



CONSULTA
REGIONALE LOMBARDA
DEGLI ORDINI
DEGLI ARCHITETTI
PIANIFICATORI PAESAGGISTI
E CONSERVATORI

Contributo della Consulta regionale degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori della Lombardia sul Progetto di revisione della Legge Regionale n. 12/2005 – 7° aggiornamento versione 14 Settembre 2016

Aggiornamento 13 dicembre 2016

Sull'ulteriore proposta di revisione della L.r. n. 12/2005 in oggetto, sembra opportuno ribadire la necessità, più volte espressa nelle precedenti equivalenti occasioni, di porre un freno a questi continui aggiustamenti - con la L.r. n. 14/2016 dovremmo essere giunti alla 21^a modifica.

Troppi cambiamenti lasciano trasparire scarsa chiarezza d'intenti ed in un contesto come l'attuale pervaso da una sorta di *"bulimia legislativa"*, nazionale e regionale, non fanno che aggravare il disorientamento che già pervade le realtà locali medio-piccole, ben lontane dall'aver assorbito culturalmente la transizione dal P.R.G. al P.G.T..

I Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, rappresentano il 70% del territorio lombardo e sono privi di risorse e personale qualificato per gestire strumenti urbanistici sempre più sofisticati, perciò se vogliamo recuperare "qualità" dobbiamo programmare azioni di collaborazione tecnico-economica a supporto di queste realtà, senza dimenticare di operare parallelamente una reale semplificazione delle procedure¹.

In tal senso sembra fondamentale riflettere sulla necessità e sull'adeguatezza del Documento di piano.

Alla luce delle esperienze maturate con l'elaborazione dei PGT di prima generazione, sorge qualche dubbio sull'utilità di questo atto non conformativo per la legge regionale, ma già determinante per la fiscalità locale, che vede gli Uffici comunali applicare la correlata tassazione sin dalla sua adozione, in linea con gli indirizzi interpretativi giurisprudenziali nazionali, che peraltro, fanno riferimento a Piani conformativi² per le proprietà.

Questo strumento, introdotto quale evoluzione del Documento d'inquadramento dei Programmi Integrati d'Intervento, per superare le rigidità gestionali dei PRG, di fatto è diventato un ibrido già a partire dalla L.r. n. 4/2008, che ha introdotto l'articolo 10bis nella L.r. n. 12/2005, con l'intento assolutamente "mancato" di semplificare l'elaborazione dei PGT nei Comuni con popolazione inferiore a pari a 2.000 abitanti, ed è stato pressoché integralmente congelato dalla L.r. n. 31/2014, che ne ha esteso la validità in pratica "sine die" e, spesso, è stato altresì bloccato dalle difficoltà di operare modifiche anche marginali ai PGT, come evidenziato dalle criticità indicate di seguito sul SIT.

¹ Vedi in particolare, ma non solo, la pubblicazione degli atti di PGT e loro Varianti, anche di modesta entità, che paradossalmente hanno contribuito negativamente sull'attesa flessibilità di questo strumento innovativo.

² Il potere conformativo si esercita mediante le prescrizioni od i vincoli che costituiscono limitazioni legali della proprietà (omissis).

I vincoli conformativi della proprietà derivano dalla zonizzazione del territorio contenuta negli strumenti urbanistici; questi, nel dividere in zone il territorio dell'amministrazione pubblica, definiscono in via generale ed astratta i limiti ed i caratteri dell'edificabilità dei vari terreni situati nelle zone individuate, così conformando le proprietà che in esse si trovano, ... (omissis).



