

# Approvata la legge regionale lombarda per la riduzione del consumo di suolo

---

11 Dicembre 2014

Si riporta una prima analisi relativa alla nuova legge regionale n. 31 del 28 novembre 2014 recante "Disposizioni per la riduzione del consumo del suolo e per la riqualificazione del suolo degradato" e pubblicata sul Supplemento n. 49 del BURL di lunedì 1° dicembre 2014; il provvedimento è entrato, dunque, in vigore il 2 dicembre 2014.

La norma, approvata a seguito di un aspro dibattito tra le diverse forze politiche e, dunque, col voto contrario di tutte le opposizioni, prevede alcune disposizioni "autonome" e alcune modifiche alla legge regionale per il governo del territorio.

Alcune istanze associative sono state accolte a seguito di una intensa azione di lobby, ma va chiarito che, probabilmente a causa dell'acceso dibattito in Aula che ha comportato la definizione e approvazione di emendamenti durante la seduta stessa del Consiglio, sussistono, tuttora, alcune perplessità nell'articolato di cui sarà opportuno verificare, nelle prossime settimane, il senso generale e la coerenza con l'ordinamento regionale.

Quanto al merito della legge, delle disposizioni ivi contenute, si ritiene utile segnalare, in particolare:

All'**articolo 1** - relativo alle **finalità generali della norma** - viene ricordato l'obiettivo fissato a livello comunitario di giungere, entro il 2050, ad una occupazione netta di terreno pari a zero.

All'**articolo 2** vengono, anzitutto, fornite le **definizioni** - che per la nuova stagione dei PGT saranno utili ai Comuni per le relative individuazioni - di:

- **superficie agricola**: quella corrispondente ai terreni qualificati dagli strumenti di governo del territorio come agro-silvo-pastorali;
- **superficie urbanizzata e urbanizzabile**: i terreni urbanizzati o in via di urbanizzazione, tenendo conto sia di quelli su cui è già avvenuta la trasformazione edilizia, urbanistica o territoriale, sia quelli interessati da previsioni pubbliche o private non ancora attuate;
- **consumo di suolo**: la trasformazione, per la prima volta, di una superficie agricola da parte di uno strumento urbanistico, non connessa con l'attività agro-silvo-pastorale (esclusa la realizzazione di parchi urbani territoriali e inclusa la realizzazione di infrastrutture sovra comunali); il consumo di suolo è calcolato come rapporto percentuale tra le superfici dei nuovi ambiti di trasformazione che determinano riduzione delle superfici agricole del vigente strumento urbanistico e la superficie urbanizzata e urbanizzabile;
- **bilancio ecologico del suolo**: la differenza tra la superficie agricola che viene trasformata per la prima volta dagli strumenti urbanistici e la superficie urbanizzata e urbanizzabile che viene contestualmente ridestinata nel medesimo strumento urbanistico a superficie agricola. Se il bilancio ecologico del suolo è pari a zero, il consumo di suolo è pari a zero;
- **rigenerazione urbana**: l'insieme coordinato di interventi urbanistico-edilizi e di iniziative sociali che includono, anche avvalendosi di misure di ristrutturazione urbanistica, la riqualificazione dell'ambiente costruito, la riorganizzazione dell'assetto urbano attraverso la realizzazione di

attrezzature e infrastrutture, spazi verdi e servizi, il recupero o il potenziamento di quelli esistenti, il risanamento del costruito mediante la previsione di infrastrutture ecologiche finalizzate all'incremento della biodiversità nell'ambiente urbano.

Lo stesso articolo 2, inoltre, al comma 2 prevede che il nuovo Piano Territoriale Regionale dovrà definire, entro dodici mesi, le modalità per individuare gli indici che misurano il consumo di suolo e provvederà alla disaggregazione del territorio in ambiti omogenei, esprimendo anche criteri, indirizzi e linee tecniche da applicarsi negli strumenti di governo del territorio per contenere il consumo di suolo.

Suscita qualche perplessità la disposizione contenuta nel comma 3 dell'art. 2, secondo cui gli strumenti urbanistici prevedono consumo di suolo *“esclusivamente nei casi in cui il documento di piano abbia dimostrato l'insostenibilità tecnica ed economica di riqualificare e rigenerare aree già edificate”*. Pur comprendendo la priorità che si vuole dare agli interventi mediante l'utilizzo di edilizia esistente inutilizzata o il recupero di aree dismesse nell'ambito del tessuto urbano consolidato o su aree libere interstiziali, si nutrono forti dubbi su una disposizione che condizioni il consumo di suolo alla dimostrazione - difficilmente assolvibile -, da parte del documento di piano, della insostenibilità economica di potenziali iniziative di riqualificazione alternative.

