



---

Milano, 18 marzo 2015

Oggetto: **ALCUNE NOTE SULLA RECENTE LEGGE REGIONALE N.31 DEL 2014 IN MATERIA DI RIDUZIONE DEL CONSUMO DI SUOLO E DI RINNOVO URBANISTICO, CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLA NORMA TRANSITORIA**

Il presente documento, elaborato dalla Commissione Urbanistica e Territorio della Consulta Architetti PPC della Lombardia, integra le precedenti note trasmesse in data 6 ottobre 2014 sul tema della riduzione di consumo di suolo.

In quelle note si evidenziavano le varie criticità della proposta di legge, successivamente modificata e approvata da Regione Lombardia come Legge Regionale n.31 del 2014, e illustrata nella serie di seminari durante lo scorso mese di febbraio.

Già in tali note si sottolineavano infatti alcuni punti ritenuti sostanziali, ma non recepiti o recepiti blandamente dal testo definitivo della LR31/14, ovvero che:

- il territorio extraurbano, agricolo e naturale, risulta particolarmente differenziato e complesso e non è riducibile ad un'unica entità indistinta e tutta oggetto di salvaguardia o di limitato consumo;
- il valore delle scelte di pianificazione territoriale dirette a risolvere l'eccessivo consumo di suolo, è difficilmente perseguibile con mere verifiche di quantità numeriche o di soglie dimensionali, e tanto meno attraverso procedure complesse;
- una soluzione più semplice e concreta al problema è più efficacemente realizzata con dispositivi economici dissuasivi da applicarsi sulle aree libere e trasformabili, e soprattutto con agevolazioni e incentivazioni per il rinnovo urbanistico di aree già edificate, degradate e dismesse;
- infine si ribadiva la necessità fondamentale di una effettiva politica culturale e persuasiva per il buon governo del territorio.

Ora si aggiungono sinteticamente alcune osservazioni alla vigente LR31/14, la quale ci pare presenti ancora alcune contraddizioni e complicazioni applicative.

**(1) Al fine di raggiungere lo scopo di contenimento del consumo di suolo, la LR31/14 prevede una farraginosa procedura a cascata per la sistemazione dei piani territoriali (PTR, PTCP, PGT), dettando altresì tempi che non sembrano tenere conto di quanto già fissato da leggi vigenti.**

L'adeguamento del PTR consiste in diversi adempimenti (art.3, c.1, l.'p'), necessita di parere delle Province (art.2, c.2) e deve avvenire in dodici mesi (art.5, c.1). Tale tempistica non sembra considerare che l'intero procedimento approvativo dovrà svolgersi seguendo i non brevi passaggi ordinati dalla LR12/05 (art.22) e dalla LR34/78 (art.9bis).



---

L'adeguamento dei PTCP deve effettuarsi nei dodici mesi successivi alla vigenza dell'adeguamento regionale (art.5, c.2). Anche tale tempistica non sembra considerare le particolari difficoltà del procedimento approvativo stabilito dalla LR12/05 (art.17) e delle modifiche costitutive degli organi decisionali delle Province ai sensi della recente Legge 56/14 (*'Legge Delrio'*).

Dopo gli aggiornamenti del PTR e dei PTCP, i Comuni dovranno adeguare i propri PGT (art.3, c.3), cosa che, facendo qualche calcolo, non potrà completarsi prima di quattro o cinque anni.

**Si evidenzia in breve, come del resto già sottolineato, una macchinosità e una lungaggine degli adempimenti amministrativi (regionali, provinciali, comunali), adatti ad ottenere la riduzione di consumo di suolo.**

**(2) Fino al completo aggiornamento degli strumenti di pianificazione, la LR31/14 decide il blocco totale delle previsioni e dei programmi edificatori di tutti PGT, non consentendo varianti che li modifichino, con la sola eccezione di quelle derivanti da alcuni diversi e specifici procedimenti (SUAP o Accordi di programma).**

Viene stabilito che per tutti i PGT (art.5, c.5) le previsioni e i programmi edificatori sono comunque mantenuti (art.5, c.4). Sono pertanto vietate tutte le modifiche ai PGT (non solo quelle che consumano suolo, ma anche quelle che cambiano le previsioni e le edificabilità ivi stabilite, perfino in riduzione), tranne gli ampliamenti di attività economiche già esistenti e gli accordi di programma a valenza regionale (ancora art.5, c.4).

