

L.R. 12/05 “LEGGE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO”
PROGETTO DI REVISIONE

PROGETTO DI REVISIONE L.R. N. 12/2005 “legge per il governo del territorio”

Il progetto di revisione della legge regionale 12/05 nasce **dall'esigenza di superare una serie di criticità attuative** emerse dall'osservatorio permanente della programmazione territoriale nella fase finale della prima generazione dei PGT in Lombardia, nonché per **recepire normative statali e far fronte ai cambiamenti intervenuti sul piano economico, sociale e istituzionale** (Province, Città Metropolitana, Titolo V Costituzione).

Il percorso di revisione della legge si inquadra in una più **ampia strategia di rinnovamento degli strumenti di governance territoriale**, che comprende la revisione del Piano territoriale regionale (anche a seguito delle disposizioni introdotte dalla l.r. 31/14) e la revisione della normativa regionale in materia di difesa del suolo e di gestione delle acque pubbliche, di cui alla recente l.r. 4 del 2016. **Inoltre offre l'occasione di recepire varie disposizioni Statali nel campo edilizio** - tra cui, restando alle più recenti l'accordo per l'adozione del regolamento edilizio tipo, sancito nella Conferenza Unificata del 20 ottobre 2016, il d.lgs. 127/2016 e il d.lgs. 222/2016 “decreto SCIA 2” - ha comportato la necessità di significative revisioni sulla parte II[^] della stessa.

Il progetto di revisione ha comportato il costante coinvolgimento delle Direzioni di Regione Lombardia e di appositi tavoli di confronto aperti con gli ordini professionali, il mondo accademico, le associazioni di categoria ed i rappresentanti degli Enti territoriali.

Semplificazione, sostenibilità, sussidiarietà, sono state le direttrici fondamentali che hanno orientato la proposta di modifica in ordine alle procedure, ai tempi, ai contenuti degli atti di pianificazione, al ruolo del quadro strategico delineato dal PTR e più in generale del complesso della pianificazione sovralocale, nonché alla maggiore integrazione tra i temi ambiente-paesaggio-monitoraggio-VAS: i principali contenuti sono di seguito sintetizzati.

PARTE I[^] - PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO

CAPO I – DISPOSIZIONI GENERALI

Questa parte della legge raccoglie i primi 5 articoli (6 in totale se si considera l'inserimento di un nuovo articolo 2 bis) e disciplina alcuni aspetti di carattere generale. Le modifiche alle disposizioni generali agiscono sostanzialmente *attualizzando* i criteri ispiratori della legge e i rapporti tra gli strumenti di pianificazione, nonché aggiornando e valorizzando gli strumenti del monitoraggio e dei sistemi informativi, creando gli indispensabili collegamenti tra la legge urbanistica e PTR adeguato alla l.r. 31/14, per dare coerenza ai vari strumenti di pianificazione, in termini di strategie, obiettivi e strumenti.

L'art 4 (da leggere in stretta relazione con l'art. 13, l'art.17 e l'art.21 che disciplinano rispettivamente le fasi di approvazione dei PGT, PTCP e PTR nonché con l'art.7 ter riguardante il Monitoraggio), **completamente riscritto, attiene alla disciplina della VAS**. La necessità di una profonda revisione di questo articolo nasce dalle carenze del testo attualmente vigente.

Con la riformulazione proposta, sostanzialmente si raggiungono i seguenti obiettivi:

- 1) garantire il pieno recepimento della normativa statale in materia di VAS (Dlgs152/06);
- 2) definire l'ambito di applicazione della VAS per gli strumenti di pianificazione e loro varianti oggetto della legge di governo del territorio (es: nel testo vigente sono assoggettate indiscriminatamente a valutazione di VAS le varianti al documento di piano e a verifica di VAS le varianti dei PdR e PdS facenti parte del PGT, senza tener conto della natura della variazione come impone la normativa europea e nazionale), fornendo indicazioni chiare su quali sono i piani e loro varianti che sono soggetti a Valutazione di VAS, in quali casi può essere effettuata una Verifica di VAS e quali sono i casi esclusi dalla VAS;
- 3) favorire il coordinamento delle procedure di valutazione ambientale (VAS, Valutazione di Incidenza e verifica di VIA);
- 4) assicurare l'integrazione del processo di VAS all'interno dei procedimenti di adozione e approvazione dei piani di governo del territorio utilizzando le stesse fasi di elaborazione della documentazione, messa a disposizione, informazione, consultazione e partecipazione;
- 5) stabilire (in raccordo con l'art. 13) tempi certi e massimi entro i quali svolgere le varie fasi;