La norma, inoltre, stabilisce che i documenti di PGT non possono, in ogni caso, disporre nuove previsioni comportanti ulteriore consumo di suolo sino a che non siano state del tutto attuate le previsioni di espansione e trasformazione vigenti alla data di entrata in vigore della legge: anche questa disposizione pare altrettanto irragionevole, essendo praticamente impossibile che uno strumento di pianificazione venga del tutto attuato.

Si segnala la disposizione contenuta nell'ultimo comma dell'art. 2 che prevede che la Giunta regionale, entro dodici mesi, definisca i criteri di individuazione degli interventi pubblici e di interesse pubblico o generale di rilevanza sovracomunale per i quali non trovano applicazione le soglie di riduzione del consumo di suolo. Questa previsione risulta di particolare importanza, soprattutto a seguito dell'inclusione, nel computo del consumo di suolo, di tali infrastrutture - che nella versione precedente, approvata dalla V Commissione "Territorio" non era prevista. Sarà importante, dunque, seguire con attenzione questa futura fase regolatoria.

L'**articolo 3** della nuova legge regionale contiene alcune **modifiche che vengono apportate alla disciplina lombarda per il governo del territorio (LR 12/2005)**. Si elencano, qui di seguito, le principali.

- L'Osservatorio permanente della programmazione territoriale (art. 5 della LR 12/2005) nella sua relazione annuale dovrà prevedere anche un resoconto sullo stato del consumo di suolo e sui processi di più rilevante trasformazione territoriale dovuti al processo urbanizzativo. L'Osservatorio provvederà, dunque, al monitoraggio periodico del livello di consumo dei suoli e dello stato di inutilizzo di spazi aperti e/o edificati in tutto il territorio lombardo.
- Il Documento di Piano determinerà gli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo del PGT prendendo in considerazione, tra le altre cose, anche l'effettivo fabbisogno residenziale. Per fare questo, terrà conto prioritariamente dell'eventuale presenza di patrimonio edilizio dismesso o sottoutilizzato, da riutilizzare soprattutto garantendone il miglioramento delle prestazioni ambientali, ecologiche, energetiche e funzionali. Il Documento di Piano quantificherà il grado di intervenuto consumo di suolo sulla base dei

criteri e dei parametri stabiliti dal PTR e definirà la soglia comunale di consumo del suolo, quale somma delle previsioni contenute negli atti del PGT.

Un'altra funzione del Documento di Piano sarà quella di individuare (anche con rappresentazioni grafiche) gli ambiti nei quali avviare processi di rigenerazione urbana e territoriale, prevedendo specifiche modalità di intervento e adeguate misure di incentivazione – questa previsione risulta piuttosto vaga e generica – anche allo scopo di garantire la reintegrazione funzionale entro il sistema urbano e incrementarne le prestazioni ambientali, ecologiche, paesaggistiche ed energetiche.

Tra le funzioni del Documento di Piano, infine, ne viene aggiunta una (che richiederà probabilmente qualche chiarimento) che consiste nella definizione di non ben identificati “meccanismi gestionali” e di un sistema di monitoraggio che permetta di dare una priorità e un ordine di attuazione agli interventi previsti per gli ambiti di trasformazione e agli interventi infrastrutturali, anche in base alle risorse economiche disponibili.