Perciò, preso atto che il disegno di legge “Lupi” relativo alla riforma della Legge Urbanistica Nazionale, che ipotizzava un sostanziale allineamento con le disposizioni della Legge urbanistica lombarda, stabilendo con l’art. 7 - comma 3 che il nuovo “*strumento comunale di pianificazione urbanistica ... non ha efficacia conformativa della proprietà e degli altri diritti reali, con ogni conseguenza, anche sul piano del trattamento fiscale, della proprietà immobiliare*”, probabilmente non approderà mai alla discussione parlamentare e, che sembra altrettanto improbabile, che l’attuale orientamento giurisprudenziale sulla fiscalità immobiliare venga modificato in tal senso, non sarebbe un esercizio inutile riflettere sull’opportunità di insistere su questa soluzione tricefala.

Passando poi all’esame specifico del 7° aggiornamento – 14 settembre 2016 – si rileva quanto segue:

Art. 2 (Semplificazione degli strumenti per la pianificazione territoriale)

Comma 2

Il principio “di non duplicazione delle leggi” sarebbe sacrosanto se fossero poche e chiare ma soprattutto conosciute ai vari livelli istituzionali, purtroppo non è così; quindi la riproduzione delle normative vigenti è d’aiuto soprattutto negli strumenti delle realtà territoriali medio-piccole, le quali in genere non dispongono di personale sufficientemente informato ed adeguatamente istruito.

L’eliminazione delle relative riproduzioni dagli strumenti di prima generazione comporta anche un ulteriore dispendio economico che aggraverebbe solo la più che precaria attuale situazione.

Art. 2bis (Monitoraggio integrato della pianificazione territoriale)

Comma 6

Per i Comuni con popolazione inferiore/uguale a 5.000 abitanti, la cadenza dell’aggiornamento dovrebbe per lo meno essere rimandata all’elaborazione del nuovo Documento di Piano.

Inoltre, per la condivisione dei dati tra gli Enti, anziché fornire specifiche tecniche, potrebbe essere più proficuo che la Regione predisponesse un software da mettere a disposizione dei Comuni per la compilazione dei dati richiesti, evitando così disomogeneità nella produzione dei medesimi.

Art. 3 (Strumenti per il coordinamento e l’integrazione delle informazioni)

Comma 1

Positivo che “Le Amministrazioni comunali provvedono alla segnalazione al SIT regionale delle eventuali rettifiche, secondo modalità definite dalla Giunta Regionale”.

Comma 2

La maggior parte dei PGT sono stati elaborati in DWG, quindi servirebbero ulteriori risorse per convertire detti strumenti in DTB.



Positivo il coordinamento e supporto da parte della Città metropolitana, più problematico quello delle Province, nell'attuale contesto istituzionale che, per lo meno a livello nazionale, ne sta proponendo l'eliminazione.

Si ritiene noto a tutti che, in questo clima d'incertezza, negli uffici delle Province il personale sta cercando collocazioni alternative a livello comunale e regionale.

Perciò, parrebbe più opportuno prevedere anche ipotesi alternative di aggregazioni comunali attualmente, operanti in gran parte del territorio lombardo, quali le Società multi utility che gestiscono servizi per i Comuni (fognature-depurazione, acquedotti, ecc.), che tornerebbero utili anche per l'elaborazione e la gestione dei Piani Urbani Generali dei Servizi nel Sottosuolo (PUGSS).

Art. 7 bis (Forma digitale del Piano)

Comma 1 lettera b)

La produzione automatica on-line delle certificazioni sarebbe sicuramente un grosso passo avanti al quale dobbiamo tendere; tuttavia per raggiungerla è indispensabile il supporto richiamato per il precedente articolo 3, cioè delle Società multi utility in grado di fornire il necessario supporto informatico ai Comuni loro aderenti.

Art. 8 (Documento di piano)

Comma 1 lettera d)

Per i Comuni medio-piccoli risulta problematico svolgere anche le funzioni di polizia idraulica, in mancanza delle necessarie risorse economiche ed umane.

Comma 2 lettere g-ter e seguenti

Operazioni importanti che, tuttavia richiedono ulteriori risorse economiche che andrebbero adeguatamente finanziate a livello regionale.