Con la nuova disciplina VAS vengono anche posti i presupposti per l'attivazione delle varianti a procedura semplificata.

CAPO II – PIANIFICAZIONE COMUNALE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

Sezione della legge che va dall'art. 6 all'art. 14 dedicata sostanzialmente alla pianificazione comunale, disciplinando articolazione, contenuti e procedure di approvazione del PGT. **In termini di articolazione il PGT viene confermato nella struttura che prevede tre sezioni (Documento di piano, Piano dei servizi e Piano delle regole).**

Rispetto ai contenuti per le tre sezioni del PGT vengono proposte delle innovazioni tendenti ad implementare i contenuti degli atti anche per allinearsi alle disposizioni della l.r. 31/14. Infatti, per favorire il raggiungimento degli obiettivi di riduzione del consumo di suolo e favorire la rigenerazione, si è provveduto ad integrare e completare i contenuti del quadro ricognitivo e conoscitivo spostando l'attenzione verso gli elementi di sostenibilità delle trasformazioni, anche attraverso una più attenta ricognizione delle aree da rigenerare/riqualificare/riusare. Per favorire la coerenza tra i vari livelli di pianificazione, ma anche **per semplificare le attività in capo ai comuni, la modifica dell'articolo apre alla possibilità di definire il quadro conoscitivo comunale assumendolo in gran parte da quello degli Ato (Ambiti territoriali omogenei definiti dal PTR integrato dalla l.r. 31/14).**

Con la riscrittura dell'art. 8 vengono ridefiniti i termini di validità del DdP in risposta alle istanze provenienti dal territorio e nell'ottica di dare maggiore elasticità allo strumento urbanistico. A tale scopo viene maggiormente marcata la suddivisione del DdP in una "sezione ricognitivo-conoscitiva" con validità a tempo indeterminato, e in una "sezione strategico-programmatoria" con 5 anni di validità prorogabile per ulteriori 2 anni.

Nell'articolo 8 viene anche integrata la disciplina specifica per i comuni con popolazione inferiore o pari a 2.000 abitanti mantenendo la validità a tempo indeterminato del documento di piano, disciplinando (a differenza del testo vigente) anche le fasi e le modalità della verifica ed eventuale aggiornamento dello stesso.

Tra gli elementi qualificanti raggiungibili con la proposta si segnalano:

- una più stretta relazione con i contenuti del Rapporto Ambientale e con il monitoraggio sullo stato di attuazione della pianificazione;
- l'esplicita necessità di acquisizione degli elementi riferiti agli ambiti territoriali omogenei di cui alla l.r. 31/14 (e di conseguenza al PTR modificato ed integrato);
- una particolare attenzione alla componente paesaggistica (come risultante dal Piano Paesaggistico Regionale), alla componente geologica (destinata non solo alla individuazione di aree a rischio o vulnerabili, ma anche a quelle da tutelare e valorizzare e da destinate al trasferimento di insediamenti siti in aree ad elevata pericolosità idraulica ed idrogeologica) e idraulica (individuazione del Reticolo Idrico Minore), nonché alle varie tipologie di aree degradate o dismesse;

- il raccordo tra PGT e Piano di Emergenza di Protezione Civile;
- l'obbligo di definire gli obiettivi quantitativi di sviluppo in coerenza con i nuovi criteri, indirizzi e linee tecniche definiti dal PTR in attuazione della l.r. 31/14;

