il Ministro e lo stesso governo.

A distanza di oltre ottanta anni, la legge nazionale attende ancora di essere organicamente riformata e l’urbanistica sembra sparita dai *radar*, inghiottita dall’edilizia. Molto è cambiato, infatti, nel frattempo, dal punto di vista istituzionale, ordinamentale e persino scientifico: dal ruolo assunto dalle Regioni, in particolare a seguito della revisione del Titolo V della Costituzione, che ha loro attribuito – in competenza concorrente con lo Stato – la materia del «*governo del territorio*», distribuendo fra i diversi enti, in modo non sempre coerente, una serie di materie e di funzioni correlate: dalla tutela e valorizzazione dei beni culturali alle infrastrutture e alle reti di trasporto, dall’ambiente alle fragilità territoriali fino, appunto, alla “rigenerazione urbana”, nuova funzione amministrativa⁴, che – secondo la dottrina – dovrebbe essere intesa, andando oltre il mero riuso dell’esistente⁵, come l’insieme di azioni utili e necessarie a contrastare il consumo di suolo e il degrado urbano (fisico, economico e sociale⁶) ma che, come il “caso Milano” insegna, complice anche la sua teorica indeterminatezza, troppo facilmente si è prestata a farsi potente strumento di estrazione della rendita, a esclusivo vantaggio della speculazione immobiliare e finanziaria e a detrimento del territorio e della comunità che vi è insediata.

2. Dalla dazione all’induzione (forse indebita) ambientale

Naturalmente, quelle emerse a Milano – la capitale economica (*rectius*, finanziaria) del Paese – sono solo la punta dell’*iceberg*, posto che vicende analoghe si presentano – a voler guardare – anche in altre indagini

⁴ E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Il Mulino, Bologna, 2017, 15 ss.; G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

⁵ A. DINISI, T. FAVARO, I. FORGIONE, *Sillabario della rigenerazione*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN), 2018.

⁶ G.F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, n. 3, 603 ss.; P. CARPENTIERI, *Il consumo del territorio e le sue limitazioni. La rigenerazione urbana*, in *Federalismi*, 2020, n. 1, 44 ss.; G. SEMI, *Breve manuale per una gentrificazione carina*, Mimesis, Sesto San Giovanni (Milano), 2023.



e, verosimilmente, in altri comuni⁷. Quel che però, oggi come ai tempi di Tangentopoli, sembra fare la differenza rispetto ad altri contesti è la portata (in termini economici), la diffusività e il carattere sistemico del caso milanese. Come già si era verificato allora, Milano si ritrova nuovamente di fronte a una profonda crisi di legalità, dove l'illecito è divenuto così regolarizzato e istituzionalizzato «che l'organizzazione premia coloro che agiscono illecitamente e di fatto penalizza coloro che accettano le vecchie norme»⁸: un vero e proprio antisistema, fondato sul privilegio, le relazioni, il ricatto, tanto sfacciato da arrivare a pretendere il legale riconoscimento: una legge nazionale di interpretazione autentica volta a sancire la regolarità di quanto accaduto, valida per tutti e persino *pro futuro*⁹.

Come pensare, d'altra parte, che una città veloce come Milano possa rimanere ostaggio di norme desuete (*sic!*) e obsolete come quelle ricavabili dalla legge urbanistica del 1942 (lo stesso anno del Codice civile) o dal vituperato d.m. 2 aprile 1968, n. 1444¹⁰? Si tratta, così sembra a molti, di sveltire le procedure, di semplificare, di favorire l'iniziativa dei privati che trasformano aree degradate in scintillanti quartieri residenziali, con una spolverata di “sociale” per ammorbidire l'impatto.

In effetti, tutto sembra andare bene nel migliore dei mondi possibili perché è l'idea stessa di Milano, la città italiana più vicina all'Europa, a far da garanzia e pochi si chiedono se quanto realizzato corrisponda ai *rendering* presentati nei *fora* e nei *vernissage* finanziati dai fondi immobiliari, spacciati per dibattito pubblico; né ci si chiede quali siano gli effetti, in termini economici e sociali per la collettività, di questo fiume di investimenti, favorito anche da regimi fiscali di favore destinati a determinate categorie di nuovi residenti¹¹ o quali siano i costi, per la generalità, delle c.d. “semplificazioni”, degli incentivi volumetrici, di monetizzazioni e oneri ridotti.

Il punto è che «di solito si crede che il tangentismo sia il passaggio di quattrini da una tasca all'altra. Una cosa semplice, facile, una ruberia che sa di mano lesta, una volgarità. Invece, non è così. È complicatissimo spiegare com'è fatto il mondo delle tangenti. E non è facile capire se non si ha la pazienza di addentrarsi in meccanismi differenziati, spesso sofisticati. Non un'orgia di arrembaggi, ma una realtà di regole, rapporti, convenzioni solide, un linguaggio dove sfumature e sottolineature assumono la solennità della

⁷ F. CHIODELLI, *Cemento armato. La politica dell'illegalità nelle città italiane*, Bollati Boringhieri, Torino, 2023.

⁸ G.E. CAIDEN, N.J. CAIDEN, *Administrative Corruption*, in *Public Administration Review*, 1977, 306.

⁹ La PdL n. 1987, subito ribattezzata “Salva Milano”, pensata come risposta politica alle indagini sull'urbanistica milanese, viene approvata alla Camera il 21 novembre 2024, ma si ferma al Senato, anche a seguito del clamore suscitato dalla lettera-appello al legislatore, firmata da oltre 140 urbanisti e giuristi.

¹⁰ Sui principi del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, Corte cost., 20 ottobre 2020, n. 217.

¹¹ Legge di bilancio 2017 (l. 11 dicembre 2016, n. 232), che ha introdotto l'art. 24 *bis* del TUIR (d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917), il quale prevede un nuovo regime di Flat Tax per i Neo Residenti Facoltosi (*non domiciled residents*), ovvero un regime di tassazione sostitutiva dei redditi prodotti all'estero dalle persone fisiche facoltose che trasferiscono la propria residenza fiscale in Italia e che rispettano determinati requisiti previsti dalla norma. La Flat Tax, originariamente stabilita nell'importo di euro 100.000, a partire dall'anno 2024, con il D.L. 9 agosto 2024, n. 113 (c.d. Decreto Omnibus), è stata innalzata a euro 200.000, rimanendo invece invariati i presupposti per accedere a tale regime speciale, che rimangono ad oggi invariati.

firma di un contratto»¹². Nel caso che interessa, si dirà che di tangenti – almeno per ora – non c'è prova; tuttavia, una cosa è certa – e lo ammettono gli stessi protagonisti¹³ – e cioè che il diritto (e, in particolare, quello urbanistico) sia stato messo da parte se è vero che poteva bastare una determina dirigenziale per variare uno strumento di piano, una SCIA per trasformare un capannone dismesso in un grattacielo, un parere della Commissione paesaggio¹⁴ per autorizzare o negare un intervento edilizio, purché, naturalmente, l'investitore, l'impresa e i professionisti fossero quelli “giusti”.

Ecco, allora, la differenza rispetto al passato: non più la vecchia “dazione ambientale” (poco elegante e molto pericolosa) quanto piuttosto l'induzione (indebita) ambientale¹⁵, un modo *smart*, veloce e leggero per far fruttare relazioni, incontri, aperitivi, come si addice a una città che, non da oggi, ha fatto del *business* la sua ragion d'essere¹⁶ e che non può essere fermata.

Vale la pena osservare che, qui, non interessano i risvolti penali della vicenda se non in quanto occasione di emersione del fenomeno, a questo punto conclamato, dell'erosione dell'urbanistica ad opera dell'edilizia, con la riduzione del governo del territorio a rigenerazione urbana e il mutamento di questa in gentrificazione, con un salto di specie (dal giuridico al sociologico), che ha comportato la progressiva “marginalizzazione” quando non l'espulsione di larghe fasce della popolazione dalla città, l'innalzamento non governato dei costi dell'abitare¹⁷ e l'aggravarsi delle disuguaglianze¹⁸, fenomeno tanto conclamato da diventare oggetto tematico della XXIV Esposizione Internazionale di Triennale, il tempio laico della cultura meneghina, dedicato appunto a “*Inequalities*”¹⁹.

¹² A. LICANDRO, A. VARANO, *La città dolente. Confessioni di un sindaco corrotto*, Einaudi, Torino, 1993, 18.

¹³ Tra le intercettazioni pubblicate dai giornali del 5 e 6 marzo 2025, interessante quella fra Stanislaw Prusicki (presidente della Commissione Paesaggio del Comune di Milano) e Marc Engel (pres. della sezione lombarda dell'INU), dove il primo osserva: «è una roba che grida vendetta ... è chiaro che se un magistrato vede una roba così, dice: “ma non è possibile”»; il secondo: «è solo Milano che si sente forte abbastanza ... non c'è un'altra città in Italia».

