

LE REGOLE DELLA RIQUALIFICAZIONE URBANA

*Un'analisi sul bando "Reinventing Cities"
a cui ha aderito il Comune di Milano*

di Paolo Bertacco e Silvia Marcelli



.....

**Il bando
"Reinventing
Cities" è un
ambizioso tentativo
di stimolare
gli operatori
a innovare**

Si avvicina il termine per la presentazione delle proposte finali relative alla seconda edizione del bando di gara internazionale "Reinventing Cities" C40, al quale la Città di Milano ha aderito con lo scopo di riqualificare alcune aree in stato di abbandono e degrado attraverso la selezione di progetti resilienti e a basse emissioni. Si tratta di un bando ambizioso che stimola gli operatori immobiliari ad innovare il tessuto sociale di un intero quartiere in stato di criticità con una soluzione progettuale capace di superare gli standard tradizionali dell'edificazione e di rispondere efficacemente ad alcune precise sfide di sostenibilità climatica e ambientale.

In tale contesto, viene naturale chiedersi se il cambio di marcia richiesto

ai partecipanti nell'ideazione di una proposta innovativa trovi un supporto effettivo nella normativa applicabile a questo genere di sviluppi, oppure se la sopravvivenza di disposizioni molto risalenti - e quindi pensate per rispondere alle esigenze di razionale espansione dell'edificato, così come individuate al tempo dell'approvazione delle varie discipline - non costituisca, in ultima istanza, un limite rispetto all'evoluzione degli standard e delle logiche di progettazione.

.....

**L'obiettivo è anche
rispondere alle
nuove esigenze
dettate dal
Covid-19**

A tale scopo, può essere utile includere nella riflessione anche le conseguenze del diffondersi della pandemia da Covid-19, provando a capire come la progettazione e la normativa che la riguarda possano rispondere a queste nuove esigenze che - si presume - rimarranno nel nostro modo di



PAOLO BERTACCO



SILVIA MARCELLI



**BERTACCO RECLA
& PARTNERS**



concepire la città e la socialità anche in futuro. Ovviamente sarà necessario escludere dal ragionamento quelle necessità, purtroppo oggi ancora attuali, destinate a scomparire con l'auspicato risolversi della crisi sanitaria come il distanziamento sociale, l'abbandono del mezzo di trasporto pubblico in favore di quello privato piuttosto che l'impossibilità di creare occasioni "fisiche" di incontro, condivisione, aggregazione.

.....
**Altro tema
fondamentale
sarà il mix di
funzionalità
degli ambienti
domestici per il
lavoro da remoto**

Allo stesso tempo è invece ragionevole attendersi una valorizzazione gli aspetti legati al ricorso alle varie forme di lavoro da remoto e quindi alla multifunzionalità

degli ambienti domestici, da cui consegue la necessità che gli spazi residenziali siano corredati da locali e

servizi professionalmente adeguati alla gestione combinata della propria vita lavorativa e privata. In altre parole diventa indispensabile dare una veste concreta ai concetti di flessibilità e resilienza che sono diventati ormai di uso comune anche nella recente normativa inerente la pianificazione delle città, provando a declinarne i principi negli interventi di rigenerazione del tessuto urbano esistente e di valorizzazione delle aree a verde.

.....
**Alcune vecchie
leggi rischiano di
frenare lo slancio
di questo bando,
a cui il Comune di
Milano ha deciso
di aderire**

D'altro canto sebbene questi elementi rappresentino l'essenza delle sfide a cui anche Reinventing Cities chiede di rispondere, costituendo la premessa su cui il Comune di

Milano ha individuato i capisaldi dello sviluppo atteso nelle singole aree messe a bando, è altrettanto vero che



gli operatori si ritrovano a fare i conti con alcune norme di legge pensate e approvate nel secolo scorso che rischiano di frenare l'elaborazione di un'idea realmente innovativa e sostenibile di città in favore della reiterazione dei consueti schemi tradizionali di progettazione. Si pensi, ad esempio, alla necessità di garantire il quantitativo di parcheggi pertinenziali previsto dalla c.d. Legge Tognoli (l. 122/1989) in ogni intervento di nuova costruzione.

.....
**Il testo normativo
rischia di frenare
la progettazione di
forme di mobilità
condivisa e
sostenibile**