Nel Capo si prevede un nuovo articolo (8 bis) per favorire negli atti di pianificazione la *rigenerazione urbana e territoriale*, nell'ottica della riduzione del consumo di suolo. L'articolo risponde all'obiettivo di un rafforzamento generale del tema dell'uso razionale del suolo in collegamento con i disposti della l.r. 31/14, mediante il consolidamento delle tre componenti: **rigenerazione, riuso, risparmio di suolo e di risorse in generale.**

Alcuni interventi sostanziali riguardano la riformulazione dell'articolo 10 (piano delle regole); maggiore chiarezza nei criteri per l'individuazione del Tessuto Urbano Consolidato e introduzione della nuova categoria delle "aree periurbane" mirano ad una migliore definizione e progettazione dei margini urbani, maggiormente a rischio di degrado. Nella nuova formulazione l'articolo integra meglio la disciplina per le aree a rischio idraulico ed idrogeologico, anche riguardo all'individuazione degli edifici e delle infrastrutture rilevanti e strategiche.

Nell'art. 13 si rivedono completamente i procedimenti di adozione-approvazione dei PGT nell'ottica di coordinare la procedura di VAS (vedi art. 4) con l'elaborazione del PGT.

Ne risulta, con la formulazione proposta, che tutte le fasi sono a servizio sia della pianificazione che della valutazione ambientale: **le consultazioni, le conferenze, l'istruttoria, le valutazioni vengono fatte coincidere.** Pertanto, con la nuova procedura integrata, durante la fase di consultazione propedeutica all'adozione del PGT sono acquisiti tutti i pareri vincolanti e **le valutazioni di compatibilità in capo alla Regione, alla Provincia/Città Metropolitana e agli Enti Parco.** L'anticipazione dei pareri di compatibilità risponde all'obiettivo di fornire ai comuni, nella fase di costruzione del progetto di piano, tutti gli elementi, orientativi e/o prescrittivi, utili e necessari alla predisposizione di un PGT coerente con la pianificazione di area vasta, pur mantenendo una sostanziale autonomia delle scelte di piano. Tale modello risponde, senza comprimere l'autonomia comunale, anche all'obiettivo di recuperare efficacia da parte della pianificazione sovraordinata, soprattutto per i contenuti orientativi. L'esperienza di questi anni ha dimostrato che l'espressione del parere di compatibilità a PGT ormai adottato (e a ridosso dell'approvazione definitiva) esclude di fatto, se non riadottando il piano stesso, la possibilità di porre correttivi sostanziali ancorché condivisi dall'amministrazione comunale.

I piani sovraordinati vedrebbero quindi con la tale procedura un rafforzamento della loro funzione di "supporto e orientamento" alle autonomie locali nei processi di governance, agendo in una sorta di co-pianificazione, vedendo comunque salvaguardata l'autonomia e la responsabilità dei Consigli comunali nelle scelte pianificatorie, sia in fase di adozione che di approvazione.

L'integrazione delle procedure (estesa anche alle valutazioni di incidenza VIC e verifica di VIA nei casi dovuti) permette l'individuazione di un'unica fase di avvio e conclusione della procedura, consentendo di definire tempi certi per la redazione di un PGT o di una variante, stabiliti in 24 mesi.

L'articolo 13 così come innovato introduce e disciplina anche le varianti semplificate. La procedura coordinata di piano e di VAS consente infatti di stabilire che nei casi esclusione dalla procedura VAS (sulla base della disciplina dell'articolo 4, in coerenza con il dlgs 152/2006), le varianti possano essere approvate con tempi ridotti della metà. **Una variante minore o relativa a piccole aree a livello locale potrebbe essere completata in meno di 5 mesi.** Tale semplificazione potrebbe essere adottata in molti casi di varianti riguardanti non solo il piano delle regole e il piano dei servizi, ma anche (a differenza della attuale disciplina) al documento di piano e (con la modifica dell'art. 14) può essere estesa anche ai piani attuativi in variante.

Nota

La Direzione è impegnata ad elaborare, con la collaborazione di Anci, un procedura di approvazione dei PGT ulteriormente semplificata che, fermo restando il principio dell'integrazione delle procedure di piano e di VAS, prevede l'espressione di un unico parere motivato (prima dell'approvazione), mantenendo tra adozione e approvazione (come nella attuale procedura) l'espressione del parere di compatibilità regionale e della Provincia/Città metropolitana.