¹⁴ Commissione istituita ai sensi dell'art. 81, comma 1, della L.R. 11 marzo 2005, n. 12, a tenore del quale «Ogni ente locale titolare, ai sensi dell'articolo 80, di funzioni amministrative riguardanti l'autorizzazione paesaggistica e l'irrogazione delle relative sanzioni, istituisce e disciplina una commissione per il paesaggio avente i requisiti di organizzazione e di competenza tecnico-scientifica dettati dalla Giunta regionale».

¹⁵ L. BELTRAMI GADOLA, *Milano “modello Catella”. Una distopia urbana “induzione indebita ambientale”*, testo consultabile sul sito di arcipelagomilano.org.

¹⁶ «L'urbanistica di Milano pare ossessionata dal proposito speculativo: non si sa pensare in funzione del divenire della città, ma si agisce in funzione della rendita delle aree, il che è della economia sbagliata, anzi da condannare» (P.M. BARDI, *Meridiano di Roma*, 7 novembre 1937, a. II, n. 45).

¹⁷ S. GAINSFORTH, *L'Italia senza casa: Politiche abitative per non morire di rendita*, Laterza, Roma-Bari, 2025.

¹⁸ S. PORTELLI, L. ROSSOMANDO, L. TOZZI, *Le nuove recinzioni. Città, finanza e impoverimento degli abitanti*, Carocci editore, Roma, 2023.

¹⁹ Colpisce, fra i numerosi eventi organizzati nell'ambito dell'Esposizione, il *workshop* del 18 settembre 2025, «una giornata di approfondimento dedicata alla Teoria della Ciambella di Kate Raworth. Quello dell'economista inglese è un modello economico innovativo, che bilancia i bisogni umani fondamentali con i limiti ecologici del pianeta, offrendo strumenti concreti a enti e imprese per un'azione sistemica e consapevole» e Dio sa quanto ci sarebbe bisogno di approfondire il tema nella Milano del lusso e, tuttavia, in quel contesto, quel titolo “*Doughnut Economics: combattere le disuguaglianze con la Ciambella*”, è certamente un buon esempio di umorismo cinico involontario, che rievoca le *brioche ancien régime* ed è, come tale, solo l'ultimo di una serie di svarioni comunicativi messi in campo nella vicenda della rigenerazione urbana alla milanese, da shareMilano, forestaMilano e, soprattutto, salvaMilano.

Intendiamoci: guardando ai singoli interessi si potrebbe persino sostenere che il “modello Milano” ha funzionato: in fondo, ci dice qualche architetto, Milano è diventata più bella, molti quartieri sono stati “valorizzati”, si sono sviluppate attività commerciali (in particolare, strutture ricettive e ristorazione) e qualche cultore delle politiche di genere potrebbe aggiungere che un ambiente gentrificato garantisce la libertà di movimento e di espressione delle donne mentre quello degradato genera insicurezza e disagio ed è ovvio che sviluppatori immobiliari e investitori non potrebbero che ritenersi soddisfatti. Il punto è che, se la gentrificazione può fermarsi e si ferma alla riqualificazione dell’area secondo quanto richiesto dal mercato, non altrettanto può dirsi della rigenerazione urbana, come funzione amministrativa che – a partire dall’interesse al contenimento del consumo di suolo – guarda al territorio nel suo complesso, programmando le trasformazioni con un approccio socialmente inclusivo²⁰, che tiene conto ovviamente dell’assetto urbanistico ed edilizio ma anche dei profili ambientali, culturali, occupazionali, socio-economici²¹, in una prospettiva non di mero sfruttamento e/o valorizzazione finanziaria ma di «*governo del territorio*».

In effetti, il *quid pluris* della “nuova” materia, introdotta in Costituzione con la revisione del Titolo V, in luogo dell’originaria «*urbanistica ed edilizia*» e che include la rigenerazione urbana è, appunto, quello di cogliere – andando oltre l’eterogeneità e le specificità delle normative di settore – la relazione fra i diversi interessi e il contesto territoriale di riferimento, l’esigenza cioè dell’equilibrio fra protezione delle cose e sfruttamento delle stesse, fra conservazione e fruizione, fra tutela e valorizzazione: una sorta di (meta)interesse, proprio della collettività oggi stanziata su un territorio e che la identifica come una comunità radicata nel passato – nella storia, nell’economia, nella cultura – per proiettarla nel futuro²².

Se, infatti, il perseguimento esclusivo di un dato interesse può portare alla contaminazione e financo alla distruzione dell’insieme, l’assunzione di un punto di vista olistico e, se si vuole, superiore – che è proprio, per definizione, del governo del territorio – mira a individuare una sintesi, capace di supportare sia la funzione di polizia che quella di impulso e direzione dello sviluppo, conferendogli il pregio – tanto più essenziale in tempi in cui le potenzialità distruttive delle attività umane sembrano prevalere su quelle costruttive – di consentire la più ampia possibilità di intervento pubblico²³.

²⁰ R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2014, n. 2, 237 ss.

²¹ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell’urbanistica di nuova generazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

²² È questa l’idea guida del manuale a cura di M.A. CABIDDU, *Diritto del governo del territorio*, Giappichelli, Torino, 2025 (4° ed.) e ID., *Il governo del territorio*, Laterza, 2014.

²³ Ciascuna legge avente ad oggetto le singole specie di interessi (l’urbanistica, la difesa del suolo, lo sviluppo economico, l’ambiente, la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, le reti e i servizi, etc.), ricostruisce a suo modo organizzazione, procedimenti, criteri di composizione di interessi e di misure adottabili (in una parola: disciplina), dando vita a ordini normativi separati, non tenendo conto dell’elemento che, dal nostro punto di vista, tutte le accomuna, ovvero l’interesse oggettivo, riferibile a qualsiasi “entità del mondo esterno” in quanto portatrice del “valore territoriale”, come espressione della fondamentale esigenza di equilibrio fra la protezione delle cose e lo sfruttamento delle stesse. M.A. BARTOLI, A.

Ora, se si guarda da questo punto di vista alle vicende milanesi, risulta evidente come le amministrazioni, che si sono succedute negli ultimi decenni, hanno in realtà guardato a un solo interesse, peraltro quello meno radicato nel territorio (la crescita immobiliare a vantaggio degli investitori e degli speculatori), delegando ai privati la regia degli interventi di mera trasformazione urbana e così abdicando al proprio fondamentale compito istituzionale, il governo del territorio, come disciplina organica della tutela, della gestione e degli usi della terra e delle sue risorse, in una prospettiva non di mera crescita edilizia ma di sviluppo complessivo del territorio e della comunità che lo abita.

3. Semplificazioni e privatismi

Nonostante l'affermarsi, da tempo, anche fra gli studiosi, di un'idea di territorio come bene comune²⁴, da sottrarre allo «sfruttamento inflattivo»²⁵ per favorire processi di pianificazione urbanistica condivisa, attenta alla valutazione del suolo quale risorsa ambientale e al suo uso sostenibile, la riqualificazione urbana e il riuso dei siti e degli edifici dismessi²⁶ sono stati l'occasione per l'accaparramento dei diritti edificatori, la riduzione degli oneri e l'appropriazione (indebita) di incentivi, contributi e fondi pubblici destinati alla rigenerazione urbana o a grandi eventi (EXPO, Olimpiadi Milano-Cortina, *etc.*).

Per stare a Milano, risale al 2009 la proposta, a seguito della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (*Legge per il governo del territorio*), di Piano di governo del territorio-PGT presentata dalla giunta Moratti: 9 milioni di metri quadrati da sfruttare nella metropoli da due milioni di abitanti del 2030. Quella proposta sarà fermata in Consiglio, ma la filosofia in essa contenuta rimarrà sostanzialmente la stessa²⁷ nel PGT adottato nel 2012²⁸ e troverà straordinaria implementazione, dapprima nella catena di strumenti emergenziali

PREDIERI, *Piano regolatore*, in *Enciclopedia del diritto*, 1983, 692; S. AMOROSINO, *L'organizzazione del territorio tra leggi e amministrazione*, CEDAM, Padova, 1984.

²⁴ G. ARENA, *Beni comuni. Un nuovo punto di vista*, testo consultabile sul sito di *labsus.org*, 2010; M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016; K. BOULDING, *The Economics of the Coming Spaceship Earth*, in *Environmental quality in a growing economy, Essays from the Sixth RFF Forum*, H. Jarret, 1966; U. BRECCIA, G. COLOMBINI, E. NAVARRETTA, R. ROMBOLI (a cura di), *I beni comuni*, Pisa University Press, Pisa, 2015; M.A. CABIDDU, *Il governo del territorio*, Laterza, Roma-Bari, 2014; P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Donzelli Editore, Roma, 2014; M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre Corte, Bologna, 2012; P. PILERI, E. GRANATA, *Amor Loci. Suolo, ambiente, cultura civile*, Raffaello Cortina, Milano, 2012; U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Scienze e lettere, Roma, 2010; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Il Mulino, Bologna, 2013; P. CACCIARI (a cura di), *La società dei beni comuni. Una rassegna*, Futura Editrice, Roma, 2010.

