

Regione Lombardia ha recentemente approvato la propria legge per la semplificazione e l'incentivazione degli interventi di rigenerazione urbana e territoriale nonché di recupero del patrimonio edilizio esistente. Si tratta della L.R. 26 novembre 2019, n.18 pubblicata nel bollettino ufficiale il 29 novembre 2019. E' una legge di grande interesse in ragione dei rilevanti effetti che potrebbe determinare. Apre potenzialità che si potranno meglio delineare nei prossimi mesi, soprattutto alla luce delle modalità attuative che i Comuni adotteranno a livello amministrativo. La L.R. 18 ha modificato numerose disposizioni preesistenti e richiede quindi un'attenta opera di coordinamento e di interpretazione sulle diverse problematiche tecniche e giuridiche che inevitabilmente emergeranno in sede di prima applicazione sia a livello progettuale che di prassi amministrativa, da parte degli enti pubblici locali e degli operatori immobiliari. Sono comunque fatti salvi gli effetti prodotti dalle disposizioni abrogate o modificate dalla predetta nuova legge, nonché gli atti adottati sulla base delle stesse.

La L.R. 18 è funzionale all'obiettivo della Regione di perseguire, in un contesto di perdurante crisi, una prospettiva non di decrescita bensì di sviluppo sostenibile. La primaria finalità della legge è la promozione degli interventi di rigenerazione urbana e territoriale riguardanti ambiti, aree o singoli edifici, condizioni essenziali per consentire davvero anche una riduzione del consumo di suolo. Tale riduzione può essere un obiettivo realisticamente perseguibile solo se, nel contempo, si indirizza lo sviluppo e la crescita su ambiti di rigenerazione, rendendoli appetibili per investimenti importanti grazie ad una normativa adeguata.

Oltre a consentire uno sviluppo economico sostenibile la normativa introdotta dalla L.R. 18 finalizza gli interventi di rigenerazione verso un miglioramento della qualità funzionale ed ambientale dei territori. Si tratta di una legge che non ha quindi soltanto obiettivi urbanistici ma anche socioeconomici mediante lo sviluppo di una filiera industriale integrata dalla fase di progettazione a quella di realizzazione e gestione dell'intervento. Vi è infatti una stretta connessione tra rigenerazione urbana e sistema economico come, ad esempio, la rivitalizzazione di un tessuto commerciale più equilibrato. Una rete distributiva in gran parte ormai condizionata dalle scelte che vengono operate dai Comuni nei

La Normativa lombarda sulla rigenerazione urbana finalizzata ad uno sviluppo sostenibile

Avv.^{to}

Antonio Chierichetti

Avvocato amministrativista
Docente al Politecnico di Milano

prima parte



propri P.G.T., specialmente nei centri storici ma non solo. Una rete del commercio, soprattutto quello di vicinato e artigianale di servizio, che la L.R. 18 intende promuovere anche grazie a premialità connesse al riuso di aree o edifici dismessi o degradati.

La L.R. 18 interviene in particolare a modificare, in più punti e per l'ennesima volta, la rimaneggiata e per certi versi ormai superata L.R. 12/2005 sul governo del territorio nonché la più recente L.R. 31/2014 sulla riduzione del consumo di suolo e la L.R. 6/2010. La rigenerazione urbana e territoriale viene collegata strettamente, attraverso la L.R. 18, al tema della riduzione del consumo di suolo. Sarebbe stato più opportuno affrontare direttamente il tema di una radicale riforma della legge urbanistica regionale, concepita e approvata diversi anni prima della crisi, in un contesto economico completamente diverso dall'attuale. Lo stesso consiglio regionale lombardo ha affermato a novembre un ordine del giorno, con la delibera n.756/2019, che vi sono numerosi motivi i quali ormai rendono "improcrastinabile" una nuova legge di governo del territorio stante il fatto che lo schema di programmazione urbanistica e territoriale prefigurato dalla L.R. 12 mostra evidenti limiti soprattutto riguardo ai documenti facenti parte del P.G.T..