Comma 4

Sarebbe opportuno introdurre un comma che stabilisca quale regime giuridico assumeranno le aree ricadenti negli AT non attuati, dopo la decadenza del DdP, in attesa di una nuova successiva previsione urbanistica.

Alcuni giuristi sostengono, in questi casi, il rimando all'art. 9 del D.P.R. 380/2001, considerandole di fatto "aree bianche" (vedi decadenza dei vincoli preordinati all'esproprio).

Anche alla luce della L.r.31/2014, non sarebbe più opportuno e corretto considerarle "aree agricole" - vedi proposta comma 4 ter .

Comma 4-bis

Refuso il richiamo "all'art. 7 ter" eliminato nel progetto di revisione.



Art. 8 bis (Rigenerazione urbana e territoriale)

Proposta 2 - comma 4 lettera a)

Precisazione utile, che conferma l'impossibilità di utilizzare lo strumento urbanistico per sanare abusi edilizi.

Art. 9 (Piano dei servizi)

Comma 16

Refuso, l'art. 8 comma 2 non ha la lettera h).

Art. 10 (Piano delle regole)

Comma 1 lettera a)

Da valutare con attenzione l'esclusione dal TUC *“l'edificato sparso o discontinuo e le relative aree di pertinenza, nonché le parti di territorio superiori a 5.000 mq di superficie territoriale, su cui non è ancora avvenuta la trasformazione dei suoli derivante da previsioni non ancora attuate.”*

Forse meglio *“l'edificato sparso e discontinuo”* chiaramente diverso dalle “Frazioni”.

“I nuclei di antica formazione” di cui al comma 2, come verranno identificati, apparterranno al TUC ?

Se escludiamo *“le parti di territorio superiori a 5.000 mq di superficie territoriale, su cui non è ancora avvenuta la trasformazione dei suoli derivante da previsioni non ancora attuate.”* potrebbero crearsi “buchi” difficilmente gestibili alla scadenza della validità del D.P..

Comma 1 lettera e-bis)

Richiamo *“ai tre atti di PGT”* possibile refuso alla luce delle modifiche proposte all'art. 7, comma 1.

Comma 1 lettera e-bis) – ultimo periodo

Tale assunto sembra presupporre che anche eventuali SUAP non possano prescindere dall'elaborazione della Carta del consumo di suolo, diversamente da quanto stabilito dalla L.r. n. 31/2014, o meglio dal Comunicato regionale 25 marzo 2015 n. 50, pubblicato sul BURL – Serie ordinaria n. 14 del 01/04/2015.

Comma 3

Avendo eliminato dal comma 2 *“Entro gli ambiti del tessuto urbano consolidato”* sarebbe opportuno integrare il comma 3 nel seguente modo *“ Per gli ambiti del TUC e per gli ambiti di cui al comma 2, ...”*.

Comma 3 lettera d)

Perfetto finalmente si introduce una norma che consente di ripristinare le distanze stabilite dal Codice civile (3 m) in ambiti edificati prima dell'entrata in vigore del DM 2 aprile 1968 n. 1444.

Speriamo che la magistratura non mortifichi anche questa iniziativa lungimirante ed equitativa.



Comma 4 lettera d) e Comma 1-ter

(vedi anche il seguente estratto – *Compendi agricoli neorurali periurbani* - del DDL Contenzione del consumo del suolo e riuso del suolo edificato C.2039 Governo e abb.)

Art. 5

(Compendi agricoli neorurali periurbani).

1. Al fine di favorire lo sviluppo economico sostenibile del territorio, anche attraverso la riqualificazione degli insediamenti rurali locali, le regioni e i comuni, nell'ambito degli strumenti urbanistici di propria competenza, possono prevedere la possibilità di qualificare i predetti insediamenti rurali come compendi agricoli neorurali periurbani. Presupposto dell'attribuzione di tale destinazione urbanistica è il recupero edilizio, inclusa la ricostruzione, unitamente al recupero del patrimonio agricolo e ambientale.