Si aggiunge pleonasticamente la sola possibilità di riorganizzazione planivolumetrica, morfologica, tipologica o progettuale delle previsioni di trasformazione dei PGT (art.5, c.4), che risulta peraltro già ammessa dalla LR12/05 in fase di presentazione dei piani attuativi.

**Sembra un paradosso che la legge regionale finalizzata a ridurre o minimizzare il consumo di suolo (art.1, c.1) provveda alla 'cristallizzazione' delle previsioni dei PGT per diversi anni, recidendo *pro tempore* l'autonomia decisionale dei Comuni, anche quando gli stessi intendano migliorare i propri PGT con varianti indirizzate a limitare lo spreco di territorio. Le stesse varianti relative ai tessuti del Piano delle Regole o del Piano dei Servizi risultano di fatto comunque vietate dalla LR31/14 quando esse modifichino le previsioni e i programmi edificatori del Documento di Piano, indipendentemente dalle loro qualità specifiche nel governo territoriale locale.**

**(3) Oltre alla conferma delle possibilità edificatorie nelle aree di trasformazione individuate dai PGT vigenti, altra anomalia introdotta dalla LR31/14 è la sollecitazione a presentare piani attuativi sulle tali aree al fine di conformarle.**

La LR31/14 esplicita in diversi punti la volontà di incentivare e accelerare la realizzazione dei piani attuativi previsti dai PGT (art.5, c.4), dando tempo trenta mesi per la presentazione dell'istanza (art.5, c.6), agevolando la loro approvazione (art.5, c.7), fornendo ulteriori dodici mesi per la stipula della convenzione (ancora art.5, c.6), e concedendo una dilazione degli oneri e delle monetizzazioni attraverso una rateizzazione triennale (art.5, c.8). Nulla possono i Comuni contro queste disposizioni.



---

La legge regionale approvata, da un lato vuole la minimizzazione del consumo di suolo (art.1, c.1) dall'altro favorisce con forza l'edificabilità di terreni agricoli allo stato di fatto (con i disposti dei citati art.5, cc.4, 6, 7, 8), non lasciando ai Comuni alcuna facoltà decisionale.

**Tali regole sono forzose non solo rispetto agli obiettivi della legge 31, ma anche rispetto a quanto stabilito dalla legge per il governo del territorio (art.8, c.3 della LR12/05), ovvero alla non conformità degli ambiti di trasformazione previsti dai PGT. Questo principio è di fatto sospeso dalla 31 per tutto il periodo transitorio, spingendo verso la conformazione degli ambiti di trasformazione e dei relativi diritti edificatori, senza preoccuparsi del consumo di suolo.**

**Nella 31 non viene nemmeno contemplata la possibilità di applicazione della perequazione (art.11 della LR12/05), ovvero del trasferimento di diritti edificatori da aree di trasformazione (ancora agricole allo stato di fatto) ad aree già edificate da recuperare o interne ai tessuti urbani consolidati.**

**(4) La LR31/14, oltre a impedire ai Comuni di esercitare la potestà approvativa di varianti ai PGT nel periodo transitorio, obbliga altresì i Comuni a determinati compiti alquanto problematici.**

Per primo i Comuni sono tenuti a sospendere le previsioni di PGT sulle aree di trasformazioni non attuate con deliberazione consiliare motivata (art.5, c.9) e successivamente ad abrogarle se in contrasto con quanto previsto dall'adeguamento dei piani territoriali, PTR, PTCP, PGT (ancora art.5, c.9). Sarà quindi onere del Comune la difesa su un eventuale contenzioso che qualsiasi proprietario potrà intraprendere a fronte di un diritto edificatorio tolto a un terreno sul quale sono state pagate per anni le tasse come terreno edificabile.

In secondo luogo spetta ai Comuni, nell'ambito dei propri bilanci, la riduzione del contributo di costruzione per gli interventi di rigenerazione urbana (art.4, c.3), la modulazione degli oneri di urbanizzazione per il contenimento energetico degli edifici (art.4, c.5), l'ulteriore riduzione degli oneri di urbanizzazione per gli interventi di ristrutturazione edilizia (art.4, c.6). Viceversa le misure di incentivazione promosse da Regione Lombardia saranno definite senza ulteriori oneri a carico del bilancio regionale (art.4, c.2).