²⁵ E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze di mercato e coesione sociale*, Giappichelli, Torino, 2015, 69 ss.

²⁶ P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo del suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2015, n. 4, 592 ss.

²⁷ Nel PGT del 2012 sono già *in nuce* gli sviluppi degli ultimi anni, ivi compreso l'inserimento del "polmone verde" San Siro tra gli Ambiti di Trasformazione Urbana, quantificabile per i soli 23 ettari pubblici attualmente in vendita in ben 98.000mq di superficie lorda da destinare a grattacieli e centri commerciali.

²⁸ Come si legge nel sito del Comune, «a seguito dell'approvazione definitiva, avvenuta in data 21/11/2012, il PGT 2012 è stato aggiornato attraverso successivi provvedimenti, quali Determine Dirigenziali e Delibere di Consiglio comunale.



messa in campo per il grande evento di EXPO 2015 e subito dopo nella madre di tutte le successive operazioni di gentrificazione, ovvero la conclusione dell'Accordo di Programma (AdP), stipulato tra il Comune di Milano, la Regione Lombardia, Ferrovie dello Stato S.p.A., FS Sistemi Urbani S.r.l., Rete Ferroviaria Italiana, con l'adesione di Savills Investment Management SGR S.p.A. quale società di gestione del Fondo di investimento immobiliare "Fondo Olimpia" (*n.b.*: fondo alternativo riservato), avente a oggetto la riqualificazione delle aree degli *ex* Scali ferroviari milanesi, interessando, complessivamente, aree dell'estensione di oltre un milione e duecentomila metri quadrati.

Oltre ai soggetti e all'oggetto (quantomai vago sotto il profilo dell'interesse pubblico ma chiarissimo quanto all'interesse privato: la "valorizzazione" di aree pregiate, trattandosi di *ex* Scali ferroviari collocati in alcune delle "zone strategiche" della Città), merita attenzione l'utilizzo del modulo procedimentale "Accordo di programma" (dalla legge nazionale previsto solo per accordi tra p.a., ma che vede, in questo caso, prevalere soggetti privati, qualificati come aderenti eppure uguali alle parti pubbliche anche come componenti del Comitato di gestione) che non garantisce alcun confronto con la collettività locale né il rispetto di quei principi di partecipazione e trasparenza che risultano imprescindibili per garantire la corretta assunzione di decisioni di tale portata.

Non solo. Con l'Accordo, si è consentito ad alcuni soggetti privati e ad alcune Società riconducibili alle Ferrovie dello Stato che operano sul mercato, di "lucrare" (del tutto indebitamente) il plusvalore derivante dalla valorizzazione di aree (gli *ex* Scali), originariamente date in concessione e poi passate nel patrimonio delle Ferrovie, per effetto delle note disposizioni normative che hanno condotto alla loro privatizzazione e alla costituzione di una "proprietà funzionalizzata", da intendersi come "appartenenza di servizio", volta cioè ad assicurare il mantenimento delle specifiche caratteristiche del bene e la sua destinazione a vantaggio della collettività interessata e che invece i sottoscrittori dell'accordo – e, in particolare, il Comune di Milano e la Regione Lombardia – trattano come proprietà assoluta di Ferrovie dello Stato e di FS Sistemi Urbani S.r.l., tanto da non prevedere alcuna garanzia di un effettivo corrispettivo in termini di risorse e/o di servizi pubblici²⁹, non prendendo in considerazione, neanche a fini strettamente negoziali, la possibilità di chiedere la retrocessione del bene, per cessata destinazione allo scopo per il quale quelle aree erano state originariamente cedute (*rectius*, concesse).

Il Consiglio comunale, in particolare, in data 5/03/2019, ha adottato il PGT Milano2030 comprensivo del nuovo Documento di Piano, della variante del Piano dei Servizi con il nuovo Piano per le Attrezzature Religiose e della variante del Piano delle Regole, successivamente approvato in data 14/10/2019».

²⁹ R. CAMAGNI, A. ROCCELLA, *Accordo scali: il Comune non può rinunciare a 500 milioni. Il rischio di danno patrimoniale per i consiglieri comunali*, testo consultabile sul sito di arcipelagomilano.org; G. PRADERIO, R. CAMAGNI, A. ROCCELLA, *Scali ferroviari e legislazione. uno dei nodi dirimenti sul tappeto. Un dibattito a tre molto tecnico ma di grande rilievo*, ivi; R. CAMAGNI, *Il mistero del "contributo straordinario". Rendite da trasformazione urbana, una vicenda inquietante*, ivi.

Né sembra in alcun modo condivisibile la posizione del TAR Lombardia, secondo cui «*il contributo straordinario*» dovuto, a norma del Testo Unico dell’Edilizia, per le trasformazioni urbane «*in variante urbanistica o con cambio di destinazione d’uso*» (art. 16, comma 4, lett. *d ter*, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380) «non risulta applicabile alla fattispecie», stante la «natura non auto-applicativa della norma»³⁰, a meno che non si voglia tornare alla vecchia idea secondo cui le disposizioni di principio³¹ siano da ritenersi meramente programmatiche e non precettive.

Quell’accordo si risolveva, insomma, nel definitivo trasferimento a operatori economici privati di un importante patrimonio pubblico, arricchito da un pacchetto di diritti edificatori idonei ad essere scambiati sul mercato con atti di piena autonomia privata, dando seguito a quanto previsto nella proposta di PGT inflattivo Moratti/Masseroli (rispettivamente sindaco e assessore all’urbanistica dal 2006 al 2011), per consentire che nelle aree “valorizzate” siano insediabili, mediante piani attuativi o programmi integrati di intervento, le più disparate funzioni (residenziali, anche nelle forme dell’ERS e dell’edilizia convenzionata, terziarie, commerciali, ricettive, artigianali, attrezzature pubbliche e di interesse collettivo), con una sintesi perfetta di diverse linee di tendenza dell’amministrazione e della legislazione più recente: destrutturazione dell’urbanistica, privatizzazione (*rectius*, privatismo) del patrimonio pubblico³², complesse semplificazioni destinate ad aumentare l’entropia del sistema.

Al riguardo, si è osservato che, per i profili riguardanti il governo del territorio, l’attuale situazione affonda le radici «nel sistema innovativo della pianificazione urbanistica prodotto dalle leggi regionali in gran parte dell’Italia, stravolgendo quelli che erano i cardini della disciplina nazionale retta dalla legge urbanistica fondamentale 1150 del 1942. A ciò si deve aggiungere – a partire dalla l. 133 del 2008 e della l. 106 del 2011 – l’introduzione di disposizioni volte a favorire il recupero del patrimonio edilizio esistente prevedendo, tra l’altro, premi di volumetria, l’istituto della demolizione e ricostruzione mediante SCIA»³³ e ancora non basta, dal momento che le determine dirigenziali e l’interpretazione “creativa” dei diversi

³⁰ Punto 8.5 della sentenza TAR Lombardia, Milano, sezione II, 9 dicembre 2019, n. 2501.

³¹ «La giurisprudenza costituzionale ha affermato che la disciplina statale inerente ai titoli abilitativi di cui al t.u. edilizia “deve [...] qualificarsi come espressione di norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto tale condizionante la potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale” (sentenza n. 147 del 2023), condividendo di queste “le caratteristiche salienti che vanno individuate nel contenuto riformatore e nell’attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza” (sentenza n. 24 del 2022). Tali disposizioni, d’altro canto, “rispondono complessivamente ad un interesse unitario ed esigono, pertanto, un’attuazione su tutto il territorio nazionale” (sentenza n. 198 del 2018)» (così, Corte cost., 6 marzo 2025, n. 22; 9 maggio 2023, n. 90).

³² In taluni casi – come, ad es., nel caso del “Villaggio olimpico” realizzato nell’ex scalo di Porta romana – anche la fase successiva alla realizzazione delle opere è assistita da ampie garanzie, che escludono qualunque rischio di impresa per l’operatore economico e gli investitori, sia nella fase della costruzione che in quella della gestione. Grazie all’accordo firmato tra COIMA, Fondazione Milano Cortina 2026, Regione Lombardia e Comune di Milano, il Villaggio sarà consegnato alla Fondazione Milano Cortina in autunno e restituito a COIMA entro marzo 2026, per essere subito convertito in studentato, con 1.700 posti letto a prezzi di mercato. Già prequalificato dal MUR, il progetto contribuisce agli obiettivi del PNRR ed è forse questa l’unica utilità che, verosimilmente, il pubblico potrà ritrarre dall’operazione.

³³ P. URBANI, *La destrutturazione dell’urbanistica nell’era della liberalizzazione: il caso Milano insegna*, in *Mondoperaio*, 2025, n. 9.

uffici, oltre che di commissioni (come quella milanese del paesaggio³⁴) investite di inauditi poteri sostanzialmente decisionali hanno fatto il resto³⁵.