In primo luogo la L.R. 18 formula i distinti concetti legali di rigenerazione urbana e di rigenerazione territoriale. La "rigenerazione urbana" viene definita come l'insieme coordinato di interventi urbanistico-edilizi e di iniziative sociali che possono includere la sostituzione, il riuso, la riqualificazione dell'ambiente costruito e la riorganizzazione dell'assetto urbano attraverso il recupero delle aree degradate, sottoutilizzate o anche dismesse, nonché attraverso la realizzazione e gestione di attrezzature, infrastrutture, spazi verdi e servizi e il recupero o il potenziamento di quelli

esistenti, in un'ottica di sostenibilità e di resilienza ambientale e sociale, di innovazione tecnologica e di incremento della biodiversità dell'ambiente urbano. La "rigenerazione territoriale" viene invece qualificata come l'insieme coordinato di azioni, generalmente con ricadute sovralocali, finalizzate alla risoluzione di situazioni di degrado urbanistico, infrastrutturale, ambientale, paesaggistico o sociale che mira in particolare a salvaguardare e ripristinare il suolo e le sue funzioni ecosistemiche e a migliorare la qualità paesaggistica ed ecologica del territorio, nonché dei manufatti agrari rurali tradizionali, per prevenire conseguenze negative per la salute umana, gli ecosistemi e le risorse naturali.

La L.R. 18 affida alla Regione la promozione della pianificazione coordinata tra più comuni, volta alla condivisione delle politiche territoriali e infrastrutturali e definisce "piani associati" gli atti di pianificazione sviluppati tra più comuni. In applicazione di quanto disposto dal Piano Territoriale Regionale (P.T.R.), il piano associato rappresenta, secondo tale legge, lo strumento efficace per conseguire un uso razionale del suolo, la realizzazione di efficienti sistemi insediativi e di razionali sistemi di servizi, elevati livelli di tutela e valorizzazione delle aree agricole, naturali e di valore paesaggistico, nonché per prevedere le forme di perequazione territoriale.

Ai Comuni la L.R. 18 demanda di provvedere nel Documento di Piano del P.G.T., insieme alle altre funzioni, alla individuazione degli ambiti dove avviare processi di rigenerazione urbana e territoriale. Deve il P.G.T. al riguardo, per tali ambiti di rigenerazione, prevedere specifiche modalità di intervento, adeguate misure di incentivazione anche allo scopo di garantire lo sviluppo sociale ed economico sostenibile, la reintegrazione funzionale entro il sistema urbano e l'incremento delle prestazioni ambientali, ecologiche, paesaggistiche, energetiche, sismiche

nonché l'implementazione dell'efficienza e della sicurezza del patrimonio infrastrutturale esistente. Oltre a tali ambiti di rigenerazione il documento di piano del P.G.T. è inoltre chiamato a individuare anche le aree da destinare ad attività produttive e logistiche da localizzare prioritariamente nelle aree suddette.

Le incombenze per il Comune pianificatore non finiscono qui. Sempre ai fini della promozione degli interventi di rigenerazione, infatti, il Comune, fino all'adeguamento del P.G.T. di cui all'articolo 5, comma 3, della L.R. 31/2014 (sulla riduzione del consumo di suolo), l'individuazione - anche tramite azioni partecipative di consultazione preventiva delle comunità e degli eventuali operatori privati interessati dalla realizzazione degli interventi - dei suddetti ambiti di rigenerazione è effettuata entro sei mesi dall'approvazione della L.R. 18 con una delibera del consiglio comunale, alla quale la legge attribuisce particolare rilevanza anche per l'eventuale accesso alla concessione di premialità e finanziamenti regionali di settore. La suddetta delibera consiglia, per gli ambiti individuati, nel rispetto della disciplina prevista dal P.G.T. per gli stessi: a) individua azioni volte alla semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi di competenza, alla riduzione dei costi, al supporto tecnico amministrativo; b) incentiva gli interventi di rigenerazione urbana di elevata qualità ambientale, prevedendo, tra l'altro, la valorizzazione e lo sviluppo di infrastrutture verdi multifunzionali; c) prevede gli usi temporanei consentiti prima e durante il processo di rigenerazione degli ambiti individuati; d) prevede lo sviluppo della redazione di studi di fattibilità urbanistica ed economico-finanziaria.

