



Regione Lombardia

D.G. Territorio, Urbanistica e Difesa del Suolo

Struttura pianificazione Territoriale Strategica

Alla cortese attenzione Dr. Sergio Perdiceni

Oggetto: Secondo contributo al Progetto di revisione della LR 12/2005

Si trasmette di seguito il secondo contributo da parte della Commissione Urbanistica della CROIL – Consulta Regionale degli Ordini degli Ingegneri Lombardi.

Premessa

Anche alla luce dell'ultima documentazione fornita dal gruppo di lavoro regionale si riconosce un'indubbia ed apprezzabile volontà ad aggiornare questo fondamentale strumento normativo. Al fine di non perdere questa importante e rara occasione per approfondire alcuni temi fondamentali comunque ancora in buona parte irrisolti e che preme ribadire per la loro importanza, ci si permette ricordare l'opportunità che vengano portati in discussione:

- La razionalizzazione/semplificazione dei meccanismi di formazione dei piani di governo del territorio (maggiore durata del documento di piano, utilizzo di indicatori comuni nella V.A.S., eliminazione della V.A.S. nelle procedure di variante del Piano dei Servizi e del Piano delle Regole)
- La regolamentazione chiara, univoca ed equilibrata in tema di onerosità degli interventi edilizi – in coerenza con il corretto indirizzo assunto in materia di contenimento del consumo di suolo e di incentivazione alla rigenerazione e riqualificazione urbana – che confermi un forte ed inequivocabile segnale in tale direzione.
- Il rafforzamento della previsione di integrazione della strumentazione urbanistica generale con un sistema aggiornato di strumenti operativi di dettaglio (regolamento edilizio, regolamento di igiene, piano del colore, quaderni esplicativi/interpretativi degli aspetti meno chiari dell'apparato normativo) atti a semplificare, rendendo più oggettiva la prassi urbanistico-edilizia spogliandola dei deleteri margini di discrezionalità interpretativa propri degli enti locali.



- Il rafforzamento della funzione del Piano Territoriale Regionale, al quale sia realmente dato un contenuto di piano territoriale paesaggistico cui gli strumenti di pianificazione di livello inferiore debbano conformarsi. Fondamentale – al fine di dare reale operatività a questo strumento – è la concreta attuazione del principio enunciato nell’art. 77 comma 3 ma ad oggi mai realmente praticato della condivisione del P.T.R. (quantomeno negli ambiti soggetti a vincolo ove è espressamente imposta dall’art.135 del D.lgs. n.42/2004) con gli organi preposti del ministero dei beni culturali; in assenza della formale copianificazione (Regione Lombardia – con Liguria e Molise – è la sola a non aver ancora sottoscritto quantomeno il protocollo di intesa con il ministero) il P.T.R. non è riconosciuto dalle Soprintendenze quale strumento di riferimento per la valutazione paesaggistica dei progetti con le ben note problematiche autorizzative che grande disagio ed incertezza generano tra i cittadini e gli operatori economici.
- Il coordinamento e l’integrazione dei contenuti normativi della legge in revisione con la PAC Politica Agricola Comunitaria , al fine di recepire le linee strategiche dell'attuale piano settennale nonché utilizzare e valorizzare le forme di contribuzione e di supporto che mette in campo: una PAC volta a promuovere la filiera dell’agricoltura compendiando gli aspetti produttivi con quelli attinenti le valenze ambientali e paesaggistiche, così presenti per altro, in modo variegato e connotativo, nei territori lombardi.

A tale approccio si potrebbe contribuire, in particolare:

- supportando adeguatamente quella circostanziata ricognizione dell'uso e consumo di suolo che la LR 31/ prevede per la rivisitazione dei PGT vigenti , anche facendo interagire i diversi approcci disciplinari e partecipativi;
- dedicando una specifica attenzione alle regole di intervento nello spazio agricolo e rurale, anche con la previsione di un impegno regionale a fissare in merito dei capisaldi di regolamento edilizio tipo, articolato per ambiti territoriali omogenei, cui i singoli comuni sarebbero tenuti a far riferimento, anche in relazione al fatto che gli effetti delle attività agricole in buona misura travalicano gli ambiti comunali e le stesse articolazioni territoriali delle aziende talvolta esulano dai confini del singolo comune.