**Gli onerosi compiti assegnati ai Comuni, sia di tipo amministrativo, sia di tipo economico, non sembrano seguire i criteri di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione (di cui all'art.1, c.2, della LR12/05), affinché tutti gli Enti territoriali (Regione, Province, Comuni) concorrano alla riduzione del consumo di suolo e al rinnovo urbanistico.**

**A ciò si aggiunge che alcuni dispositivi della LR31/14, come la maggiorazione del costo di costruzione per gli interventi che consumano suolo agricolo allo stato di fatto (art.5, c.10) sembrano ancora deboli (e non sufficientemente calibrati) rispetto all'obiettivo prefissati di riduzione del consumo di suolo.**

**In estrema sintesi ci sembra fondamentale ribadire che la normativa lombarda in materia di riduzione del consumo di suolo e rinnovo urbanistico dovrebbe essere diretta soprattutto alla formulazione di un meccanismo virtuoso di trasformazione dei suoli degradati**



CONSULTA  
REGIONALE LOMBARDA  
DEGLI ORDINI  
DEGLI ARCHITETTI  
PIANIFICATORI PAESAGGISTI  
E CONSERVATORI

---

all'interno dei tessuti urbani consolidati per favorire, nell'evoluzione urbana, la salvaguardia efficace degli ambiti agricoli di pregio.

Nella LR31/14 di fatto la politica fiscale incentivante (per il recupero di aree prive di qualità urbana e per la sostituzione di un'edilizia energivora) viene demandata da una parte alla volontà delle amministrazioni comunali, o meglio alla possibilità dei loro esausti bilanci, dall'altra viene lasciata senza ulteriori azioni di evidente sostegno economico da parte dell'organo regionale.

Le città però non potranno rinnovarsi se non attraverso una politica di convenienza comune tra chi amministra, chi abita, chi sviluppa, anche mediante una politica fiscale che contribuisca a riportare la regione e il paese a competere nei territori europei.

**La sistemazione degli aspetti critici segnalati in queste note crediamo debba avvenire prioritariamente, almeno per i punti palesemente contraddittori o irrisolti della normativa regionale, attraverso una modifica della LR31/14.**

**Infatti l'emanazione di linee guida o di circolari interpretative potrebbero complicare ulteriormente il quadro applicativo della legge regionale, potendo esse contenere solo specificazioni del testo di legge non vincolanti rispetto alla normativa vigente, come confermato più volte dalla giurisprudenza.**



---

***Si completano queste brevi note allegando una raccolta di osservazioni su alcuni punti della Legge Regionale n.31 del 2014, che sembrano necessitare ancora di chiarimenti per rendere applicabili le disposizioni in modo univoco e non discrezionale.***

***Tale raccolta, pur nel suo ruolo esemplificativo e parziale, testimonia il grado di confusione che la lettura di diverse parti del testo di legge ha generato, nonostante l'approfondita illustrazione della LR31/14 nei seminari del mese di febbraio.***

1) Norma transitoria

*In termini generali va innanzitutto chiarito inequivocabilmente quali disposizioni sono da applicare nel regime transitorio dell'art.5 (fino ad avvenuto adeguamento dei PGT), e quali invece sono rinviate all'adeguamento stesso.*

*In tal senso sembra sussistere una doppia interpretazione. La prima è che nel regime transitorio sia ammessa la sola applicazione del medesimo art.5, non considerando applicabile fino all'adeguamento tutto quanto dettato dagli altri articoli (tra i più rilevanti: art.2, c.1, definizioni; art.3, c.1, lett. k, carta del consumo di suolo, e art.4, c.5, scomputo della s.l.p. e degli oneri di urbanizzazione). La seconda, espressa da Regione Lombardia nel corso dei seminari illustrativi della legge, esprime dei distinguo: i commi 3 e 5 dell'art.4 sono da applicare a seguito dell'adeguamento dei PGT, mentre il comma 6 è applicabile da subito. Tale doppia lettura può dar luogo a difficoltà applicative della LR31/14 e a conseguenti possibili ricorsi presso i tribunali amministrativi.*

2) Varianti in regime transitorio

*Dalla lettura dell'art.5, c.4 risulta poco chiaro quali siano le varianti ammissibili. Non si comprende se siano ammesse le sole varianti finalizzate alla riorganizzazione di specifiche previsioni già vigenti e che contemporaneamente non prevedono consumo di suolo, oppure se siano ammesse anche le varianti non finalizzate alla riorganizzazione di specifiche previsioni già vigenti, ma alla riorganizzazione generale delle previsioni sul territorio, a condizione che esse non comportino nuovo consumo di suolo.*