L'ampia formulazione del testo normativo, che non prevede possibilità di monetizzazione o di diversa declinazione dell'obbligo in rapporto alla specifica destinazione d'uso dell'immobile, della zona in cui si esso colloca e del servizio di trasporto pubblico già esistente o imple-

mentato in occasione dell'intervento, rischia, in ultima istanza, di frenare una progettazione architettonica che voglia sostenere in maniera concreta e decisa il ricorso a forme di mobilità condivisa e sostenibile. Alcuni Comuni (come Milano) hanno già individuato alcune ipotesi di esenzione dall'obbligo di reperimento dei parcheggi privati nelle quantità prescritte dalla Legge Tognoli, argomentandole sulla peculiarità dell'utenza a cui si rivolge l'edificio in progetto (come, ad esempio, le residenze per studenti universitari), della qualificazione della funzione insediata (i negozi di vicinato) o della vocazione pedonale della zona di intervento, dimostrando di fatto la propria apertura ad interpretazioni meno rigide della norma in questione. Ciononostante, sarebbe auspicabile un ripensamento complessivo a livello nazionale della disciplina ad oggi vigente, nel senso di autorizzare espressamente i vari comuni, nell'esercizio del proprio potere pianifica-



torio e regolamentare, a modulare l'obbligo di reperimento dei parcheggi privati in funzione delle specifiche caratteristiche dell'intervento e della zona in cui ricade. Questa soluzione, lungi dall'avviare un processo di deregulation sul tema specifico, consentirebbe alle amministrazioni locali di declinare con maggiore efficacia le politiche sulla mobilità e la sosta sul proprio territorio, mediante l'applicazione di ipotesi alternative (realizzazione/monetizzazione) in relazione alle effettive necessità e scopi perseguiti.

.....
**Un secondo
spunto riguarda
le categorie
funzionali entro
cui classificare
gli edifici**

Un secondo spunto di riflessione a margine del concetto di flessibilità richiede di prendere in considerazione le categorie funzionali entro cui è necessario classificare gli immobili, per identificarne non solo gli standard minimi e le caratteristiche costruttive imprescindibili, ma anche il contributo di costruzione e la dotazione di aree per attrezzature pubbliche e servizi di interesse generale da corrispondere al Comune per la loro realizzazione. Sempre più spesso l'inquadramento nell'una o nell'altra categoria di alcune tipologie di immobili risulta essere un'operazione difficoltosa, considerati i tratti peculiari di

tali costruzioni e la modalità fluida di utilizzo che se ne intende promuovere.

.....
**Un esempio è la
forma mista dello
student hotel o più
in generale degli
studentati, edifici
sia residenziali
che ricettivi**

È il caso, ad esempio, dello student hotel e, più in generale, degli studentati, pensati per rispondere ad una esigenza principalmente residenziale, ma che possono assumere i tratti di una struttura ricettiva a tutti gli effetti, soprattutto in corrispondenza delle feste natalizie o della pausa estiva, quando le camere lasciate libere dagli studenti possono essere affittate anche da turisti, anche per poche notti.

.....
**La residenzialità
si arricchisce
di servizi che
innovano il
tradizionale
concetto
dell'abitare**

Si pensi anche al settore del built to rent o del senior living, che promuovono forme di residenzialità caratterizzate da una vastissima offerta di servizi accessori e commodities, che innovano il tradizionale concetto dell'abitare. Infine, più in generale, si pensi a quelle funzioni eterogenee come i laboratori per l'innovazione che possono fungere da spazi di ricerca, di produzione, di formazione, condivisione e co-working,

ma anche da locali espositivi o commerciali o di servizio in genere.

Oltre alle difficoltà legate alla riconduzione della funzione insediata nell'una o nell'altra categoria di appartenenza (invero risolvibile valorizzando la destinazione principale o differenziando le funzioni insediate in base all'utilizzo che ne viene concretamente fatto), v'è da considerare che un utilizzo realmente flessibile e multifunzionale del medesimo spazio sconta sempre la necessità di procedere alla previa modifica della destinazione d'uso attraverso il relativo, oneroso, procedimento autorizzativo.

.....
Le imponenti torri direzionali costruite negli ultimi anni richiederanno un diverso utilizzo degli spazi

Si pensi a tal proposito alle imponenti torri direzionali che hanno rappresentato il simbolo dell'espansione immobiliare degli ultimi

anni e che, complice l'emergenza sanitaria e i risparmi derivanti dal parziale ricorso a forme di lavoro da remoto, probabilmente non raggiungeranno più i livelli di occupazione pre-pandemia.

Qualora necessaria, la conversione di una quota degli uffici realizzati ad una diversa vocazione funzionale sarà soggetta ad un procedimento di mutamento di destinazione d'uso,

che, tra l'altro, richiederà di verificare l'onerosità connessa all'operazione, anche in termini di maggiore fabbisogno di aree per servizi pubblici di interesse generale. E la stessa operazione dovrà ripetersi per l'eventuale riconversione in uffici.

.....
Un utilizzo realmente flessibile degli immobili appare spesso poco conveniente e non praticabile...

Di qui ne discende che un utilizzo realmente flessibile degli immobili sulla base delle esigenze di mercato, della domanda o alle contingenze

specifiche, e dunque la possibilità di realizzare spazi neutri, potenzialmente multifunzionali e continuamente riconfigurabili, appaia spesso poco conveniente e non facilmente praticabile.