- Il Piano delle Regole, oltre a quanto già previsto, individuerà e quantificherà, tramite la nuova “Carta del consumo di suolo”, la superficie agricola, comprese le peculiarità naturalistiche e paesaggistiche dei suoli, le aree dismesse, da bonificare, degradate, inutilizzate e sottoutilizzate, i lotti liberi, le superfici oggetto di progetti di recupero o di rigenerazione urbana. Questo elaborato costituirà parte integrante di ogni variante generale o parziale del PGT che preveda nuovo consumo di suolo. L'approvazione della Carta, inoltre, costituirà presupposto necessario e vincolante per la realizzazione di interventi edificatori, sia pubblici sia privati, sia residenziali, sia di servizi, sia di attività produttive, comportanti, anche solo parzialmente, consumo di nuovo suolo.
- Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale recepirà le indicazioni definite dal PTR, in base a quanto soprariportato relativamente all'articolo 2, comma 2 della legge. Dal momento della definizione del PTR (entro dodici mesi), il PTCP avrà ulteriori 12 mesi di tempo per provvedere, a cascata, ad adeguarsi a quanto stabilito al livello sovraordinato.
- Il Piano Territoriale Regionale acquisisce ulteriori funzioni: identificherà gli ambiti territoriali omogenei in cui disaggregare le province e la città metropolitana, rispetto ai quali individuare: il dato quantitativo di consumo di suolo in corso, in base alle previsioni dei PGT vigenti a livello dell'intero territorio regionale; i criteri, indirizzi e linee tecniche per contenere il consumo di suolo programmato a livello regionale, tenendo conto, tra le altre cose, delle specificità territoriali, dell'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche, dell'estensione del suolo già edificato, dell'effettiva sussistenza di fabbisogno abitativo legato ad incrementi demografici reali e dell'assenza di alternative alla riqualificazione e rigenerazione dell'urbanizzato, nonché di fabbisogno produttivo motivato anche sulla base di analisi desunte da indicatori statistici di livello locale e sovralocale che giustifichino eventuale consumo di suolo; i criteri, indirizzi e linee tecniche per la determinazione degli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo del PGT relativamente ai diversi sistemi funzionali e agli ambiti territoriali omogenei; un sistema di monitoraggio applicabile ai PGT, per dare priorità e ordine all'attuazione degli interventi previsti, compresi quelli infrastrutturali; i criteri, indirizzi e linee tecniche per unificare la redazione della Carta del consumo di suolo del PGT, vincolante per le successive previsioni trasformativa.

Il PTR, inoltre, individuerà sistemi di monitoraggio delle aree industriali dismesse presenti sul territorio provinciale, nelle quali potrà trovare localizzazione quota parte della capacità insediativa ammessa.

L'**articolo 4** della nuova legge regionale prevede alcune **misure di incentivazione** per gli interventi di rigenerazione urbana, o per quelli, più in generale, che vengono realizzati sul patrimonio edilizio esistente.

Per la verità, salvo tre disposizioni – anche suggerite e sostenute dall’Associazione – che, almeno sulla carta, sembrano di notevole interesse, si rileva che le previsioni per il sostegno a questa tipologia di interventi rimangono piuttosto vaghe e generiche.

Le tre norme di incentivazione più concrete sono:

- Quella relativa all'inserimento obbligatorio nel Piano delle Regole (nuovo comma 1 bis dell’art. 10 della legge urbanistica regionale) della previsione, relativa agli ambiti di rigenerazione urbana in cui vengano previsti interventi di ristrutturazione urbanistica, della riduzione del contributo di costruzione che la LR 12/2005 stabilisce, per interventi edilizi finalizzati alla realizzazione di servizi abitativi nell’ambito dell’edilizia residenziale pubblica.
- Quella riguardante lo scomputo dei muri perimetrali portanti e di tamponamento, nonché dei solai che costituiscono involucro esterno negli interventi di riqualificazione e di sostituzione edilizia a fronte di un miglioramento dell’efficienza energetica del manufatto, o di quella parte di esso oggetto dell’intervento, superiore al trenta per cento rispetto all’esistente. Negli edifici di nuova costruzione, tale scomputo sarà concesso al raggiungimento della classe energetica A (nuovo comma 1 ter dell’art. 10 della legge urbanistica regionale). Questa disposizione è tanto più interessante, in quanto giunge all’indomani del superamento di una simile norma premiale lombarda del 2007 ad opera di una disposizione nazionale meno generosa.
- Quella che innalza dal 50% al 60% la riduzione degli oneri di urbanizzazione (rispetto a quelli riguardanti la nuova costruzione) per gli interventi di ristrutturazione non comportanti demolizione e ricostruzione.

Vi sono, poi, altre disposizioni dell’articolo 4 che prevedono misure incentivanti, ma, in realtà sembrano avere solo efficacia teorica poiché piuttosto generiche o lasciate, di fatto, alla scelta discrezionale dell’Amministrazione comunale. Si segnalano, in particolare:

- La possibilità per i Comuni che avviano azioni concrete per la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana, di vedersi attribuita priorità nella concessione di finanziamenti regionali. A tal fine la Giunta regionale definisce, entro dodici mesi, misure di semplificazione, anche procedurale, e incentivazione, anche graduata, senza ulteriori oneri a carico del bilancio regionale, per il recupero del patrimonio edilizio urbano e rurale esistente;
- La possibilità per i Comuni di identificare le opere edilizie “incongrue” (da chiarire cosa sia incongruo...) presenti nel territorio agricolo e negli ambiti di valore paesaggistico per le quali prevedere demolizione e contestuale permeabilizzazione dei suoli. La rimozione delle opere incongrue, nonché il ripristino ambientale dei suoli, comporta il riconoscimento ai soggetti interessati di diritti edificatori dimensionati secondo criteri stabiliti dal PGT. I diritti edificatori così riconosciuti sono utilizzabili in ambiti individuati dal Piano nel tessuto urbano consolidato. Tali previsioni potranno essere attuate a condizione che gli edifici siano a norma con i permessi previsti dalla legge, non siano sottoposti a specifica tutela e non siano adibiti a uso agricolo da almeno cinque anni.