³⁴ Il Regolamento edilizio del Comune di Milano, del 2014, ha disciplinato la Commissione per il paesaggio (Titolo III, Capo I, artt. 48-52), attribuendole non soltanto le funzioni in materia di tutela del paesaggio previste dalla L.R. 12/2005, ma anche rilevanti funzioni in materia urbanistico-edilizia e, in particolare, il parere obbligatorio della commissione in tutti i casi previsti dalle Norme di Attuazione del PGT (art. 48, comma 2, lett. g, del regolamento). Ciò basta, al di là della prassi che ha visto il parere della Commissione diventare sostanzialmente vincolante, a configurare una precisa violazione dell'obbligo «di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia» (art. 146, comma 6, del Codice dei beni culturali e del paesaggio), nonché dell'art. 81, commi 1 e 4, della L.R. 12/2005, nella parte in cui richiama l'art. 146, comma 6, del Codice dei beni culturali, nonché delle deliberazioni della Giunta regionale n. IX/2727 del 22 dicembre 2011 (*Criteri e procedure per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di beni paesaggistici in attuazione della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 - Contestuale revoca della d.g.r. 2121/2006*) e n. XI/4348 del 22 febbraio 2021 (*Approvazione dei criteri per la nomina dei componenti delle commissioni per il paesaggio e per la verifica della sussistenza dei requisiti di organizzazione e di competenza tecnico-scientifica per l'esercizio delle funzioni paesaggistiche (art. 146, comma 6 del d.lgs. n. 42/2004) e sostituzione delle d.g.r. VIII/7977 del 6 agosto 2008, d.g.r. VIII/8139 del 1° ottobre 2008 e d.g.r. VIII/8952 del 11 febbraio 2009*). Sul punto, A. ROCCELLA, *Relazione sulla commissione comunale per il paesaggio di Milano*, presentata su richiesta formulata per le vie brevi in data 11 agosto 2025 dalla dottoressa Marina Petruzella, magistrato della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano.

³⁵ Interessante, da ultimo, il contributo di G. PAGLIARI, *Autorità e libertà nel diritto urbanistico. Un rapporto immodificato dal 1942*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2025, n. 1, 3 ss., dove l'A. dimostra come la deregulation e la privatizzazione dell'urbanistica, come declinata dalle diverse leggi regionali in assenza di un'ideale cornice statale, abbia vanificato l'occasione di "democratizzare" le scelte pianificatorie, data dall'introduzione nell'ordinamento degli accordi tra privati e PA, ai sensi dell'art. 11, l. 241, rivelatasi così un'occasione persa. Basti pensare, per stare a Milano, al c.d. "tavolo della filiera" che ha svolto un importante ruolo nel definire il PGT del 2020, dove Assimpredil con i suoi avvocati (poi diventati assessori...) ha avuto gioco facile nel rappresentare i propri interessi, avendo come controparte – escluse organizzazioni ambientaliste, sindacati inquilini, comitati di cittadini – solo i funzionari comunali, secondo un'idea dell'interesse pubblico come interesse rappresentato dall'amministrazione e non sintesi degli interessi compresenti in quel determinato territorio. Sembrano accontentarsi di una regolazione di questa tipologia di incontri/tavoli, rovesciando il rapporto fra essere e dover essere (dal momento che questi incontri già avvengono, tanto vale prenderne atto...), G. DELLA CANANEA, L. ENRIQUES, *Idee anti opacità nell'edilizia*, in *Il Foglio*, 12 settembre 2025, ma anche G. DELLA CANANEA, *Intervista a Radio Radicale*, che torna a proporre strumenti alternativi all'azione penale, quali il registro dei lobbisti, partendo peraltro da presupposti (anche di fatto) non rispondenti al vero, quali, ad es., il fatto (appunto) che, nel caso milanese, il Tribunale del Riesame abbia escluso accordi corruttivi e da un'idea riduzionista del governo del territorio come negoziato fra amministrazione e interessi (imprenditoriali) privati.

Il che servirebbe a spiegare, almeno in parte, data la diversità dei punti di vista e dei profili sindacabili, anche il talora³⁶ diverso atteggiamento del giudice amministrativo³⁷ rispetto al giudice penale³⁸, il quale ultimo, valorizzando il concetto di bene giuridico tutelato dalle norme penali urbanistiche, per es., ha autorizzato il sequestro di diversi cantieri³⁹, stigmatizzando l'uso disinvolto di titoli abilitativi "semplificati"⁴⁰, in assenza di un piano attuativo anche in caso di edifici che superano i venticinque metri

³⁶ La distanza fra i due giudici sembra, in realtà, ridursi con il progredire delle indagini. Secondo una recente sentenza del Cons. Stato, per es., la SCIA è inidonea a legittimare il cambio di destinazione d'uso di un immobile che comporti opere edilizie modificative di sagome e volumi o un passaggio tra categorie funzionali diverse. In tali casi, è necessario il permesso di costruire. L'uso improprio della SCIA rende radicalmente inefficace il titolo abilitativo, escludendo il consolidamento dell'affidamento del privato e consentendo alla PA l'esercizio dei poteri inibitori senza limiti temporali. (Cons. Stato, sez. IV, 25 febbraio 2025, n. 1606, con nota di D. FILOSA, *Insufficienza della SCIA in caso di costruzioni necessarie a cambio d'uso*, in *Giurisprudenza italiana*, 2025, n. 7, 1606-1608) ma anche TAR Lombardia, Milano, sez. II, 7 agosto 2024, n. 2353, e 23 luglio 2025, n. 2747, che abbracciano l'orientamento giurisprudenziale secondo cui «sebbene nelle ipotesi di demolizione e ricostruzione non sia necessario il rispetto del vincolo della sagoma, si fuoriesce dall'ambito della ristrutturazione edilizia e si rientra in quello della nuova costruzione quando fra il precedente edificio e quello da realizzare al suo posto non vi sia alcuna continuità, producendo il nuovo intervento un rinnovo del carico urbanistico che non presenta più alcuna correlazione con l'edificazione precedente (Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 2021, n. 4791; TAR Lombardia Milano, sez. II, 18 maggio 2020, n. 841)», anche in considerazione di quanto ritenuto dalla Cassazione (*ex plurimis*, Cass. pen., sez. III, 18 gennaio 2023, n. 1670).

³⁷ Con sent. n. 2747/2025, il TAR Milano ha sostenuto che, se l'area di riferimento risulta già urbanizzata, l'intervento non necessita del piano attuativo. Tesi peraltro smentita recentemente da Cons. Stato, sez. IV, 5 maggio 2025, n. 3809, e 29 settembre 2025, n. 7577. Sulla stessa vicenda, anche TAR Lombardia, Milano, 23 luglio 2025, n. 2748, dove vengono in rilievo anche interessanti profili inerenti al Piano di Valorizzazione del Patrimonio Immobiliare del Comune di Milano (PAVI), a conferma di quanto sopra sostenuto, ovvero l'embricazione dei diversi interessi che caratterizzano il governo del territorio.

³⁸ Il sindacato del Giudice penale sui reati urbanistici è andato via via affinandosi, per superare quella giurisprudenza che vedeva nella disapplicazione dell'atto amministrativo ritenuto illegittimo (artt. 4 e 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E) la limitata possibilità del Giudice ordinario (civile e penale) di intervenire sull'atto medesimo, dovendosi mantenere entro rigidi criteri di riparto. Valorizzando il concetto di bene giuridico tutelato dalle norme penali urbanistiche, la Suprema Corte ha ribadito che «il giudice penale non ha, ai sensi degli artt. 4 e 5 della legge 20 marzo 1865 n. 2248, all. E, il potere di disapplicare gli atti amministrativi illegittimi che non comportano una lesione dei diritti soggettivi, ma rinnovano un ostacolo al loro libero esercizio (nulla osta, autorizzazioni) o addirittura li costituiscono, a meno che tale potere non trovi fondamento e giustificazione o in una esplicita previsione legislativa, ovvero, nell'ambito dell'interpretazione della norma penale qualora l'illegittimità dell'atto amministrativo si presenti essa stessa come elemento essenziale della fattispecie criminosa», precisando che «il reato di costruzione in assenza della concessione di cui all'art. 17, lett. B della legge 28 gennaio 1977 n. 10 non è configurabile nel caso che la concessione rilasciata prima dello inizio dei lavori sia illegittima. Si verte invece in ipotesi di assenza dell'atto non solo quando l'atto in questione sia stato emesso da organo assolutamente privo del potere di provvedere, ma anche qualora il provvedimento sia frutto di attività criminosa del soggetto pubblico che lo rilascia o del soggetto privato che lo consegue e, quindi non sia riferibile oggettivamente alla sfera del lecito giuridico, oltre la quale non è dato operare ai pubblici poteri» (Cass. pen., SS.UU., 31 gennaio 1987, n. 3). Il che è quanto dire che «al giudice penale non è affidato, in definitiva, alcun c.d. sindacato sull'atto amministrativo (concessione edilizia/permesso di costruire), ma – nell'esercizio della potestà penale – egli è tenuto ad accertare la conformità tra ipotesi di fatto (opera eseguenda o eseguita) e fattispecie legale, in vista dell'interesse sostanziale che tale fattispecie assume a tutela, nella quale gli elementi di natura extrapenale convergono organicamente, assumendo un significato descrittivo» (Cass. pen., sez. III, 30 ottobre 2018, n. 49687). Sul permesso di costruire illegittimo e poteri del giudice penale, Cass. pen., sez. III, 9 settembre 2025, n. 30473. Sul tema, v. M.A. SANDULLI, *Controlli sull'attività edilizia, sanzioni e poteri*, in *Federalismi*, 2019, n. 18; M. CALABRÒ, *Gli incerti confini tra azione penale e funzione amministrativa nel settore della tutela ambientale: la prospettiva dell'integrazione collaborativa*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 3, 2024, 211 ss.; F. LIGUORI, *Titoli edilizi illegittimi e giudice penale*, ivi, 235 ss.; M. LUCIANI, *Il faticoso rapporto fra diritto penale e diritto amministrativo*, ivi, 245 ss.