2. Per compendio agricolo neorurale periurbano si intende l'insediamento rurale oggetto dell'attività di recupero e riqualificazione che viene dotato, nei limiti delle risorse a tal fine previste dalla normativa vigente, di tutti i servizi urbanistici e delle nuove tecnologie di comunicazione e trasmissione dati, in modo da offrire nuovo sviluppo economico ed occupazionale.

3. Gli interventi edilizi connessi alla proposta di progetto di compendio agricolo neorurale periurbano possono avere ad oggetto il riuso o la riqualificazione, anche con la demolizione e la ricostruzione, di fabbricati esistenti. Gli interventi edilizi complessivamente realizzati non possono superare la consistenza complessiva delle volumetrie esistenti né comportare maggior consumo di suolo all'interno del compendio agricolo al momento della presentazione del progetto all'ente territoriale competente.

4. I fabbricati dismessi che non hanno interesse storico o paesaggistico, ai sensi della normativa vigente, possono essere demoliti e le consistenze volumetriche oggetto di demolizione, dovutamente certificate e accertate dal comune territorialmente competente, possono essere riassegnate per nuovi fabbricati, da realizzarsi con tipologie, morfologie e scelte materiche ed estetiche tali da consentire un inserimento paesaggistico adeguato e migliorativo rispetto al contesto dell'intervento, secondo i criteri stabiliti dall'ente territoriale competente.

5. I compendi agricoli neorurali periurbani, in conformità alle disposizioni degli strumenti urbanistici, possono avere le seguenti destinazioni d'uso:

- a) attività amministrative e direzionali;
- b) servizi ludico-ricreativi;
- c) servizi turistico-ricettivi;
- d) servizi dedicati all'istruzione;
- e) servizi medici e di cura;
- f) servizi sociali;
- g) attività di vendita diretta dei prodotti agricoli od ambientali locali;
- h) altre attività non comprese nell'elenco ma considerate rilevanti per lo sviluppo economico sostenibile del territorio.

6. Sono comunque escluse le seguenti destinazioni d'uso:

- a) residenziale, ad esclusione delle necessità abitative connesse alle attività lavorative svolte nel compendio agricolo;
- b) produttiva di tipo industriale o artigianale.

7. Il progetto di compendio agricolo neorurale periurbano è accompagnato dall'impegno a trascrivere il vincolo a conservare indivisa la superficie del compendio per almeno venti anni. Tale vincolo è oggetto di registrazione nei registri immobiliari. Per il periodo ventennale di cui al primo periodo, la proprietà del compendio agricolo può essere ceduta solo integralmente. Nel caso di successione, il compendio agricolo neorurale periurbano è considerato come un bene indivisibile sino alla decorrenza del ventesimo anno dalla trascrizione.



8. Il progetto di compendio agricolo neorurale prevede interventi di mitigazione e compensazione volti a mantenere e valorizzare il paesaggio, l'economia locale e l'ambiente.

Comma 7

Refuso, l'art. 8 comma 2 non ha la lettera h).

Art. 13 (Approvazione degli atti costituenti il piano di governo del territorio)

Comma 1, 6, 7, 11, 14

“Gli atti di PGT” possibile refuso alla luce delle modifiche proposte all'art. 7, comma 1.

Il termine di 18 mesi per il completamento della procedura potrebbe non essere sufficiente, almeno alla luce delle esperienze concretizzatesi sino ad ora.

Per non buttare inutilmente risorse sempre scarse, forse sarebbe meglio portare tale termine a 24 mesi, soprattutto per i Comuni medio-piccoli.

Comma 4

“La Regione, in particolare, è consultata sulla componente geologica redatta ai sensi dell'art. 57, nei casi stabiliti dai criteri di cui al medesimo art. 57, e per la verifica di compatibilità con il PTR nel caso di comuni interessati da obiettivi prioritari di interesse regionale e sovra regionale, così qualificati dallo stesso PTR”, ciò significa che per la componente geologica è necessario comunque il parere di compatibilità regionale ?