Commento all'articolato normativo

A seguire si riportano commenti puntuali sull'articolato normativo con riferimento sia al testo attuale che alla proposta di modifica in corso.

Art. 28 - Si suggerisce di integrare i contenuti del Regolamento Edilizio con un "abaco/quaderno" che riporti le principali ed identificative caratteristiche dei fabbricati presenti quantomeno nel centro storico. Ciò consentirebbe sicuramente di poter disporre di un importante strumento tecnico a supporto degli interventi in fase di attuazione.

Si sottolinea, infine, come il Regolamento Edilizio disciplini al primo punto "i requisiti relativi alla qualità architettonica e compositiva" e in un secondo punto distinto quello delle "modalità costruttive". Lo scopo è evidentemente quello di sottolineare l'attenzione non solo sul *buon* costruire, ma anche sul *bel* costruire. Inoltre, si potrebbe pensare, in un approccio più prestazionale al patrimonio edilizio, di integrare il Regolamento Edilizio con un Regolamento di Igiene "tipo" aggiornato. A tal proposito si potrebbe valutare l'opportunità di estendere la verifica del R.E. oltre che da parte dell'ASL anche da parte dell'ARPA. Uno strumento così integrato consentirebbe di poter omogeneizzare ed armonizzare il più possibile sul territorio regionale il concetto del costruire di qualità con linee guida comuni, fermo restando della necessità di garantire quel grado di "personalizzazione comunale/territoriale" che risponda alle esigenze di specificità particolari determinate da particolari territori.

Si ricorda inoltre che l'attuale LR 12/05 assegna al PGT ed in particolare al Piano delle Regole, il compito di entrare nel merito di aspetti storicamente affrontati dal Regolamento Edilizio (caratteristiche tipologiche, allineamenti, orientamenti e percorsi, ecc.). Si propone di valutare l'opportunità di migliorare l'integrazione tra i due strumenti

Infine, ma non per importanza, come sottolineato all'ultimo punto in premessa, una particolare cura, a livello di linee guida e regolamentazioni - tipo regionali, andrebbe riservata agli interventi in ambito rurale ed agricolo (edilizi o comunque incidenti sugli assetti paesaggistici), recuperando il diffuso deficit di effettiva attenzione che, negli



anni trascorsi, ha riguardato in merito a vario titolo tutti i vari attori della pianificazione territoriale.

Art. 29 - Si ritiene che si dovrebbero specificare tutti i tempi necessari per il procedimento di approvazione del Regolamento Edilizio, in particolare quelli successivi alla fase di esposizione.

Si concorda sul fatto, inoltre, che la pubblicità ai fini della partecipazione pubblica di tecnici operanti sul territorio in questione nonché di Enti ed Associazioni interessate (e non da ultimo dai cittadini stessi) sia un aspetto che debba essere messo in particolare risalto. Ciò con il fine della massima trasparenza e condivisione della stesura del documento stesso.

Art.34 - Pare contraddittorio con il conclamato spirito di semplificazione della legge la previsione di permesso di costruire per gli interventi di restauro e risanamento conservativo; pur comprendendo la giusta volontà del legislatore di controllare la qualità di tale tipologia di intervento si evidenzia che il restauro conservativo è prevalentemente intervento proprio di immobili soggetti a vincolo storico-culturale e pertanto già soggetti al controllo delle Soprintendenze. Peraltro trattasi di categoria di intervento difficilmente classificabile sostanzialmente intermedio tra la manutenzione straordinaria e la ristrutturazione edilizia: è evidente la contraddizione che un intervento edilizio “ più pesante” quale la ristrutturazione edilizia possa essere attuato con S.C.I.A. ed il restauro conservativo solo con permesso di costruire. Se la reale intenzione del legislatore è quella – assolutamente condivisibile – di salvaguardare l’edificato storico e della tradizione da interventi incongrui probabilmente sarebbe più efficace un’approfondita analisi/censimento dei beni (nel P.T.R. – nei P.T.C.P.- nei P.G.T.) meritevoli di particolare salvaguardia con rafforzamento/apposizione di specifici vincoli sugli immobili meritevoli di particolare tutela.

In particolare al **comma 4-bis** si propone a seguire una dovuta riflessione.