³⁹ Ord. Trib. Riesame n. 161/2024; n. 384/2024; n. 257/2024; Cass. pen., sez. III., 19 maggio 2023, n. 21476.

⁴⁰ Lungo la filiera della semplificazione si arriva alla convenzione urbanistica sottoscritta dai rappresentanti del Comune e della proprietà davanti a un notaio (oggi indagato, posto che anche i professionisti, specie quando rivestono la qualifica

o i tre metri cubi per metro quadro⁴¹ o che hanno usufruito di premi di volumetria senza corrispondere i relativi oneri.

Così, sostiene la Suprema Corte, il dovere di assicurare la «realizzazione temperata di una pluralità di differenti interessi incidenti sul medesimo territorio» e di scongiurare i “guasti urbanistici” dello «sfruttamento intensivo ... in agglomerati edilizi privi delle infrastrutture necessarie» non confligge e, anzi, tiene necessariamente conto del diritto all’abitazione e, in particolare, degli interessi «dei terzi acquirenti che in buona fede abbiano stipulato contratti per l’acquisto di parti delle opere abusive in corso d’opera». Tuttavia, detti interessi «non possono in alcun modo trovare tutela attraverso l’abdicazione, da parte dell’A.G., del suo potere-dovere di sequestro, funzionale all’obbligo di impedire la protrazione dei reati in presenza di tutti i presupposti di legge, legislativamente sancito. Sul punto, occorre sottolineare che il proprietario o comproprietario estraneo al reato ovvero il promissario acquirente, hanno la facoltà di far valere sul piano civile la responsabilità dell’autore dell’illecito per i danni subiti nonché di svincolarsi dal rapporto obbligatorio assunto. E di converso, la omessa attivazione degli strumenti civilistici di tutela, non può che ascrivere ad una deliberata e consapevole scelta dell’interessato, come tale non traducibile in una ragione giustificativa dell’annullamento del sequestro».

Di più: «a ben vedere, in caso di emersione, a fronte di un sequestro, di esigenze abitative, è solo apparente il contrasto tra l’interesse collettivo al ripristino della legalità urbanistica violata e quello alla abitazione. ... la disciplina della pianificazione urbanistica, dell’edilizia oltre che delle regole in tema di normativa antisismica, risponde non semplicemente ad una mera esigenza di prevalenza statale nella gestione del territorio, bensì ad un interesse pubblico all’organizzazione del territorio intesa non in sé bensì quale strumento per assicurare la migliore crescita e sviluppo dei consociati, in termini sia economici, *sub specie* del migliore sviluppo delle infrastrutture e delle aree destinate ad attività produttive, sia sociali, nel senso della migliore creazione e promozione di centri funzionali di aggregazione, studio, crescita, cura, e formazione della persona, quale singolo e membro di compagini collettive. In tale quadro, la tutela di autonomi diritti personali, quale quello della abitazione (per giunta nella struttura abusiva), non può ricercarsi in contrapposizione e in violazione di quegli strumenti normativi (*id est* la disciplina dell’urbanistica, dell’edilizia e più in generale dell’ambiente) che rispetto ai primi sono, piuttosto, serventi, nel senso della loro strumentale necessità per lo sviluppo migliore degli altri, ma va piuttosto rinvenuta in distinti e separati ambiti, a partire dalle funzioni e strumenti di tutela della persona, affidata, a seconda dei casi e dello *status* degli interessati, ai vari livelli della organizzazione della Pubblica amministrazione

di pubblici ufficiali, non sono esenti da responsabilità), in spregio delle disposizioni del TU dell’edilizia, *ex art. 28 bis, permesso di costruire convenzionato*, deliberato dal Consiglio comunale, e persino della legge regionale che esige quantomeno la delibera di Giunta, *ex artt. 14, 33 e 46 della L.R. 12/2005*).

⁴¹ Cass. pen., sez. III, n. 26620/2025.

oltre che, come detto, agli ordinari strumenti civilistici, che non possono esser trascurati se non dimenticati, dietro la creazione di un artificioso contrasto tra beni di per sé non in contrapposizione. Cosicché, in ultima analisi, la tutela di esigenze abitative – che, per quanto sopra anche evidenziato, coinvolgono, si noti bene, non solo i diretti interessati ad un’opera in fieri ma anche gli altri abitanti della più ampia zona contigua e interessata – non si rimette alla autorità giurisdizionale penale mediante una aprioristica eliminazione di un decreto di sequestro, ma si affida al complessivo sistema statale di tutela delle persone, non da ultimo, anche questo va sottolineato, diretto anche alla corretta pianificazione e alla vigilanza sulla stessa, anche mediante gli ordini comunali di sospensione, di demolizione e di confisca di opere abusive *ex art. 27 e 31 del DPR 380/01*».

Questo per dire che il risultato di quanto delle vicende milanesi è finora arrivato al setaccio della Cassazione penale – al di là dell’esito che avranno, su quel fronte, i processi⁴² e della povertà degli strumenti di contrasto⁴³ – basta, di per sé, a indicare chiaramente la necessità di un’inversione di tendenza nella gestione delle pratiche amministrative⁴⁴... l’intendenza forse seguirà⁴⁵.

⁴² Si vedano le ordinanze del Tribunale del riesame di Milano: le prime tre (R.G.T.R.D. nn. 725, 733 e 749 del 2025) hanno disposto l’annullamento dell’arresto di tre protagonisti (un imprenditore immobiliare, un architetto e l’amministratore delegato di COIMA) delle indagini sull’urbanistica, dubitando della sussistenza non solo e non tanto del *periculum* ma anche del *fumus*, che – secondo la Procura e il GIP – fondavano la misura; altre tre ordinanze (R.G.T.R.D. nn. 739, 740 e 742/2025) non smentiscono l’accusa, ma sostituiscono la misura cautelare degli arresti con misure interdittive, confermando il *periculum in mora* e la sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza per il reato di corruzione, per l’ex Presidente della Commissione paesaggio, per il socio di una società di ingegneria e per l’ex assessore all’urbanistica, per il quale ultimo, afferma il Tribunale, «il caso di specie, nonostante l’incensuratezza, dimostra la concreta ed attuale elevata attitudine criminale». Tutte le ordinanze del Tribunale del Riesame sono state impugnate in Cassazione: le prime tre dalla Procura, le altre dagli indagati.

⁴³ Si sono rivelate in larga misura inefficaci le principali misure di prevenzione della corruzione (comunicazione dei conflitti di interessi; inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi dirigenziali; rotazione; codici di comportamento; piani anticorruzione; *whistleblowing*) mentre sono stati indeboliti o del tutto eliminati strumenti repressivi quali l’abuso d’ufficio. A tal proposito, Corte cost., 3 luglio 2025, n. 95, secondo cui «L’abrogazione del reato di abuso di ufficio da parte del legislatore italiano non contrasta con la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (la cosiddetta Convenzione di Mérida); e la Corte costituzionale non può sindacare la complessiva efficacia del sistema di prevenzione e contrasto alle condotte abusive dei pubblici agenti risultante da tale abrogazione, sovrapponendo la propria valutazione a quella del legislatore»; G.L. GATTA, *Abuso d’ufficio: con le mani legate dalla riserva di legge, la Consulta certifica “indubbi vuoti di tutela” e al contempo difende in via di principio l’art. 117, co. 1 Cost. e gli obblighi internazionali di incriminazione*, in *Sistema penale*, 2025.

⁴⁴ Cass. pen., sez. III, n. 21476/2023; Cass. pen., sez. III, 13 gennaio 2025, n. 1201.