L’**articolo 5** della nuova legge regionale, infine, contiene le disposizioni relative alla c.d. **norma transitoria** la quale prevede:

- Che il PTR, entro dodici mesi dall’approvazione della legge, venga integrato con le nuove relative previsioni inserite nella LR 12/2005; che il PTCP, di conseguenza, entro dodici mesi dall’adeguamento del PTR, venga a sua volta adeguato alla soglia di riduzione, ai criteri, agli

indirizzi e alle linee tecniche stabiliti dalla Regione; che i PGT, infine, in occasione della prima scadenza del Documento di Piano, vengano adeguati dai Comuni alle disposizioni della nuova legge.

- Fino ai suddetti adeguamenti e, comunque, fino alla definizione nel PGT della soglia comunale del consumo di suolo, i Comuni possono approvare solo le varianti del PGT e i piani attuativi in variante al PGT - che non comportino nuovo consumo di suolo - diretti alla riorganizzazione planivolumetrica, morfologica, tipologica o progettuale delle previsioni di trasformazione già vigenti, esclusi gli ampliamenti di attività economiche già esistenti, nonché quelle finalizzate all'attuazione degli accordi di programma a valenza regionale. Fino a tale adeguamento sono, comunque, mantenute le previsioni e i programmi edificatori del documento di piano vigente;
- I Comuni approvano, secondo la "vecchia" disciplina della LR 12/2005, i PGT o le varianti di PGT già adottati alla data di entrata in vigore della nuova legge, rinviando l'adeguamento sopracitato alla loro successiva scadenza; questa procedura vale anche per i Comuni sottoposti al commissariamento nei casi di cui all'art. 25 bis della LR 12/2005 (quelli, cioè, che non hanno approvato il PGT nei termini di legge).
- La presentazione dell'istanza dei piani attuativi (conformi o in variante connessi alle previsioni di PGT vigenti) deve intervenire entro trenta mesi dall'entrata in vigore della nuova legge. Per questi piani e per quelli la cui istanza di approvazione sia già pendente alla data di entrata in vigore della nuova legge, i Comuni provvedono all'istruttoria tecnica, nonché all'adozione e approvazione definitiva come previsto dalla LR 12/2005. La relativa convenzione (di cui all'art. 46 della LR 12/2005) è tassativamente stipulata entro dodici mesi dall'intervenuta esecutività della delibera comunale di approvazione definitiva.

Nei casi di inerzia o di ritardo negli adempimenti per l'approvazione dei piani attuativi, è possibile chiedere alla Regione la nomina di un commissario ad acta.

Per i piani attuativi attivati nei termini suddetti, è prevista la facoltà per il Comune di stabilire che la relativa convenzione consenta la dilazione di pagamento degli importi dovuti fino ad un massimo di sei rate semestrali.

- Fino all'adeguamento suddetto del PGT da parte dei Comuni, è prevista una maggiorazione percentuale del contributo relativo al costo di costruzione così determinata: 20-30% per gli interventi che consumano suolo agricolo "nello stato di fatto" non ricompresi nel tessuto urbano consolidato (si tratta di una penalizzazione concreta per gli interventi in zona agricola); 5% per gli interventi che consumano suolo agricolo "nello stato di fatto" all'interno del tessuto urbano consolidato.

Tali maggiorazioni saranno destinate alla realizzazione di misure compensative di riqualificazione urbana e compensazione ambientale; tali interventi possono essere realizzati anche dall'operatore, in accordo con il Comune.

Come già sopra espresso, vi sono alcune perplessità relative alla portata di qualche disposizione contenuta nella nuova LR 31/2014. La redazione del testo normativo, che pare un'operazione sempre più complessa, deriva, in questo caso, probabilmente anche da non rari fraintendimenti tra lo spirito della disposizione e la sua traduzione in lettere. Si teme che, in sede applicativa, la consistente attenzione rivolta alla completezza del rito, trascuri, inconsapevolmente, il risultato (per il quale la norma è scritta... di norma).