... 4-bis. A seguito dell'ultimazione dei lavori, il titolare del permesso di costruire è tenuto a presentare allo sportello unico per l'edilizia, contestualmente alla richiesta di accatastamento dell'edificio, gli elaborati di aggiornamento del data base topografico e di certificazione energetica in forma digitale, nei termini e secondo le modalità definite dalla Giunta regionale.

(comma introdotto dall'art. 21 della legge reg. n. 7 del 2010)...

Il comma non ha subito modifiche rispetto alla precedente versione però una riflessione sembra doverosa: l'aggiornamento del DbT da parte dei titolari dei permessi di costruire è assai complessa e, pertanto, risulta sistematicamente disatteso sin dalla sua introduzione. Appare infatti vessatorio chiedere al privato di aggiornare due distinte banche dati, catastale e DbT (SIT regionale), solo perché gli enti gestori faticano a convergere su piattaforme compatibili. È indispensabile un'intesa tra Regione Lombardia e Agenzia delle Entrate al fine di riportare le banche dati catastali sul DbT, predisponendo altresì un unico processo di implementazione dei dati che funga sia da accatastamento sia da aggiornamento del DbT ed al quale possano riferirsi anche le altre banche dati territoriali, quella energetica *in primis*. I vantaggi in termini di disponibilità di dati per la gestione ed il monitoraggio delle dinamiche territoriali sarebbero evidenti.

Art.44 - Oneri di urbanizzazione. Al **Comma 5**: Risulterebbe utile – al fine di evitare criticità interpretative - introdurre la precisazione che gli oneri di urbanizzazione sono riferiti alla volumetria “urbanistica” dell'intervento con esplicita esclusione delle porzioni accessorie che non generano carico urbanistico. Al **Comma 8**: risulta pesantemente disincentivante dell'attività di recupero edilizio la previsione di calcolo degli oneri di urbanizzazione esclusivamente su volumetria/superficie reale escludendo la facoltà di riferimento alla volumetria/superficie virtuale; sono estremamente frequenti i casi in cui si configura la ristrutturazione edilizia pur in presenza di interventi edilizi “leggeri” e quindi poco rilevanti sotto il profilo economico (per es. la realizzazione di un soppalco che determina aumento di superficie utile in un alloggio): in tale evenienza la soppressione dell'approccio di calcolo mediante superficie virtuale determina il



paradosso che gli oneri di urbanizzazione risultano di gran lunga superiori al costo stesso dell'intervento edilizio. È evidente che tale indicazione risulta in contrasto con la conclamata volontà di incentivazione del recupero edilizio.

Art.48 - Costo di costruzione.

Al Comma 1:

"...Il costo di costruzione per i nuovi edifici è determinato dalla Giunta regionale con riferimento ai costi massimi ammissibili per l'edilizia agevolata..."

Si deve intendere probabilmente che tale comma si riferisca ai nuovi edifici residenziali (forse sarebbe utile precisarlo).

Al Comma 6:

"...Per gli interventi di ristrutturazione edilizia il costo di costruzione è determinato in relazione al costo reale degli interventi stessi, così come individuato sulla base del progetto presentato e comunque non può superare il valore determinato per le nuove costruzioni ai sensi dei commi da 1 a 5, con facoltà per i comuni di deliberare ulteriori riduzioni..."

Correttamente il legislatore prevede che il costo di ristrutturazione non possa superare il valore delle nuove costruzioni: ma se per la destinazione residenziale tale verifica è semplice essendo prevista la determinazione del costo unitario tramite delibera regionale non si comprende come possa essere comparato – per destinazioni extraresidenziali – il costo di ristrutturazione ad un costo di nuova costruzione che non pare parametrizzato in alcuna disposizione normativa.

Art.51-52 - Mutamenti di destinazione d'uso. Pur essendo condivisibile l'impianto normativo, sarebbe auspicabile una migliore specifica del comma 3 ad una prima interpretazione sembra che, nell'eventualità di un cambio di destinazione d'uso nei dieci anni successivi all'ultimazione dei lavori (di che tipo? – anche manutenzione straordinaria e/o ordinaria?), sia dovuto il contributo di costruzione (e gli oneri di urbanizzazione?) nella misura massima corrispondente alla nuova destinazione. E nel caso di esecuzione di opere dopo il cambio di destinazione d'uso? Forse sarebbe più congruo prevedere



l'onerosità' connessa al cambio d'uso in caso di esecuzione di opere edilizie nei cinque anni precedenti e nei cinque anni successivi al cambio d'uso anziché nel decennio precedente.