CAPO III – PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO PROVINCIALE E PIANO TERRITORIALE METROLOPITANO

CAPO IV – PIANO TERRITORIALE REGIONALE

Il complesso di articoli dedicati alla pianificazione di livello provinciale, della Città metropolitana e regionale è stata modificata in coerenza con il disegno restituito dai Capi precedenti, mantenendo sostanzialmente **invariati i ruoli, le competenze e i livelli di responsabilità dell'assetto istituzionale vigente**, nell'ottica di un equilibrio tra regolazione centralizzata e sussidiarietà, autonomia ed effettiva capacità di gestirne le conseguenti responsabilità in una Regione dove più del 90% dei Comuni hanno meno di 15.000 abitanti e circa il 70% addirittura meno di 5.000 abitanti. Viene confermato un deciso orientamento verso la sostenibilità della pianificazione di area vasta, rafforzata, anche in questo caso, attraverso la stretta integrazione con la procedura di VAS. Ne è dimostrazione la riscrittura (come nel caso dei PGT) dell'intera procedura di approvazione dei PTCP, integrata con la VAS.

Al livello provinciale viene attribuito il compito di ampliare la valutazione di compatibilità verso i PGT, estendendola anche ai contenuti del PTR e (in modo esclusivo) ai Piani territoriali d'area (PTRA). L'obiettivo ricercato (soprattutto per i 2/3 dei comuni che non sono soggetti a verifica regionale) è una maggiore coerenza nella definizione delle scelte strategiche ai vari livelli di pianificazione oltre che una maggiore omogeneità di valutazione.

Nel nuovo articolo 18 bis, vengono disciplinati i contenuti e le procedure di approvazione del Piano territoriale metropolitano. L'articolo raccorda le disposizioni della l.r. 32/2015 "Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della Città metropolitana di Milano e modifiche alla legge regionale 8 luglio 2015, n. 19" con i contenuti del PTR (in relazione agli Ambiti Territoriali Omogenei - Ato) riguardo ai contenuti del quadro conoscitivo, della componente di indirizzo strategico e di quella a carattere programmatico. La procedura di approvazione del PTM viene assimilata a quella dei PTCP (art. 17).

In tema di PTR, considerato che alcune modifiche sono state anticipate con la legge regionale di semplificazione 2016, la modifica degli articoli si è limitata ad interventi puntuali, mantenendo per lo stesso l'attuale struttura e livello di competenza. Anche in questo caso è stata rivista la procedura di approvazione nell'ottica di un generale coordinamento con la procedura di VAS.

CAPO V – SUPPORTO AGLI ENTI LOCALI

CAPO VI – DISPOSIZIONI TRANSITORIE

Restano sostanzialmente invariati i due articoli ricadenti nel Capo V. Nel Capo VI risulta riscritto il 25, confermato il 25 quater, soppressi (in quanto relativi alla fase di transizione tra PRG e PGT ormai ultimata) il 25 bis, il 25 ter e il 26, ultimo articolo della parte prima.

Nella riscrittura dell'art. 25, viene disciplinata la norma transitoria che regola i tempi di applicazione delle nuove disposizioni introdotte in legge. In sintesi, gli articoli o i commi di principio, o che comunque non hanno una ricaduta diretta sui contenuti dei piani o sulle procedure, entreranno in vigore immediatamente. Le norme di carattere procedurale non si applicheranno ai procedimenti già avviati all'entrata in vigore della legge. Tutte le parti che hanno forte incidenza sui contenuti dei PGT o sulla durata di validità degli stessi verranno rimandate alla fase di adeguamento alla legge 31/14.

PARTE II[^] - GESTIONE DEL TERRITORIO

La revisione della **Parte seconda** ha l'obiettivo principale di chiarire il rapporto tra disciplina statale e norme regionali, con una significativa azione di semplificazione, a beneficio di Comuni, cittadini e operatori. Gli elementi di novità sono stati rivisti ed aggiornati per la necessità di adeguarsi a

disposizioni statali sopravvenute: D.L. n. 69/2013, convertito in legge n. 98/2013 e D.L. n. 133/2014, convertito in legge n. 164/2014, fino al più recente dlgs 222/2016.