⁴⁵ Il riferimento è a TAR Lombardia, Milano, n. 2353/2024; TAR Lombardia, Milano, n. 2747/2025; TAR Lombardia, Milano, n. 2748/2025 ma anche – innanzitutto e soprattutto – all’amministrazione. Il forse del testo è d’obbligo, data, ad es., la deliberazione della Giunta comunale di Milano n. 552 del 7 maggio 2025, con la quale si ritiene di «definire le seguenti linee di indirizzo dirette ad individuare, per la realizzazione di edifici aventi le caratteristiche di cui all’art. 41 *quinquies*, c. 6 della Legge 17 agosto 1942 n. 1150, e considerato che in tali casi l’ammissibilità di eventuali discostamenti dalle indicazioni morfologiche previste dal PGT potrà essere valutata solo nell’ambito di procedimenti di pianificazione attuativa, le specifiche condizioni per il ricorso alle seguenti modalità attuative: (i) Il ricorso al Piano Attuativo per gli interventi che prevedono il superamento dei 25 metri di altezza o una densità fondiaria superiore ai 3 mc/mq, qualora siano in discostamento dalle norme morfologiche del PGT. Qualora la Superficie Territoriale sia superiore ai 20.000 mq dovrà essere reperita una dotazione in aree pari ad almeno il 50% della stessa ai sensi dell’art. 13 del Piano delle Regole in combinato disposto con l’art. 11 del Piano dei Servizi. (ii) Nel caso in cui gli interventi, anche se superiori ai 25 metri di altezza e/o ai 3mc/mq, siano in attuazione delle norme morfologiche dei Nuclei di Antica Formazione (art. 19.3a delle Norme di Attuazione del Piano delle Regole del vigente PGT), o dei Tessuti urbani compatti a cortina all’interno

Intanto, a conferma di quanto appena detto, negli ultimi due concorsi⁴⁶ per magistrati ordinari sono stati estratti temi d'esame (di diritto penale nella tornata del 2024 e di diritto amministrativo in quella del 2025) di schietto diritto urbanistico: come dire che, anche da quelle parti, si è iniziato a comprendere il valore della posta in gioco e dunque: occorre studiare, formarsi e attrezzarsi adeguatamente per affrontare le sfide di un'economia guidata da banche, società multinazionali e fondi di investimento ... ciò che negli ultimi decenni forse è mancato.

4. Altro che piano: bisogna correre

Si è sostenuto, anche nel corso di audizioni parlamentari su diverse iniziative legislative (dal c.d. Salva-Milano alle PdL su rigenerazione urbana e riforma del TU dell'edilizia), che il modello Milano altro non sarebbe che un'interpretazione "adeguatrice" di un complesso normativo altrimenti inapplicabile in quanto "obsoleto" e/o desueto. Argomenti che, a ragionare tecnicamente, lasciano il tempo che trovano, dal momento che la desuetudine (anche ammesso che sia riscontrabile al di fuori di certi confini), come fanno anche le matricole universitarie, non trova spazio nel nostro ordinamento, specie se in contrasto con le regole formali e che l'argomento dell'obsolescenza non ha alcun pregio se il legislatore non ne prende atto, abrogando (espressamente o implicitamente) le norme presunte "obsolete" e innovando il complesso delle regole materiali.

di Ambiti contraddistinti da un Disegno urbano Riconoscibile (art. 21.2.a delle Norme di Attuazione del Piano delle Regole del vigente PGT), si potrà procedere con Permesso di Costruire Convenzionato ai sensi del combinato disposto dell'art. 28 *bis* del DPR 380/2001 e dell'art. 14 comma 1 *bis* della L.R. 12/2005. (iii) Negli altri casi si potrà intervenire con titolo diretto. Qualora, tuttavia, sia previsto un cambio di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante, l'Amministrazione dovrà valutare la modalità più idonea per il conferimento delle dotazioni territoriali dovute, e se debbano essere reperite mediante cessione, asservimento di aree o loro monetizzazione. In questi casi si procederà con permesso di Costruire Convenzionato ai sensi del punto precedente». Richiamato, a questo proposito, l'art. 46 della L.R. 12/2005, che prevede che il ricorso alla monetizzazione sia previsto «quando l'acquisizione di tali aree non risulti possibile o non sia ritenuta opportuna dal comune in relazione alla loro estensione, conformazione o localizzazione, ovvero in relazione ai programmi comunali di intervento, le relative risorse dovranno essere destinate prioritariamente per la realizzazione o riqualificazione di opere pubbliche all'intorno che arrechino benefici alla collettività»... Insomma, se si capisce bene, una sorta di "Salva Milano" domestica, un'interpretazione dell'art. 41 *quinquies*, comma 6, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, che va ben oltre quanto disposto dal legislatore, per dare copertura a quanto finora a Milano si è fatto.

⁴⁶ «Il candidato, delineate le nozioni di progressione criminosa e di reato progressivo, esamini la fattispecie della c.d. lottizzazione abusiva, soffermandosi sul bene giuridico protetto, sulla natura e sul momento consumativo del reato, con particolare riferimento alla posizione del sub-acquirente del singolo lotto o immobile frazionato» (tema di diritto penale estratto al concorso indetto con d.m. 8 aprile 2024) e «I modi e le forme di tutela del terzo prima e dopo il decorso dei termini per l'esercizio vincolato o discrezionale dei poteri della P.A. rispetto all'attività avviata dall'istante a seguito della presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)» (tema estratto al concorso indetto con d.m. 10 dicembre 2024).

Si è anche sostenuto che la logica del piano⁴⁷ e degli *standard* – principi fondamentali della legislazione statale in materia, secondo il giudice delle leggi⁴⁸ – è superata e financo che essa – come la democrazia – sia la peggior “forma di governo (*n.d.r.*: del territorio)”. «Eccezion fatta per tutte quelle altre forme che si sono sperimentate finora», avrebbe però precisato il celebre statista, che parlava inglese come fa oggi la Milano che conta, che usa quella lingua per muoversi nel villaggio globale e selezionare la platea in quello locale⁴⁹.

Non solo l’*inglesorum* però caratterizza il nuovo che avanza: dalla City e da Wall Street, vengono anche interessi, sensibilità, abitudini e *tic*: grattacieli scintillanti e gentrificazione; più finanza che economia reale; grande attenzione al politicamente corretto e ai diritti civili e meno (molto meno) ai diritti sociali (i primi – sacrosanti e non in discussione, almeno fra coloro che hanno un minimo di educazione costituzionale – hanno, in effetti, anche il pregio di costare meno dei secondi); eventi, invece, che dibattito pubblico ... insomma: una metropoli aperta, anzi spalancata sul fronte internazionale ma chiusa, al suo interno, negli

⁴⁷ A. ROCCELLA, *La Corte costituzionale ritorna sul principio di pianificazione*, in *Foro italiano*, 2025, n. 6, 1655 ss., nota a Corte cost., 18 aprile 2025, n. 51, concernente una disposizione regionale (art. 4, comma 4, della L.R. Lazio 18 luglio 2017, n. 7) che ammetteva, seppur in via transitoria, la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana non compatibili con lo strumento urbanistico, sulla base del mero rilascio di un ordinario permesso di costruire (o di una SCIA), e cioè senza il permesso di costruire in deroga che, in base all’art. 14 del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, avrebbe richiesto una previa deliberazione del consiglio comunale. Secondo la Corte, tale disposizione, escludendo la necessità dell’intervento del consiglio comunale, incide sull’autonomia comunale (Corte cost., 23 giugno 2020, n. 119; 16 luglio 2019, n. 179) e rileva come tale incidenza, comportando «il rischio di un aumento incontrollato del carico urbanistico e degli insediamenti abitativi», non sia proporzionale rispetto alle finalità perseguite dalla stessa legge regionale in dichiarata attuazione della legislazione statale (in particolare, dell’art. 5 del d.l. 13 maggio 2011 n. 70, in tema di rigenerazione urbana). Da qui la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione regionale, per contrasto con gli art. 5, 114, comma 2, 117, commi 2 e 6, e 118 Cost.

⁴⁸ «Nella delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza – statale in materia di “ordinamento civile” e concorrente in materia di “governo del territorio” – il punto di equilibrio è stato rinvenuto nell’ultimo comma dell’art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, che questa Corte ha più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile ... Tale disposto ammette distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo “nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche” (Corte cost., n. 50/2017). In tal senso, anche le sentenze 189/2016, 185/2016 e 70/2020 della Corte costituzionale, secondo cui “Lo stesso art. 2 *bis* del t.u. edilizia, nel cui ambito si trova il menzionato comma 1 *ter*, è stato considerato principio fondamentale per ciò che concerne la vincolatività delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968, derogabili solo a condizione che le eccezioni siano inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio (sentenza n. 86 del 2019), salvo quanto previsto dall’art. 5, comma 1, lettera b *bis*), del d.l. n. 32 del 2019” (Corte cost., n. 185 del 21 luglio 2016)»: Corte cost., n. 51/2025.