Comma 6

Frequentemente i pareri di ASL ed ARPA si sovrappongono sugli stessi tematismi.

Sarebbe opportuno far chiarire dai rispettivi Dirigenti regionali le competenze di ognuno, come richiesto dagli stessi Funzionari provinciali.

Comma 11

Il termine di trenta giorni dall'approvazione del piano è da intendersi come limite invalicabile anche per la Regione ?

Scaduto il quale quest'ultima non potrà reiterare ulteriormente richieste di integrazioni della documentazione prodotta dai Comuni, come avviene abitualmente con l'attuale sistema di controllo automatico ?

Comma 11 lettera a)

Rivedere le tolleranze cartografiche ingiustificate.

Criticità rilevate:

1. Necessario un sistema di controllo semplificato per variazioni inerenti ad esempio Varianti introdotte da Piani attuativi anche di modeste o nulle entità (relative a ri-perimetrazione dei comprensori/comparti; inserimento di aree marginali per viabilità, servizi, verde privato, senza incremento di superficie fondiaria e/o di capacità insediativa; ecc.),



2. I limiti di tolleranza pari a 4 mq sulla geometria dei poligoni sono troppo bassi per cartografie con scale che vanno dall'1:10.000 all'1:100.000; la correzione manuale di queste imprecisioni è estremamente difficoltosa; esistono programmi per evidenziare le differenze e correggerle automaticamente, quindi perché la Regione non provvede direttamente senza pretendere dagli Enti locali operazioni di questo genere, evitando inutili perdite di tempo, che portano anche a danni economici per gli operatori, conseguenti ad inopportune ed inutili dilatazioni dei tempi burocratici di pubblicazione. Se è comprensibile la sospensione della pubblicazione per una incompleta produzione di documenti da parte degli Enti locali, non lo è assolutamente per imprecisioni dimensionali di questa entità.
3. La possibilità di richiedere informazioni aggiuntive, introdotte con provvedimenti successivi alla data di pubblicazione del PGT dovrebbe essere limitata all'approvazione del nuovo Documento di Piano, non anche alle sue Varianti intermedie od a Varianti che interessino il Piano delle Regole, il Piano dei Servizi e Piani attuativi in Variante.

Comma 14-bis

Positivo l'inserimento delle interpretazioni autentiche.

Art. 14 (Approvazione dei piani attuativi e loro varianti. Interventi sostitutivi)

Comma 1bis

Questa modifica, introdotta dalla L.r. 14/2016, vanifica la scelta operata da molte Amministrazioni locali di sottoporre a permesso di costruire convenzionato gli interventi diretti su lotti liberi (in genere di modeste entità - dai 500 ai 1000 mq) inseriti nel T.U.C., al fine di recuperare la mancata cessione delle aree a servizi delle vecchie aree di completamento importate nei Piani delle Regole dai precedenti PRG. Dalla lettura dell'articolo 28bis del D.P.R. 380/2001 non sembra potersi individuare una inapplicabilità di questo titolo agli interventi di nuova costruzione, vedi in proposito anche l'articolo 4 del Pdl – Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio – dell'Emilia Romagna.

Comma 7

Sarebbe opportuna la seguente riscrittura “**Il potere d'intervento sostitutivo è esercitato dalla Regione, ovvero dalle province e dalla Città Metropolitana a far tempo dall'efficacia del rispettivo piano territoriale di coordinamento provinciale**”.

Comma 12

Probabilmente nell'ultimo periodo andrebbe inserito un non.
“...e che **non** interferiscano con elementi paesaggistici e della REC.”

Art. 18 (Effetti del piano territoriale di coordinamento provinciale)

Comma 2 lettera b

Detta efficacia, e il connesso vincolo, decade qualora, entro cinque anni dalla definitiva approvazione del piano, non sia approvato il progetto preliminare dell'opera o della struttura di cui trattasi. In tal caso, la previsione localizzativa conserva efficacia di orientamento e di indirizzo fino al successivo aggiornamento del piano.



