



## Temi a confronto nelle leggi regionali a partire dal 2000

### I n d i c e

1. Il Sistema Informativo Territoriale	pag. 2
2. La conoscenza del territorio (Quadro ricognitivo e conoscitivo)	pag. 7
3. La Valutazione Ambientale delle proposte di trasformazione	pag. 8
4. I riferimenti guida della pianificazione del terzo millennio	pag. 12
5. La conformazione del processo di trasformazione delle aree	pag. 17
6. Dal processo a cascata al principio di competenza (Indicazioni della cogenza delle previsioni di piano)	pag. 18
7. I progetti di territorio, il Progetto Territoriale Operativo e Progetti strategici	pag. 21
8. I principi di perequazione e compensazione urbanistica	pag. 23
9. L' azzeramento del consumo di suolo agricolo e le modalità di controllo	pag. 38
10. La riqualificazione e la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente (qualità architettonica, uso temporaneo, riconoscimento di incentivi urbanistici)	pag. 46
11. L' Invarianza idraulica e idrologica	pag. 75
12. Confronto tra definizioni utilizzate e correlati contenuti	pag. 87



Le Regioni esaminate sono il Piemonte, la Lombardia, il Veneto, l'Emilia Romagna e la Toscana. Tutte queste, a partire dall'ultimo lustro del secolo scorso, appoggiano i loro ordinamenti sul Sistema Informativo Territoriale (SIT) <sup>(1)</sup>, quale “*riferimento conoscitivo fondamentale per la definizione degli atti di governo del territorio e per la verifica dei loro effetti*” e sulla Valutazione Ambientale Strategica (VAS) delle azioni di trasformazione del territorio <sup>(2)</sup> da promuovere nella prospettiva dello sviluppo sostenibile.

## *1 - Il Sistema Informativo Territoriale*

Per la regione **Piemonte**, il **Sistema Informativo Geografico Regionale** <sup>(3)</sup>, costituisce il riferimento conoscitivo fondamentale per la valutazione, l'elaborazione e la gestione telematica degli strumenti di pianificazione.

Gli Enti territoriali, che svolgono la funzione in materia di pianificazione urbanistica, dovranno conferire i dati conoscitivi fondamentali per la formazione del sistema.

Questa regione, sul SIGR, ha recentemente approvato una delibera di Giunta<sup>(4)</sup>, con la quale detta specifiche disposizioni per la dematerializzazione degli strumenti urbanistici, con lo scopo di normalizzare le logiche, i linguaggi, le simbologie e le strutture dei dati coi quali verranno redatti gli strumenti di pianificazione, definendo specifiche tecniche per la redazione informatica con strumenti GIS di detti strumenti urbanistici, promuovendo l'interoperabilità delle banche dati urbanistiche territoriali <sup>(5)</sup> e stabilendo che a partire dall'anno solare **2022**, tutti i nuovi strumenti urbanistici, le varianti generali, nonché le varianti strutturali di mero adeguamento al Piano per l'Assetto Idrogeologico estese all'intero territorio, dovranno essere redatte conformemente alle indicazioni e specifiche contenute nei documenti “USC” <sup>(6)</sup> e nel Regolamento 1/R/2017.

Le motivazioni che sottendono questo provvedimento sono contenute nei due capitoli introduttivi dal titolo: “*Perché l'urbanistica senza carta*” e “*Articolazione logica dei contenuti*”.

Nel primo si sostiene che la dematerializzazione dei procedimenti e dei processi favorisce l'erogazione di servizi da parte della Pubblica Amministrazione (PA) in maniera più consapevole, rapida e trasparente, sia a livello locale che a livello regionale.

Il governo del territorio “*consapevole, rapido e semplice*” non può infatti essere disgiunto dalla necessità di garantire la massima trasparenza ai processi che determinano le politiche di sviluppo promosse dai diversi attori istituzionali.