⁴⁹ Che la lingua sia anche strumento di potere ce lo dice la storia dei processi coloniali e, soprattutto, la consapevolezza di chi si è trovato ad accompagnare re e regine nel momento della fondazione dell’impero sul quale non tramontava mai il sole («*Siempre la lengua fue compañera del imperio*», scriveva A. DE NEBRIJA, dedicando la prima *Gramática de la lengua castellana*, il suo capolavoro, «*A la mui alta et assí esclarecida princesa donª a Isabel, la tercera deste nombre, Reina i senior natural de Espanª a et las Islas de nuestro Mar*» ... era il 1492 e la *princesa* si preparava, buscando oriente, a gettare le basi di quell’impero, ispanofono, naturalmente) o a governare la fine di un impero coloniale altrettanto importante e il passaggio a nuove forme di colonizzazione («*This gift of a common tongue is a priceless inheritance, and it may well some day become the foundation of a common citizenship ... The empires of the future are the empires of the minds*», così, W. S. CHURCHILL, *The price of greatness*, Harvard, 6 settembre 1943). Sul posto della lingua in Costituzione, la sentenza, da qualcuno definita storica, della Corte cost., 24 febbraio 2017, n. 42.

angusti limiti di *weeks & woke*, incapace di individuare e governare gli interessi⁵⁰ senza farsi catturare dal più forte.

Quasi superfluo, poi, osservare che l'argomento dell'inadeguatezza rispetto alle regole del mercato di *standard*, vincoli, programmi e piani⁵¹ – che qualcuno, sbrigativamente, liquida come se si trattasse dei piani quinquennali della vecchia URSS – non tiene conto delle evidenti distorsioni generate dalla c.d. urbanistica consensuale e dalle scriteriate (cioè, prive di ragionevoli e ponderati criteri) semplificazioni, tanto meno tiene conto delle analisi dei mercati, che dimostrano come programmazioni, pianificazioni e *standard* non siano affatto superati ma, al contrario, risultino oggi tanto più centrali, a livello nazionale, regionale e locale, quanto più cresce la consapevolezza della dimensione globale dei problemi e della finitezza delle risorse (suolo, ambiente, acqua, energia, clima)⁵².

Ad ogni modo, quali che siano le ragioni che hanno portato nel corso degli ultimi decenni al progressivo abbandono della regia pubblica nel governo del territorio, sembra oggi chiaro (con l'evidenza dei fatti, non delle opinioni) che la c.d. rigenerazione urbana – quantomeno nell'interpretazione milanese, guardando esclusivamente agli investimenti immobiliari, agevolandoli economicamente e proceduralmente⁵³ e pretermettendo la pianificazione attuativa e la garanzia degli *standard* – ha portato all'impoverimento della città pubblica sia in termini di minori entrate⁵⁴ che di sottrazione di servizi per la

⁵⁰ Basti pensare alla rinuncia a qualsiasi tentativo di regolare il turismo selvaggio e all'abbandono delle politiche abitative per i residenti fragili e financo per il ceto medio, su cui G. WHITE, *Città in affitto. Un requiem per il diritto all'abitare*, Laterza, Bari-Roma, 2025.

⁵¹ La distinzione tra piano e programma non sembra avere, in generale, rilevanza giuridica, secondo M.S. GIANNINI (*Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1985, 292 ss.), che mette in evidenza il carattere comune ad entrambe: «sono disegni ordinati di condotte future composte di più elementi combinati e aventi una durata temporale non breve» (*Ib.*, 297), per poi precisare che «solo nel settore del diritto urbanistico è riscontrabile una differenza tra programmi (per es. di fabbricazione) e piani (per es. regolatori generali), ambedue specie del genere strumento urbanistico, i secondi contraddistinti da maggior forza giuridica».

⁵² Sulle profonde trasformazioni che hanno interessato specificamente le programmazioni economiche (ma le stesse considerazioni valgono, in linea generale per le pianificazioni urbanistiche e, a maggior ragione, per gli strumenti di governo del territorio) e la loro collocazione a pieno titolo nell'ambito della regolazione pubblica, N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Il Mulino, Bologna, 2007.

⁵³ L'uso della SCIA come strumento *bon à tout faire* è stato più volte censurato non solo dalla Cassazione (*ex multis*, Cass. pen., sez. III, 8 maggio 2024, n. 18044), ma anche dalla giurisprudenza amministrativa secondo cui «nella nozione di nuova costruzione possono rientrare anche gli interventi di ristrutturazione qualora, in considerazione dell'entità delle modifiche apportate al volume e alla collocazione dell'immobile, possa parlarsi di una modifica radicale dello stesso, con la conseguenza che l'opera realizzata nel suo complesso sia oggettivamente diversa da quella preesistente (Cons. St., Sez. 6, n. 6092 del 21/06/2023, secondo cui l'intervento di ristrutturazione edilizia sussiste quando viene modificato un immobile già esistente nel rispetto delle caratteristiche fondamentali dello stesso: tuttavia, laddove il manufatto sia stato totalmente trasformato, con conseguente creazione non solo di un apprezzabile aumento volumetrico, in rapporto al volume complessivo dell'intero fabbricato, ma anche di un disegno sagomale con connotati alquanto diversi da quelli della struttura originaria, l'intervento rientra nella nozione di nuova costruzione; nello stesso senso, *ex multis*, Cons. St., Sez. 6, n. 5199 del 26/05/2023; Cons. St., Sez. 7, n. 1634 del 16/02/2023 e, da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, n. 1606/2025)».

⁵⁴ Minori entrate per oneri e dismissioni, talora vere e proprie svendite di beni pubblici e maggiori spese per contributi e incentivi non destinati – come ci si sarebbe aspettati – all'edilizia sociale e popolare o ai servizi pubblici ma alla riqualificazione *tout court*, ancora a beneficio della speculazione.

collettività (dalla casa popolare alla sicurezza, dagli asili nido alla distribuzione dell'energia elettrica, interessata sempre più frequentemente da *black out* a seguito dei picchi di domanda, dalla mobilità di superficie fino alla progressiva dismissione degli impianti sportivi, *etc.*)⁵⁵.

Se a ciò si aggiunge che l'etichetta della rigenerazione, del grande evento o della legge speciale⁵⁶, risulta funzionale anche ad attrarre significative risorse pubbliche⁵⁷ e ulteriori agevolazioni (come la monetizzazione in luogo della cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria, nonché per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale come previste dal piano dei servizi), ben si comprende il dispiegamento di forze e di energie "creative" messe in campo per difendere il sistema.

D'altra parte, per quanto riguarda, ad es., le monetizzazioni, l'art. 46 (Convenzione dei piani attuativi) della L.R. Lombardia n. 12/2005, prevede che *«qualora l'acquisizione di tali aree non risulti possibile o non sia ritenuta opportuna dal comune in relazione alla loro estensione, conformazione o localizzazione, ovvero in relazione ai programmi comunali di intervento, la convenzione può prevedere, in alternativa totale o parziale della cessione, che all'atto della stipulazione i soggetti obbligati corrispondano al comune una somma commisurata all'utilità economica conseguita per effetto della mancata cessione e comunque non inferiore al costo dell'acquisizione di altre aree»*, con il risultato che gli abitanti del quartiere, per definizione già densificato, sono costretti ad andare a cercare altrove i servizi necessari o, più semplicemente, a farne a meno⁵⁸. Investitori e sviluppatori, al contrario, vincono sempre: risparmiano su oneri e monetizzazioni, ottengono – oltre alle semplificazioni procedurali – importanti

⁵⁵ Come più volte affermato dalla Corte costituzionale e di recente dalla stessa ribadito «la pianificazione del territorio non è funzionale solo all'interesse all'ordinato sviluppo edilizio del territorio, ma è rivolta anche alla realizzazione contemperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, incidenti sul medesimo territorio, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti» (così, Corte cost., 23 luglio 2024, n. 142, § 5.3.2 del Considerato in diritto; 23 novembre 2021, n. 219; 28 ottobre 2021, n. 202; 9 maggio 2023, n. 90; 14 febbraio 2023, n. 19; 10 febbraio 2023, n. 17; 15 novembre 2022, n. 229).

⁵⁶ Si pensi alla legge sugli stadi (27 dicembre 2013, n. 147), cui ha fatto seguito il d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 38, e siccome non basta mai al disegno di Legge (DdL S.1312) denominato *Disposizioni in materia di stadi e impianti calcistici italiani*, la cui linea guida prioritaria è «rendere gli stadi luoghi moderni e integrati, favorendo la rigenerazione urbana e la rinascenza biocreativa (*ndr: sic!*) nonché migliorando la sostenibilità, anche in vista del Campionato europeo di calcio 2032».

⁵⁷ La PdL sulla rigenerazione urbana, attualmente in discussione, prevede l'istituzione del Fondo nazionale per la rigenerazione urbana, le cui risorse sarebbero destinate annualmente in modo vincolato per il finanziamento degli interventi ricompresi nella programmazione comunale di rigenerazione urbana (art. 10, comma 2). Al riguardo, tuttavia, occorre ricordare che, anche di recente, la Corte costituzionale ha confermato la propria giurisprudenza che, fin dalla sentenza 23 dicembre 2003, n. 370, ha riconosciuto l'illegittimità costituzionale di norme statali che istituiscano fondi settoriali a destinazione vincolata in materie regionali, residuali o concorrenti, indipendentemente dal fatto che dovessero essere ripartiti tra le regioni o tra gli enti locali o anche erogati direttamente ai privati (così, Corte cost., 16 luglio 2024, n. 130; 30 maggio 2024, n. 95; 22 dicembre 2023, n. 223; 19 luglio 2022, n. 179; 17 maggio 2022, n. 123; 9 maggio 2022, n. 114; 22 febbraio 2022, n. 40).