La disciplina riguardante gli **edifici di culto e le attrezzature destinate a servizi religiosi (introdotte con la l.r. 2/2015)** e quella riguardante i **sottotetti**, non contiene alcuna modifica rispetto a quanto attualmente in vigore.

TITOLO I – DISCIPLINA DEGLI INTERVENTI SUL TERRITORIO

CAPO I – DISPOSIZIONI GENERALI

CAPO II – PERMESSO DI COSTRUIRE

La nuova formulazione dell'art. 27 riguardante gli interventi edilizi rimanda alle definizioni del D.P.R. n. 380/2001, in quanto disposizioni espressamente qualificate dalla Corte costituzionale come "principi fondamentali della materia". Un'importante precisazione relativamente agli interventi di ristrutturazione edilizia comportanti demolizione e ricostruzione prevede che allorché l'edificio viene ricostruito su diverso sedime all'interno del lotto, vengano verificate le distanze prescritte per gli interventi di nuova costruzione.

In materia di Regolamento edilizio comunale, essendo la materia regolata sulla base dell'intesa sancita nella Conferenza Unificata del 20 ottobre 2016 concernente l'adozione del regolamento edilizio-tipo, si provvede alla soppressione del relativo articolo, introducendo però una importante semplificazione della procedura di approvazione. La modifica consiste infatti nella previsione di un unico passaggio approvativo in Consiglio comunale, non più tramite la procedura di adozione-osservazioni-approvazione. La fase partecipativa viene comunque garantita, anticipandola rispetto all'adozione insieme all'acquisizione degli altri pareri necessari (commissione paesaggio, commissione edilizia, ATS sulle norme di carattere igienico-sanitario).

Il nuovo testo fa chiarezza sul regime giuridico degli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia, adeguandosi (necessariamente) alle ultimissime disposizioni statali tra le quali il d.lgs. 222/2016 "decreto SCIA 2". Pertanto oltre alla sostituzione di ogni riferimento alla DIA alternativa al permesso di costruire con quello alla SCIA alternativa al permesso di costruire, viene esplicitata la possibilità di indicare l'impresa anche successivamente alla presentazione della SCIA, congiuntamente con la comunicazione di inizio lavori.

La nuova norma regionale relativa al procedimento per il rilascio del permesso di costruire conferma alcune significative riduzioni di termini procedurali (art. 38).

CAPO III – SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ ALTERNATIVA AL PERMESSO DI COSTRUIRE

CAPO IV – CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE

Adeguato il Capo III eliminando i riferimenti alla DIA, nel Capo IV, all'art. 44, viene drasticamente semplificato il meccanismo di determinazione degli oneri di urbanizzazione in tutti i casi di ristrutturazione edilizia, con la previsione che gli oneri di urbanizzazione, se dovuti, sono riferiti alla volumetria reale o alla superficie reale interessate dall'intervento, secondo che si tratti rispettivamente di edifici a destinazione residenziale o diversa dalla residenza; l'abbattimento del 60% degli oneri stabiliti per gli interventi di nuova costruzione viene disposto *ex lege* per tutti gli interventi di ristrutturazione edilizia, compresi quelli comportanti demolizione e ricostruzione per i quali ad oggi l'abbattimento è previsto in facoltà dei Comuni. La norma prevede espressamente la facoltà per i Comuni di deliberare ulteriori riduzioni, eventualmente anche graduate a seconda delle zone, restando comunque sempre dovuto il contributo sul costo di costruzione. L'auspicio è evidentemente quello di incentivare, anche con la leva finanziaria, le iniziative di riqualificazione urbana e del patrimonio edilizio esistente, in alternativa al consumo di suolo libero.

In materia di esecuzione, da parte dei privati, di opere di urbanizzazione a scomputo dei relativi oneri, viene chiarita l'applicabilità delle disposizioni ai soli interventi in via diretta. In linea con la giurisprudenza amministrativa prevalente, viene sancito espressamente il principio dello scomputo indifferenziato tra urbanizzazione primaria e secondaria.