---

<sup>1</sup> Legge regionale 16 gennaio 1995, n. 5 - Norme per il governo del territorio – della Regione Toscana

<sup>2</sup> Introdotta dalla Direttiva Europea 2001/42/CE del 27 giugno 2001, per valutare i probabili effetti di piani e programmi sull'ambiente.

<sup>3</sup> Richiesto dalle norme europee e nazionali - direttiva 2003/98/CE PSI, direttiva 2007/2/EC INSPIRE, D.lgs. 82/2005 - Codice dell'amministrazione digitale, Agenda Digitale Italiana, D.lgs. 33/2013.

<sup>4</sup> DGR 12 aprile 2019, n. 44-8769.

<sup>5</sup> In applicazione dell'articolo 3, comma 3 della L. r. n. 56/1977 s m – “La Regione, sentite le province, la città metropolitana, ove istituita, i comuni o le forme associative che svolgono la funzione in materia di pianificazione urbanistica, promuove, con apposito provvedimento della Giunta regionale, la gestione integrata del sistema informativo geografico regionale, quale riferimento conoscitivo fondamentale per la valutazione, l'elaborazione e la gestione telematica degli strumenti di pianificazione. Gli enti territoriali conferiscono i dati conoscitivi fondamentali per la formazione del sistema informativo geografico regionale. Con apposito provvedimento, la Giunta regionale definisce le modalità per l'accesso di tutti i cittadini al sistema informativo geografico regionale.”

<sup>6</sup> Urbanistica Senza Carta



I cittadini devono essere sempre più messi nelle condizioni di conoscere nel merito i vari aspetti che hanno portato a quelle determinate scelte politico-amministrative; le azioni devono essere trasparenti, anche al fine di poter essere comprese e conosciute in relazione ai dati geografici territoriali che le hanno determinate.

Pertanto, l'infrastruttura regionale per l'informazione geografica, deve essere lo strumento attraverso il quale gli Enti Locali condividono i dati territoriali di loro competenza, integrati in un'unica banca dati condivisa e costantemente aggiornata, sulla quale sarà possibile basare il processo di co-pianificazione.

L'azione legislativa e di programmazione regionale deve garantire le condizioni affinché i Comuni possano governare i processi di trasformazione del territorio, usufruendo di tutte le informazioni della programmazione e pianificazione sovra-ordinata, quale base informativa sulla quale fondare le proprie politiche di governo del territorio, in un'ottica di maggiore efficienza ed efficacia amministrativa.

Urbanistica Senza Carta (USC) ha come finalità quella di arrivare alla semplificazione del procedimento urbanistico, allo scopo di perseguire i seguenti obiettivi:

- ricondurre ad unità l'insieme delle procedure di valutazione ambientale, idrogeologica e sismica, all'interno di un solo procedimento di co-pianificazione, dai tempi chiari e definiti, affidati alla titolarità dell'Ente locale,
- dematerializzare i procedimenti edilizi e urbanistici nel forte convincimento che questo rappresenti il modo più efficace per una riorganizzazione atta a perseguire *“semplificazione e trasparenza dell'azione pubblica”* <sup>(7)</sup>.

Nel secondo, viene descritta appunto l'articolazione logica dei contenuti dei tre fascicoli che costituiscono il processo USC.

Fascicolo 1 - Componenti normalizzate (cioè i contenuti conoscitivi e progettuali, definiti attraverso livelli informativi minimi, glossari, etc.),

Fascicolo 2 - Elaborati di consegna (cioè l'elenco ragionato degli elaborati di consegna e relativi contenuti informativi minimi),

Fascicolo 3 - Catalogo della Banca dati Urbanistica (cioè le specifiche informatiche per la redazione di un PRG *“normalizzato”*).

Il processo di normalizzazione delle componenti dello strumento urbanistico, a sua volta, opererà su tre livelli relativi ai contenuti minimi richiesti per i piani, i quali dovranno essere:

- redatti secondo formati prestabiliti, ovvero, rispettando le specifiche, non solo informatiche, fornite in una prima versione <sup>(8)</sup>,
- espressi attraverso un linguaggio comune, ovvero, attraverso il ricorso a glossari condivisi, che siano in grado di garantire inequivocabilmente trasparenza e facilità di lettura,
- organizzati nei diversi elaborati secondo una struttura condivisa e dovranno essere rappresentati su diversi livelli informativi.