Cosa significa che i PGT potrebbero ometterne la previsione ??

A carico di quale Amministrazione resterebbero gli oneri di reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio ??

Art. 20 (Effetti del piano territoriale regionale. Piano territoriale regionale d'area)

Comma 4

Detta efficacia, e il connesso vincolo, decade qualora, entro cinque anni dalla definitiva approvazione del piano, non sia approvato il progetto preliminare dell'opera o della struttura di cui trattasi. In tal caso, la previsione localizzativa conservando la previsione efficacia di orientamento e di indirizzo fino al successivo aggiornamento del piano.

Cosa significa che i PGT potrebbero ometterne la previsione ??

A carico di quale Amministrazione resterebbero gli oneri di reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio ??

Art. 25 – bis (Disposizioni sanzionatorie)

Comma 4 da ripristinare eventualmente nell'articolo 25 (Norma transitoria)

In relazione alla decadenza dei PRG al 30 Giugno 2014, serve una norma che regoli l'eventuale annullamento da parte dei TAR di PGT approvati antecedentemente a tale data, perché il rimando all'articolo 9 del D.P.R. 380/2001 (Art. 9 - Attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica) che alcuni giuristi fanno, ha conseguenze pratiche molto discutibili e, per lo meno controverse, sotto il profilo giuridico, es: piani attuativi approvati in regime di PGT che mantengono la loro efficacia; diritti edificatori ceduti in regime di perequazione che non trovano più le corrispondenti aree di atterraggio.

Ciò anche alla luce di tutti gli ostacoli che incontrerebbe la rielaborazione ex novo di un PGT in regime di L.r. 31/2014.

(Verificare se in questi casi sia praticabile l'applicazione dell'art. 25bis – comma 4).

Art. 27 – (Definizioni degli interventi edilizi)

Comma 1

Col rimando all'articolo 3 del dpr 380/2001 vengono a mancare “Gli interventi di integrale sostituzione edilizia degli immobili esistenti” disciplinati dalla lettera e) punto 7-bis) del dispositivo originale, che con tanta fatica come Consulta eravamo riusciti a far inserire.

Art. 33 – (Regime giuridico degli interventi)

Vedi proposta Ministro Madia – SCIA 2



Art. 51 – (Disciplina urbanistica)

Comma 1

Vedi opportunità di adeguare il comma al disposto dell'art. 23-ter del D.P.R. 380/2001:

1. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate:

- a) residenziale;
- a-bis) turistico-ricettiva;
- b) produttiva e direzionale;
- c) commerciale;
- d) rurale.

Art. 52– (Mutamenti di destinazione d'uso con e senza opere)

Comma 1

L'eliminazione del periodo “*non mutano la qualificazione dell'intervento*” comporterà il conseguente adeguamento dell'aliquota di servizi correlata alla diversa destinazione funzionale.

Art. 60 – (Presupposti soggettivi e oggettivi)

Comma 2 lettera a)

E' sparita l'ipotesi di assoggettare a contributo di costruzione il permesso di costruire per la residenza dell'imprenditore agricolo e dei dipendenti dell'azienda, prevista nella Relazione 8 giugno 2015, sarebbe opportuno ed equo reintrodurla.

Art. 62-bis – (Norma transitoria)

Comma 1

Da eliminare in conseguenza della soppressione dell'art. 26.

Art. 103 – (Disapplicazione di norme statali)

Comma 1-bis

Da integrare l'ultimo periodo in coerenza con l'aggiornamento dell'Art.10 – comma 3 lettera d): “*altezze massime e minime e gli ambiti del tessuto urbano consolidato entro cui la distanza di cui all'art. 9, Il comma del DM 2 aprile 1968, n° 1444 può essere ridotta sino a due terzi*”