In tema di contributo relativo al costo di costruzione, la modifica si allinea a quella apportata al D.P.R. n. 380/2001, nell'ottica di incentivare il recupero del patrimonio edilizio esistente, comprendendo pertanto anche gli interventi di ristrutturazione edilizia comportanti demolizione e ricostruzione.

Gli articoli da 46 a 54 risultano in gran parte confermati.

TITOLO II – NORME PER IL GOVERNO DELLE ACQUE E PER LA DIFESA DEL SUOLO NEI SOTTOBACINI IDROGRAFICI DELLA REGIONE LOMBARDIA – PREVENZIONE DEI RISCHI GEOLOGICI, IDROGEOLOGICI E SISMICI

Negli artt. 55 – 55 *bis* – 56 – 57 – 58, riguardanti la “componente geologica” in senso lato, è stato effettuato un aggiornamento (in parte derivante dall'attuazione della direttiva europea 2007/60) della disciplina ed operata una più efficace relazione con la disciplina della parte prima della legge, in particolare in relazione ai contenuti e alle previsioni delle tre sezioni del PGT.

Restano sostanzialmente invariati gli articoli

TITOLO IV – ATTIVITÀ EDILIZIE SPECIFICHE

Praticamente immutati gli articoli del Titolo III (Norme in materia di edificazione nelle aree destinate all'agricoltura), unico elemento di modifica al Titolo IV degno di nota riguarda l'art. 69, dove viene corretto il regime di totale gratuità oggi stabilito per tutte le tipologie di parcheggi, senza limite alcuno. Poiché l'applicazione di tale disciplina di favore ha dato luogo a storture, nella realizzazione di tutte le tipologie di parcheggi la gratuità viene circoscritta alle sole superfici corrispondenti alla quota minima di spazi per parcheggi fissata dalla legge per le nuove costruzioni.

TITOLO V - BENI PAESAGGISTICI

Le modifiche, limitate agli artt. 76 e 77, allineano al d.lgs. n. 42/2004 la componente paesaggistica del PTR. Specificando la "riconoscibilità" all'interno del PTR della sezione dedicata al paesaggio, con possibilità anche di approvazione autonoma, si garantisce una migliore rispondenza ai dettati del Codice e si dà maggior certezza al contenuto prescrittivo/orientativo della componente paesaggistica.

TITOLO VI - PROCEDIMENTI SPECIALI E DISCIPLINE DI SETTORE

Il comma 5 dell'art. 92 viene modificato per cercare di qualificare il ruolo e la partecipazione della Regione Lombardia ad accordi di programma che rivestano un effettivo interesse regionale. In particolare viene modificata la lettera c), relativa alle grandi strutture di vendita previste nei PII, la cui semplice presenza ha sin qui costituito elemento determinante l'interesse regionale del PII stesso, non essendo indicata una soglia dimensionale che invece viene ora inserita (mq 10.000), come avviene in altre discipline regionali.

TITOLO VII - DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

Il tema trattato all'art. 102 bis riguarda la rivisitazione delle modalità con cui, nella legge, gli strumenti di programmazione territoriale sono chiamati a concorrere al mantenimento delle condizioni di fattibilità urbanistica dei corridoi infrastrutturali, esistenti e di progetto, con particolare riferimento a quelli individuati come *Obiettivi prioritari di interesse regionale* nel P.T.R.

L'esperienza maturata su questo terreno nell'ambito dell'attività istruttoria dei piani e programmi di livello locale ha evidenziato, relativamente all'individuazione nei P.G.T. di corridoi di salvaguardia dei nuovi tracciati stradali o ferroviari (e, in particolare, di quelli non già vincolati per effetto di altre disposizioni di legge prevalenti), una diffusa inottemperanza dei Comuni rispetto agli obblighi attualmente disposti dal comma 1 dell'art. 102 *bis*.

Nella nuova formulazione dell'articolo, al comma 1 si chiarisce che il corridoio di salvaguardia non costituisce vincolo preordinato all'esproprio e ha durata indeterminata.