*Un'impostazione dell'art.5, c.4 maggiormente congrua con la filosofia della legge espressa dall'art.1 potrebbe essere la seguente:*

- *non sono ammesse varianti che comportino nuovo consumo di suolo, potendosi comunque applicare una sorta ripianificazione bilanciata delle previsioni vigenti, ovvero prevedere modifiche di PGT che ammettano anche nuovi ambiti di trasformazione ma nel rispetto del bilancio ecologico; tali previsioni dovrebbero comunque rispettare la scadenza di trenta mesi per la presentazione dei relativi piani attuativi, essendo assimilabili agli ambiti pre-vigenti;*
- *non sono ammesse variazioni dei piani attuativi previsti che comportino consumo di suolo e che non siano finalizzati ad incentivare la loro attuazione.*

*L'impostazione diversa sancisce la sostanziale impossibilità di pianificare il proprio territorio per tutti i Comuni della Lombardia per diversi anni, penalizzando in particolare i piccoli Co-*



---

*muni che, per loro stessa natura, hanno necessità di promuovere la vitalità del tessuto sociale ed economico locale, e spesso non hanno la possibilità di rigenerare tessuti urbani degradati o compromessi, ma al contrario hanno bisogno di urbanizzare in quantità non significative il territorio extraurbano.*

### 3) DPR160/2010 in regime transitorio

*Relativamente al regime transitorio dell'art.5, è opportuno che sia chiarita anche l'applicazione dell'art.8 del DPR160/2010, che prevede lo strumento del SUAP in variante al PGT.*

*Essendo escluse dall'applicazione della LR31/14 le varianti relative ad ampliamenti di attività economiche già esistenti, occorre specificare se lo strumento del SUAP, derivante da una normativa statale, sia anch'esso limitato ai sensi dell'art.5 e quindi non ammetta in nessun caso la previsione di nuovi insediamenti produttivi comportanti consumo di suolo.*

*A tal proposito emergono perplessità rispetto alla definizione di ampliamento di attività economica esistente, considerato che le espansioni moltiplicative di una attività economica esistente possono essere ben più dannose di un nuovo insediamento di impatto contenuto.*

*Non è chiaro nemmeno se l'ampliamento debba obbligatoriamente avvenire in continuità con l'insediamento esistente o possa essere realizzato anche in altro sito nel territorio comunale, se non addirittura in un altro Comune rispetto alla sede principale.*

### 4) Proroga della validità dei documenti di piano

*Come esplicitato dall'art.5, c.5, secondo periodo, i documenti di piano sono prorogati di trentasei mesi a far data dall'entrata in vigore della LR31/14, ovvero dal 2 dicembre 2014.*

*Resta irrisolto il problema per i PGT il cui documento di piano è scaduto prima di tale data e di cui il Comune non abbia prorogato la sua validità, con apposita deliberazione ai sensi della LR12/14.*

*Ci si chiede se la LR31/14 abbia prorogato tutti i documenti di piano adottati e approvati, e dove sia esplicitato inequivocabilmente tale regola.*

### 5) Applicazione del art.4, c.5

*L'art.4, c.5 definisce gli scorpori ammissibili nel calcolo della s.l.p. a seguito di un miglioramento della efficienza energetica. L'applicazione di tale norma, con riferimento alla previgente LR26/95 e al DLgs102/14, ha riscontrato difficoltà interpretative da parte dei Comuni. A seguito di richiesta di chiarimenti, Regione Lombardia ha risposto come segue:*

- *il riferimento alla LR26/95 non è più valido in quanto il DLgs102/14 non fa nessun riferimento alla normativa regionale (e però questo dovrebbe quindi valere anche per la LR31/14);*
- *quanto previsto dall'art.4, c.5 è da ritenere valido in quanto successivo alla citata legge regionale e non impugnato.*





---

*Ciò chiarito, la risposta di Regione Lombardia aggiunge però: “questa ultima disposizione (art.4, c.5 della LR31/14), essendo riferita alle previsioni del Piano delle Regole del PGT, non può essere applicata immediatamente ma presuppone l’adeguamento del Piano delle Regole del Comune, che potrà avvenire solo dopo l’approvazione delle nuove indicazioni regionali. Pertanto, non resta che far riferimento al DLgs102/14”.*

