

Cosa ci insegna il “caso Milano”: tra giudice penale e amministrazione non può esserci una “doppia” urbanistica

Milano, Italia. Nel senso che ciò che succede a Milano – sulla scala della metropoli – succede un po’ ovunque in Italia: guardare Milano è come guardarsi in uno specchio che ingrandisce.

Naturalmente, non conoscendo le vicende, si mettono qui in fila i dati di comune conoscenza. E dunque: a Milano pare che vadano gli interventi di “sostituzione”. Al posto di vecchi edifici ne sorgono altri, molto più alti. Nessun collegamento tra quello che c’era prima e quello che ne viene fuori; ma in Comune si ha l’idea che siano comunque ristrutturazioni edilizie e non nuove costruzioni. E che non occorra un piano attuativo (cioè un disegno urbanistico che inquadri l’edificazione nel contesto e definisca le opere di urbanizzazione). Se non c’è niente da pianificare perché, intorno, tutto è già edificato e consolidato, basta un permesso di costruire. Anzi, basta una SCIA alternativa al permesso. Non serve insomma un provvedimento di “via libera”; il titolo per l’intervento il privato se lo fa da sé: segnala ciò che intende costruire e dichiara che è conforme alle regole (il che – sia chiaro – non vuol dire affatto che il Comune sia esonerato dal controllare).

Una trasformazione urbana a colpi di "sostituzioni" - impattanti, non coordinate, non prefigurabili - suscita però preoccupazione (specie nei residenti). E preoccupata lo deve essere anche la Procura, che ha aperto indagini - per abusi edilizi e lottizzazione abusiva - nei confronti sia di chi ha dato corso agli interventi, sia di chi non li ha fermati. Gli effetti sono impressionanti. Sull’attività costruttiva, bloccata e messa a rischio; ma anche sulla struttura comunale, con centoquaranta funzionari che hanno chiesto di andarsene dagli uffici tecnici.

La ricostruzione è fin troppo sintetica, ma già impone una riflessione: che cosa ci insegna il caso Milano?

1. Ci insegna che le norme non basta scriverle. Devono essere comprese, condivise e applicate in modo coerente. E per questo, naturalmente, devono essere chiare e coordinate tra loro, nei vari livelli a cui disciplinano l’uso del territorio.

Così, ad esempio, in tema di ristrutturazione edilizia. Una categoria che – tranne in una serie di ipotesi - non prescrive più alcun collegamento tra l’edificio da ristrutturare e quello risultante dalla ristrutturazione, e che può comprendere pure l’ampliamento: a ciò è giunta infatti l’ultima definizione data dal testo unico dell’edilizia. È un cambiamento radicale; e - se è questo che vuole il legislatore – si deve essere consapevoli che i limiti della nozione sono stati spostati più in là, e che il termine "ristrutturazione" – in edilizia – non è quello di uso comune: è più ampio.

Le norme sulla pianificazione hanno poi una gerarchia tutta loro. C'è un decreto ministeriale del 1968 che conta solo un po' meno della Bibbia. Quel decreto rispecchia dei valori che hanno finora conformato il nostro modo di fare urbanistica: pone limiti in materia di altezze degli edifici, di distanze, di densità, di standard pubblici. In quel sistema si trova il confine tra l'urbanistica e l'edilizia: e se fai un edificio più alto di venticinque metri, hai bisogno di un piano urbanistico attuativo.

Può darsi che sia una disciplina invecchiata, da aggiornare, forse già aggiornata da leggi regionali. La Corte ha preso per decenni quei limiti come parametro di costituzionalità; ma stanno via via diventando, in qualche misura, derogabili. Però è necessaria chiarezza nell'affrontare le questioni di base: a Milano, per la realizzazione di edifici così alti – anche più di cinquanta metri – non c'è stata una scelta urbanistica, ci si è fermati a livello edilizio. È una violazione della normativa? O è una valutazione discrezionale? E in quest'ultimo caso, è giusta o sbagliata?

2. Il caso Milano ci insegna che un Comune è sì un soggetto unitario, ma che al suo interno le componenti e le competenze sono ben diverse. Diversa la posizione dei funzionari e quella degli amministratori: la prima, pertinente più all'attività edilizia; la seconda, più alle scelte urbanistiche.

In questo settore gli interessi in gioco e le responsabilità dei funzionari - comunque si muovano - sono enormi: sia nei confronti degli imprenditori che chiedono un permesso di costruire (o che iniziano i lavori dopo una Scia), sia nei confronti di chi subisce una pesante trasformazione del contesto in cui vive.

E poi c'è il rischio delle sanzioni penali. La fuga in massa dall'ufficio tecnico comunale è l'effetto del sentirsi in pericolo. Non basta certo dire che l'Amministrazione appronterà uno "scudo legale" per i suoi dipendenti nei confronti della Procura. La questione va impostata più seriamente: c'è una corresponsabilità degli amministratori? Devono impedire, e come, che i funzionari consentano interventi edificatori diretti se è invece necessario pianificare prima?

Ma qui arriviamo a un punto nevralgico: il rapporto tra giustizia penale e attività amministrativa.

3. Nelle vicende milanesi ciò che viene in rilievo è l'attività amministrativa. Da questa si deve dunque partire. Risulta che ci siano dei titoli per gli interventi (permessi di costruire o SCIA alternative). Qual è il ruolo di questi titoli? Sono essi stessi l'oggetto del reato? Sono basati su dichiarazioni false? Sono inefficaci? Sono illegittimi? Sembra difficile individuare gli illeciti penali senza aver preso posizione sui titoli, sugli interventi da essi consentiti, sulle norme che essi hanno violato o rispettato. La nozione stessa di abuso edilizio presuppone un'attività mancante di titoli, che qui invece ci sono.

Il giudice penale, in realtà, i provvedimenti e i titoli edilizi di solito non li “vede” neppure (quando invece in ambito amministrativo sono ciò attorno a cui tutto ruota). Per lui conta l’illiceità dell’attività edilizia, e non rileva se ci sia un atto che autorizza quell’attività; ma - nel diritto amministrativo - un atto produce i suoi effetti finché non è annullato dal giudice (amministrativo) o rimosso in autotutela.

Ovviamente i reati vanno perseguiti. Non si deve certo aspettare l’esito di un giudizio amministrativo sulla legittimità degli atti. Ma è necessario che l’ordinamento non si contraddica; che i diversi poteri muovano dagli stessi concetti di base, senza ignorarli e senza crearsene di propri.

La giustizia penale deve sanzionare le condotte illecite, e ciò comporta di valutarle in rapporto alle norme specifiche. Non è facile, beninteso. Ma non è un mondo a parte: se si è nell’ambito dell’attività amministrativa, valgono per tutti le categorie del diritto amministrativo.

Padova, 23 febbraio 2024

Stefano Bigolaro