.....
...eppure risulta evidente che solo una grande capacità di adattamento potrà resistere a questo momento storico

Eppure è di tutta evidenza che solo una città pensata per essere flessibile e dotata di una grande capacità di adattamento potrà resistere nel tempo oltre le tendenze

che caratterizzano il momento storico e nonostante le crisi inaspettate.

Si tratta di logiche che, nel contesto di grandi città come Milano e di gran-



di interventi di rigenerazione dell'edificato esistente come quelli promossi nel contesto di Reinventing Cities (spesso corredati da importanti opere pubbliche, oltre che private), potrebbero stimolare la produzione di una normativa in grado di valorizzare davvero la capacità di adattamento dell'edificato, promuovendone concretamente adattabilità e resilienza.

.....
**Il bando
Reinventing Cities
può portare a
nuove norme sulla
destinazione d'uso
degli immobili**

In tal senso dovrebbero essere implementate ipotesi di abbattimento dell'onerosità correlata al mutamento di destinazione d'uso, secondo quanto previsto dall'art. 51, co. 2, della l.r. 12/2005, che consente ai comuni di individuare in quali casi i mutamenti di destinazione d'uso di aree e di edifici, attuati con opere edilizie, comportino un aumento ovvero una variazione del fabbisogno di aree

per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale (e quindi, a contrario, i mutamenti di destinazione d'uso che non comportano tale incremento).

.....
**Il Piano dei Servizi
del PGT di Milano
ha già mosso
qualche passo**

Il nuovo Piano dei Servizi del PGT di Milano ha già cominciato a muovere qualche passo in questa direzione, prevedendo l'esenzione dall'obbligo di reperimento della dotazione territoriale in caso di interventi di mutamento di destinazione d'uso che coinvolgono una superficie lorda inferiore a 250 mq (salvo alcuni limitati casi), nonché specifiche ipotesi di riduzione del fabbisogno di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale per interventi che ricadono in alcune zone del territorio comunale (i.e. Ambiti di Rinnovamento Urbano e Ambiti di Rigenerazione Ambientale) o che inse-



diano specifiche destinazioni d'uso (i.e. residenza libera in affitto a proprietà indivisa).

.....
**Un modo efficace
per riaffermare
il principio
dell'indifferenza
funzionale
potrebbe essere
un'esenzione
radicale sui
mutamenti delle
destinazioni d'uso**

Su questa scia, si potrebbe pensare ad un'ipotesi di un'esenzione ancora più radicale che, salvo gravi criticità riscontrate nella dotazione di servizi della specifica zona di intervento, riguardi in generale i mutamenti di destinazione d'uso tra le categorie residenziali, turistico-ricettive, commerciali, direzionali e servizi. Una simile misura, peraltro, rappresenterebbe un efficace modo per riaffermare il principio dell'indifferenza funzionale già sancito nel PGT.

L'ultimo spunto di riflessione riguarda invece un aspetto molto pratico e, per certi aspetti, di più semplice attuazione che riguarda più direttamente le occasioni di rigenerazione urbana di carattere significativo come Reinventing Cities, affinché non soccombano di fronte alle lungaggini dei procedimenti di approvazione dei relativi piani urbanistici o alle prolungate istruttorie correlate al rilascio dei titoli edilizi.

.....
**Il Comune
dovrebbe dedicare
specifiche risorse
agli adempimenti
per l'approvazione
dei piani attuativi...**

In tal senso, considerata anche la preliminare valutazione delle intenzioni di valorizzazione avvenuta in fase di gara e l'obiettivo pubblico sotteso alla partecipazione della città al bando internazionale per la rigenerazione delle aree degradate, sarebbe impor-



tante che l'Amministrazione Comunale dedicatesse un ufficio o specifiche risorse in via prioritaria agli adempimenti necessari all'approvazione dei piani attuativi e al tempestivo rilascio dei titoli edilizi per la realizzazione del progetto aggiudicato.

.....
**...costituendo
un interlocutore
dedicato al
progetto e
rafforzando la
collaborazione
pubblico-privato**

Costituendo un interlocutore istituzionale specificamente dedicato al progetto, si rafforzerebbe infatti la collaborazione pubblico-privato necessaria per l'efficiente conclusione dell'iter urbanistico/edilizio e, con essa, la possibilità di celere realizzazione dell'importan-

te opera di rigenerazione selezionata. In ultima istanza, tale accortezza potrebbe rappresentare un'occasione anche per il Comune di Milano, che sta cercando di porsi come precursore in tale ambito, di dimostrare la concreta adesione ai valori di cambiamento promossi dal bando Re-inventing Cities.

.....
**Occorre ripensare
alcuni capisaldi
della normativa
urbanistica per
innovare il settore
urbano**

In conclusione, per scardinare le logiche tradizionali della progettazione e dunque per innovare il tessuto urbano esistente secondo principi di sostenibilità e resilienza, sarebbe opportuno ripensare alcuni capisaldi della normativa urbanistica, che rispondono ad esigenze non più o non sempre attuali, rendendo impraticabile il concreto - e necessario - cambio di passo.