*Ci si chiede quali ragione abbia spinto il legislatore a non rendere applicabile la LR31/14 fino a quando il Piano delle Regole non la recepisce.*

*Risulta poco chiaro come una norma di tale genere sia modificativa della LR12/05 e specificatamente dell’articolo 10, che norma appunto il piano delle regole.*

*Inoltre è altrettanto poco chiaro come si possa recepire tale norma nel PGT, in quanto considerata come norma regionale essa vale, indipendentemente che sia o meno recepita nel piano delle regole, a meno che Regione Lombardia non intenda che sia possibile recepirla diversamente.*

#### 6) Carta del Consumo di suolo

*Nell’art.3, c.1, lettera k della LR31/14 si introduce, in modificazione dell’art.10 della LR 12/05, che detta le disposizioni per il piano delle regole del PGT, l’obbligatorietà della cosiddetta “Carta del consumo di suolo”.*

*Si ricorda che la LR12/05 definisce le caratteristiche del documento di piano e del piano delle regole come segue: “Il documento di piano non contiene previsioni che producano effetti diretti sul regime giuridico dei suoli” (art.8, c.3); “Le indicazioni contenute nel piano delle regole hanno carattere vincolante e producono effetti diretti sul regime giuridico dei suoli” (art.10, c.5).*

*Secondo la LR31/14 e quindi secondo l’art.10 novellato della LR12/05, la Carta del consumo di suolo: “individua e quantifica, 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, da bonificare, degradate, inutilizzate e sottoutilizzate, i lotti liberi, le superfici oggetto di progetti di recupero o di rigenerazione urbana; tale elaborato costituisce parte integrante di ogni variante generale o parziale del PGT che preveda nuovo consumo di suolo. 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 nuovo suolo.”*

*Sembra quindi evidente che il nuovo consumo di suolo, ovvero la sottrazione di aree agricole come definita dalla stessa LR31/14, deve essere previsto dal documento di piano. Perché allora la carta del consumo di suolo deve essere nel piano delle regole? Se in tale carta sono indicati anche gli ambiti di trasformazione, da documento di piano quindi, essendo recepiti in un elaborato del piano delle regole dovrebbero avere carattere vincolante e produrre effetti diretti sul regime giuridico dei suoli, esattamente il contrario di quanto definito dalla LR12/05 per il documento di piano.*



---

7) Rigenerazione urbana

*Relativamente all'applicazione dell'art.2, c.3 della LR31/14 (che ammette il 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), si esprimono forti perplessità rispetto alla discrezionalità della disposizione.*

*Risulta infatti impossibile per i Comuni accertare tale insostenibilità, considerato che non è pensabile mobilitare gli uffici pubblici per determinare con perizie di stima, indagini di mercato, stime sui costi di bonifica ambientale, ecc. la sostenibilità economica di un'operazione immobiliare, indipendentemente dalle dimensioni dell'intervento.*

8) Riqualificazione e sostituzione edilizia

*Un ulteriore punto di dubbia interpretazione riguarda, il nuovo art.10, c.1ter della LR12/05, introdotto dall'art.4, c.5 della LR31/14, che così recita: "Negli interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e di sostituzione edilizia, ai sensi dell'articolo 27, comma 1, lettere da a) a d) 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, la superficie lorda di pavimento (s.l.p.) sarà calcolata al netto dei muri perimetrali portanti e di tamponamento, nonché dei solai che costituiscono involucro esterno di ristrutturazioni. Negli edifici di nuova costruzione, tale scomputo sarà concesso al raggiungimento della classe energetica A".*

*In primo luogo si nota un possibile refuso: la sostituzione edilizia o meglio gli interventi di integrale sostituzione edilizia sono codificati all'art.27, c.7bis, alla lettera 'e' e non alla lettera 'd'. Pertanto: o con questo comma s'intende introdurre un ulteriore micro-segmento della sostituzione edilizia, in questo caso non integrale, oppure il riferimento al 1 comma dell'articolo 27 va esteso alla lettera 'e'.*

*Resta comunque il problema di come si relaziona questa nuova modalità calcolo della s.l.p. e del conseguente volume con le recenti disposizioni dei commi 6 e 7 del DLgs 4 luglio 2014, n. 102.*