Anche il Piano delle Regole del P.G.T. è interessato da alcune necessarie integrazioni previste dalla L.R. 18. Si tratta della necessita di individuare e quantificare, a mezzo di specifico elaborato denominato Carta del Consumo di Suolo, la superficie agricola, ivi compreso il grado di utilizzo agricolo dei



suoli e le loro peculiarità pedologiche, naturalistiche e paesaggistiche, le aree dismesse, contaminate, soggette a interventi di bonifica ambientale e bonificate, degradate, inutilizzate e sottoutilizzate, i lotti liberi, le superfici oggetto di progetti di recupero o di rigenerazione urbana. L'approvazione della Carta del Consumo di Suolo costituisce 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 suolo. Inoltre, il Piano delle Regole del P.G.T. deve individuare, all'interno del perimetro dei distretti del commercio, gli ambiti nei quali il comune definisce delle

premierità finalizzate all'insediamento di attività commerciali di vicinato e artigianali di servizio, al fine di promuovere progetti di rigenerazione del tessuto urbano e commerciale mediante il riuso di aree o edifici dismessi o anche degradati in ambito urbano.

La problematica disciplina della perequazione e della compensazione urbanistiche della L.R. 12/2005, per altro non scevra di varie criticità, viene integrata dalla normativa della L.R. 18 sulla rigenerazione. Al riguardo i Comuni, anche in accordo con altri enti territoriali, possono prevedere, in relazione alle specifiche competenze e nel rispetto dei vincoli di destinazione previsti dalla normativa vigente, forme di perequazione territoriale intercomunale, anche attraverso la

costituzione di un fondo finanziato con risorse proprie o con quote degli oneri di urbanizzazione e altre risorse conseguenti alla realizzazione degli interventi concordati. A tal fine definiscono, d'intesa tra loro, le attività, le modalità di finanziamento e ogni altro adempimento che ciascun ente partecipante si impegna a realizzare, con l'indicazione dei relativi tempi e modalità di coordinamento.

La L.R. 18 stabilisce che i diritti edificatori attribuiti a titolo di perequazione e di compensazione (nonché, per i comuni sopra i 5.000 abitanti, quelli

attribuiti ai sensi del comma 5 dell'articolo 11 della L.R. 12 così come modificato) sono commerciabili e vengono collocati privilegiando gli ambiti di rigenerazione urbana. E' confermato che i Comuni istituiscono il registro delle cessioni dei diritti edificatori. Ora, la Città metropolitana di Milano e le province possono istituire i rispettivi registri delle cessioni dei diritti edificatori per l'applicazione della perequazione con caratteri ed effetti sovracomunali. E' altresì stabilito che i Comuni, le province e la Città metropolitana di Milano individuano nei propri strumenti di pianificazione le aree destinate alla creazione di parchi anche sovracomunali. Al fine di favorirne la realizzazione, i comuni possono attribuire a tali aree un incremento massimo del 20 per cento degli indici di edificabilità, da perequare entro tre anni dall'individuazione delle aree nel P.G.T., prioritariamente negli ambiti di rigenerazione urbana.

Viene modificata anche la disciplina dell'incentivazione urbanistica di cui al quinto comma dell'articolo 11 della L.R. 12. Di fatti, per gli interventi sul patrimonio edilizio esistente l'indice di edificabilità massimo previsto dal P.G.T. è incrementato fino al 20 per cento, sulla base di criteri definiti dalla Giunta regionale che attribuisce ai Comuni la facoltà di modulare tale incremento ove perseguano una o più delle dodici finalità elencate sempre dalla L.R. 18. Esse sono costituite, in breve, dalla realizzazione di servizi abitativi pubblici e sociali; aumento della sicurezza delle costruzioni per il rischio sismico ed esondazioni; demolizione o delocalizzazione di edifici in aree a rischio idraulico e idrogeologico; riqualificazione ambientale paesaggistica; tutela e restauro di immobili d'interesse storicoartistico; demolizione di opere edilizie incongrue; realizzazione di interventi destinati alla mobilità collettiva; conferimento di rifiuti da demolizione selettiva; bonifica di edifici e suoli contaminati; chiusura di vani aperti per la riduzione del fabbisogno energetico dell'edificio; applicazione di sistemi integrati di sicurezza e di processi di gestione dei rischi dei cantieri; eliminazione delle barriere architettoniche. Da notare che gli eventuali incentivi volumetrici definiti dal P.G.T. per gli



interventi di cui sopra non sono cumulabili con quelli previsti dal suddetto nuovo quinto comma dell'articolo 11 della LR 12.