Artt.59-60-61-62 - Edificabilità aree destinate all'agricoltura. Considerato il ruolo strategico nella salvaguardia ambientale e paesaggistica dell'attività agricola nonché le oggettive difficoltà del settore da cui nasce la necessità di garantire prospettive di continuità alla attività agricola, nei suoi aspetti di produzione di reddito e di significativi fattori ambientali e paesaggistici, pare penalizzante la previsione di onerosità per la realizzazione dell'abitazione dell'imprenditore agricolo e dei salariati.; per gli stessi motivi non può non destare preoccupazione la previsione di una automatica decadenza del vincolo di destinazione agricola di un fabbricato di tali componenti immobiliari nel caso di alienazione a soggetto privo di qualifica (art 60)¹; si ritiene che tale eventualità si presterebbe a forme elusive e speculative: avvalendosi della complicità di un imprenditore agricolo si potrebbero realizzare ex novo ed immettere sul mercato immobili che verrebbero poi svincolati da quelle destinazioni d'uso e contestualità che avrebbero dovuto costituire la ragione d'essere della loro ammissibilità, anche in ambiti connotati da delicati equilibri agronomico/ambientali. Eventualità, questa, in contraddizione tanto con la recente LR 31/2014 sul consumo di suolo, quanto coi principi sanciti da normative regionali, quali la 31/2008, secondo cui il recupero del patrimonio edilizio esistente in ambito agricolo risulta prioritariamente atto e sufficiente a soddisfare fabbisogni abitativi e turistici.

1 **Art. 60 – Presupposti soggettivi e oggettivi”:**

....2. Il permesso di costruire è subordinato:

a) alla presentazione al comune di un atto di impegno che preveda il mantenimento della destinazione dell'immobile al servizio dell'attività agricola, da trascriversi a cura e spese del titolare del permesso di costruire sui registri della proprietà immobiliare; tale vincolo decade a seguito di variazione urbanistica, riguardante l'area interessata, operata dal PGT, *limitatamente alle residenze dell'imprenditore agricolo professionale e dei dipendenti dell'azienda, il vincolo di destinazione decade altresì a seguito di trasferimento, anche per causa di morte, dell'immobile a soggetto privo della qualifica di imprenditore agricolo professionale; il trasferimento è subordinato al versamento al comune degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, calcolati applicando le tariffe previste per gli interventi di nuova costruzione, nel caso di immobile che risulti realizzato a titolo gratuito;...*



Sollecitiamo quindi in merito il mantenimento del vincolo di destinazione d'uso per un congruo numero di anni dalla costruzione. (20-30 anni), ammettendo successivamente la decadenza del vincolo solo ove ricorra la giusta causa (successione/alienazione), ovviamente con recupero di tutti gli oneri concessori con la costruzione.

Art. 69 - Sarebbe opportuno inserire un'apposita nota sulla gestione economica dei parcheggi pertinenziali in particolar modo per quelli inseriti in ambiti produttivi. A proposito di parcheggi pertinenziali si sottolinea la necessità di far chiarezza applicativa per tutte queste fattispecie in particolare si ricorda che per la destinazione d'uso commerciale - soprattutto in presenza di medie strutture di vendita - le quote aggiuntive, stabilite localmente, spesso compromettono la stessa permeabilità dei suoli di sedime.

Art. 78 - Sarebbe auspicabile che le commissioni regionali di cui all'art.137 del D.lgs. n.42/2004 fossero integrate, con riferimento esplicito, da rappresentanti – di comprovata e qualificata competenza in materia – designati dagli ordini professionali.

Si ribadisce – per le ragioni già illustrate nelle premesse – l'improrogabile necessità di dare effettiva applicazione al comma 2 dell'art.77 attivando il procedimento (almeno negli ambiti a vincolo paesaggistico) di copianificazione del P.T.R. con il Ministero dei Beni Culturali così come previsto al comma 1 dell'art.135 del D.lgs n.42/2004.

Ing. Augusto Allegrini

Coordinatore di macroarea Urbanistica CROIL

Ing. Umberto Noris

Segretario della Commissione Urbanistica CROIL