⁵⁸ Per una ricostruzione del quadro normativo di riferimento della monetizzazione degli *standard*, Cons. Stato, sez. IV, 14 aprile 2014, n. 1820.

volumetriche premiali e incassano contributi speciali, sempre integrabili con il meccanismo della “revisione prezzi”: EXPO insegna e, da ultimo, le olimpiadi Milano/Cortina confermano⁵⁹.

5. Del lavare la testa all’asino

In un saggio risalente ma sempre attuale, Massimo Severo Giannini notava, sconsolato, a proposito dei processi di regionalizzazione, che «la discussione non vi è stata. Amministrazioni statali ed enti pubblici si chiusero nel silenzio, e solo cominciarono ad ordire trame all’interno delle burocrazie affinché fosse disattesa ogni proposta che ne toccasse le attribuzioni. ... non hanno abitudine al dialogo: sono “autorità”, nelle quali alterigia e pavidità si aggregano in varia misticanza»⁶⁰, aggiungendo a proposito dell’immaturità del ceto politico, che il medesimo non riesce «a prender consapevolezza del fatto che nelle società tecnologicamente avanzate la parte più importante dell’attività politica è l’amministrare, e che l’amministrare richiede strumenti semplici e chiari»⁶¹, oltre a competenza e indipendenza.

Si tratta di osservazioni che valgono, evidentemente, anche per le vicende milanesi e, più in generale, per il rapporto fra politica, società e diritto che quelle vicende sottendono. Quanto all’acqua e al sapone persi nel lavare la testa all’asino non c’è miglior prova⁶², sul fronte dell’amministrazione, dell’ostinazione dimostrata nella trattativa fra Comune (*rectius*, sindaco) di Milano e fondi finanziari proprietari di Milan e Inter per la vendita del Meazza e delle aree circostanti (220.000 mq), dove per poco che si guardi si scopre subito che la demolizione (in tutto o in parte) dello stadio e la costruzione di un nuovo impianto, con meno posti (70.000) dell’attuale, non sono che l’occasione per un’ennesima operazione immobiliare di vasta portata, che si tradurrà nell’edificazione di uffici, *hotel*, ristoranti, museo e centro commerciale, in evidente carenza di una regia pubblica, che dia conto della corrispondenza di tale operazione all’interesse pubblico⁶³.

⁵⁹ Art. 1, commi 4 *bis* e comma 4 *quinqüies* del d.l. 30 giugno 2025, n. 96, *Disposizioni urgenti per l’organizzazione e lo svolgimento di grandi eventi sportivi, nonché ulteriori disposizioni urgenti in materia di sport*, che prevedono le coperture degli extracosti per le opere strategiche dei Giochi Olimpici Invernali e l’autorizzazione «a modificare, previa intesa con la regione Lombardia e nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato, le convenzioni urbanistiche in essere con il soggetto attuatore del Villaggio olimpico di Milano-Cortina 2026, opera necessaria per lo svolgimento dei Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano-Cortina 2026, nonché ad adottare ogni altra iniziativa volta ad assicurare il rispetto dei predetti obblighi».

⁶⁰ M.S. GIANNINI, *Del lavare la testa all’asino*, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Il Mulino, Bologna, 1978.

⁶¹ M.S. GIANNINI, *Del lavare la testa all’asino*, cit., 18.

⁶² Si veda anche la delibera della Giunta comunale di Milano n. 552 del 7 maggio 2025.

⁶³ «Il 17 settembre 2025, la Giunta ha esaminato favorevolmente la proposta di delibera consiliare sugli elementi essenziali per la vendita del compendio immobiliare comprensivo dello stadio “Giuseppe Meazza”, quale “Grande Funzione Urbana San Siro”, ai sensi del vigente Piano di Governo del Territorio, a seguito della proposta presentata l’11 marzo 2025 da A.C. Milan S.p.A. e F.C. Internazionale Milano S.p.A. ai sensi dell’art. 4, comma 13, del d.lgs. 28 febbraio 2021 n. 38 (“Legge Stadi”). L’esecutivo di Palazzo Marino ha valutato la proposta di acquisto coerente con le finalità strategiche dell’Amministrazione di valorizzare l’ambito della GFU San Siro, anche alla luce degli indirizzi formulati dal Consiglio comunale in diversi ordini del giorno, tra i quali il n. 324 del 22 dicembre 2022 e il n. 7 dell’11 novembre 2024, che, tra l’altro, invitano a destinare risorse derivanti dall’operazione a interventi di interesse pubblico. L’approvazione

Né meno pervicace si dimostra il legislatore nel reiterare interventi normativi, che – agitando parole d’ordine come rigenerazione, sostenibilità, semplificazione, partecipazione, *etc.* – continuano a trascurare la prospettiva del governo del territorio per concentrarsi sull’edilizia, guardando non tanto a eliminare il troppo e il vano (generanti incertezza e confusione), per enucleare i principi fondamentali della legislazione statale in materia, quanto piuttosto a sanare – in modo oggi più obliquo rispetto al tentativo della c.d. “salva Milano”⁶⁴ – gli illeciti emersi (art. 3 della PdL C. n. 2332, *Delega al Governo per l’aggiornamento, il riordino e il coordinamento della disciplina legislativa in materia edilizia e l’art. 7 del testo unificato delle n. 29, 761, 863, 903, 1028, 42, 1122, 1131*, in corso di esame nell’VIII Commissione permanente, *Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica*), alleggerire i controlli, autorizzare deroghe agli *standard* previsti dal d.m. 1444/1968, ri-disciplinare (con eventuale abbassamento del livello) le garanzie esistenti a tutela dell’interesse pubblico (distanze legali, obbligo di pianificazione, titoli abilitativi) fino a rovesciare l’ordine degli “addendi”, dato che si prevede (forse solo uno sciatto *drafting* legislativo che rivela però le reali intenzioni) che «*le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio nel rispetto dei principi fondamentali sulla rigenerazione urbana contenuti nella presente legge*» (art. 1, comma 3, del DdL S. 29).

Arriverà, prima o poi, una legge nazionale sul governo del territorio e sarebbe bene che arrivasse presto e sarebbe meglio che, a partire dai principi fondamentali finora enucleati dalla Corte costituzionale e dalle magistrature superiori, non guardi solo agli interessi particolari ma sia in grado di far «sapere a ciascuno ciò che egli può volere ... La prevedibilità dei comportamenti, cioè della loro valutazione, è il motivo per il quale la legge non ragiona di cose particolari e presenti, ma di cose future e generali ... In questo la legge rende possibile la continuità che lega l’azione presente all’azione futura, che lega gli uomini gli uni con gli altri e addirittura che lega ... la generazione presente alla generazione futura»⁶⁵.

della proposta spetta ora al Consiglio comunale», così la comunicazione sul sito istituzionale del Comune ... una procedura quantomeno irrituale per una vicenda surreale, che si conclude, all’alba del 30 settembre (un momento prima della scadenza del termine per l’accettazione fissato dai “compratori”), con un voto che spacca maggioranza e opposizione consiliare e by-passa la Nota del “Comitato legalità e contrasto criminalità organizzata” su aree di rischio, c.d. “Delibera Stadio”, che aveva rilevato diverse criticità e, in particolare, la mancata individuazione del titolare effettivo del soggetto contraente; il rischio di manovre speculative o di passaggi di quote di proprietà mascherati; la mancanza di garanzie in ordine all’idoneità e all’affidabilità aziendale, al controllo della filiera delle commesse, alla certificazione antimafia e all’osservanza dei Protocolli di legalità dell’Amministrazione, *etc.*

⁶⁴ Ma si veda il disegno di legge d’iniziativa dei senatori Gasparri e altri, comunicata alla Presidenza del Senato l’8 ottobre 2025, recante *Disposizioni urgenti per il superamento della crisi edilizia e urbanistica nella città di Milano*, che prevede il ricorso alla figura del Commissario straordinario, di nomina governativa, d’intesa con il Presidente della Regione Lombardia. A lanciare il D.d.L. un Convegno suggestivo, *Gli stati generali della casa. Semplificare per abitare*, organizzato a Torino il 25 ottobre 2025, con la partecipazione dei vertici di Federcasa, CNA Costruzioni, Agenti Immobiliari, Confindustria e Confindustria Assoimmobiliare, Confabitare, Geometri, Architetti, Notai e Ingegneri, ANCE, Confedilizia, INVIMIT, insieme a docenti della SDA Bocconi e a rappresentanti del mondo sindacale, delle professioni e delle imprese.

⁶⁵ F. LOPEZ DE ONATE, *La certezza del diritto*, Giuffrè, Milano, 1968, 50.