I suddetti interventi sul patrimonio edilizio esistente possono essere realizzati, per certi aspetti, anche in deroga allo strumento urbanistico. Esattamente possono essere in deroga all'altezza massima prevista nei P.G.T.,

nel limite del 20 per cento, nonché alle norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento, sulle distanze previste dagli strumenti urbanistici comunali vigenti e adottati e ai regolamenti edilizi, fatte salve le norme statali e quelle sui requisiti igienico-sanitari. I Comuni possono escludere aree o singoli immobili dall'applicazione di tutte o di alcune le suddette disposizioni con motivata delibera consiliare in relazione ad esigenze di tutela paesaggistica. I Comuni con delibera consiliare possono escludere aree o singoli immobili dall'applicazione del nuovo comma 5 dell'articolo 11 della L.R. 12, nei casi non coerenti con le finalità di rigenerazione urbana. Sono comunque esclusi dai benefici di cui al comma 5 gli interventi riguardanti le grandi strutture di vendita. I volumi necessari per consentire la realizzazione degli interventi edilizi e l'installazione degli impianti finalizzati all'efficientamento energetico, al benessere abitativo, o anche all'aumento della sicurezza delle costruzioni relativamente al rischio sismico sul patrimonio edilizio esistente, non sono computati ai fini del calcolo delle altezze minime dei locali previste dai regolamenti comunali, ferme restando le vigenti previsioni igienico-sanitarie poste a tutela della salubrità e sicurezza degli ambienti; in alternativa, per le medesime finalità, è consentita la deroga all'altezza massima prevista nei P.G.T., nel limite del dieci per cento. Se gli interventi suddetti

sono in contrasto con disposizioni contenute in piani territoriali di enti sovracomunali, l'efficacia del titolo abilitativo è subordinata all'assunzione di una delibera derogatoria del piano territoriale da parte dell'organo dell'ente sovracomunale competente alla sua approvazione.

In tema di cooperazione per lo sviluppo degli ambiti di rigenerazione

urbana la L.R.18 prevede che la Regione, gli enti di cui all'allegato A1 della L.R. 30/2006 e i Comuni possono concludere appositi accordi per lo sviluppo degli ambiti di rigenerazione urbana, ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del Codice dei contratti pubblici in relazione alle aree di cui sono titolari di diritti di proprietà o altri diritti reali, con società partecipate dalla Regione operanti nel settore e con specifica esperienza nell'ambito di progetti di rigenerazione urbana, con possibilità, per le stesse società, di operare anche mediante gli strumenti di partenariato pubblico-privato, ove ricorrano le condizioni previste dalla normativa di riferimento in materia di affidamenti.

Anche la disciplina dei Programmi Integrati di Intervento viene ampiamente modificata dalla L.R. 18 attraverso l'integrale sostituzione degli articoli 87 e 88 della L.R. 12/2005. Tra i loro possibili elementi caratterizzanti viene infatti inserita anche la rigenerazione urbana anche mediante la bonifica dei suoli contaminati. In particolare viene ora previsto che, relativamente ad aree di notevole estensione territoriale, ovvero di particolare rilevanza in rapporto al contesto di riferimento e per gli obiettivi di rigenerazione urbana perseguiti, i P.I.I. possono essere caratterizzati da modalità di progressiva attuazione degli interventi per stralci funzionali o mediante successivi atti di pianificazione attuativa di secondo livello e di maggiore dettaglio, nell'ambito dei quali devono essere quantificati gli oneri di urbanizzazione o anche le opere di urbanizzazione e i servizi da realizzare, nonché le relative garanzie, purché l'attuazione parziale sia coerente con l'intera area oggetto di P.I.I.. Innovativa è la norma che - confermato che il P.I.I. si attua su aree anche non contigue tra loro, in tutto o in parte edificate o da destinare a nuova edificazione, ivi comprese quelle intercluse o interessate da vincoli espropriativi decaduti - prevede che il P.I.I. si attua con applicazione dell'indifferenziazione delle destinazioni d'uso di cui al nuovo articolo 51 della L.R. 12 tra quelle assegnate dallo strumento urbanistico all'ambito di intervento, senza applicazione di alcuna parametrizzazione percentuale.

continua su prossimo numero