La normalizzazione urbanistica <sup>(9)</sup> deve essere tesa ad uniformare non solo i linguaggi e le forme di rappresentazione, ma soprattutto le logiche di redazione e strutturazione dei piani, pur garantendo l'assoluta autonomia e originalità dei contenuti progettuali, che dovranno essere espressi con un

---

<sup>7</sup> Le parole magiche contenute in tutte le azioni promosse dalle Amministrazioni pubbliche, che purtroppo sino ad oggi hanno solo sortito effetti contrari portando ad una sostanziale complicazione di ogni procedura senza incidere sensibilmente sulla relativa trasparenza.

<sup>8</sup> Aggiornabile successivamente in base ai risultati ottenuti.

<sup>9</sup> Cioè quella concettuale, che si esprime attraverso disciplinari.



lessico comune ed una sintassi condivisa <sup>(10)</sup>.

In **Lombardia**, la Regione, in coordinamento con gli enti locali, cura la realizzazione del **Sistema Informativo Territoriale integrato**, al fine di disporre degli elementi conoscitivi necessari alla definizione delle scelte di programmazione generale e settoriale, di pianificazione del territorio e all'attività progettuale.

Il SIT è fondato su basi di riferimento geografico condivise tra gli enti medesimi e aggiornato in modo continuo.

La base geografica e topografica di riferimento del SIT è il Data Base Topografico (DBT): rappresentazione digitale in formato vettoriale geo-riferita del territorio.

Dal DBT derivano le altre basi geografiche a scala minore, ivi compresi gli aggiornamenti della Carta Tecnica Regionale (scala 1:10.000).

Gli elaborati dei piani e dei progetti approvati dagli Enti locali, inseriti sulle basi geografiche fornite dal SIT, vengono ad esso conferiti in forma digitale per ulteriori utilizzazioni ai fini informativi.

Gli strumenti di pianificazione e programmazione territoriale e settoriale a diverso livello ed i relativi **studi conoscitivi** territoriali devono utilizzare, come unica base dati topografica di riferimento <sup>(11)</sup>, il DBT, fatte salve eventuali esigenze di maggior dettaglio, quali rilievi topografici a scale maggiori.

Le modalità di concertazione e partecipazione degli Enti locali e di eventuali soggetti specializzati, quali le Società di servizio informatico, nello sviluppo del SIT, nonché le modalità di trasmissione dei dati, sono definite dalla Regione, che promuove la conoscenza del Sistema e dei suoi contenuti.

Tutti i dati raccolti dal Sistema sono pubblici, possono essere richiesti da chiunque e sono liberamente consultabili tramite apposito sito Web pubblico, creato ed aggiornato a cura della Giunta regionale.

Il SIT fornisce servizi e informazioni a tutti i cittadini e vi possono confluire informazioni provenienti da enti pubblici e dalla comunità scientifica.

Inoltre, presso la Direzione generale <sup>(12)</sup> è istituito l'Osservatorio permanente della programmazione territoriale, al quale partecipano anche rappresentanti degli enti locali. L'Osservatorio, anche con l'utilizzo degli elementi conoscitivi forniti dal SIT, provvede al monitoraggio delle dinamiche territoriali e alla valutazione degli effetti derivanti dall'attuazione degli strumenti di pianificazione. L'Osservatorio redige una relazione annuale sull'attività svolta relativamente all'applicazione delle norme in materia di governo del territorio, ivi compreso un resoconto sullo stato del consumo di suolo e sui processi di più rilevante trasformazione territoriale dovuti al processo urbanizzativo; la relazione contiene altresì eventuali suggerimenti utili all'aggiornamento legislativo e regolamentare e segnala eventuali questioni inerenti all'attuazione degli strumenti di governo del territorio; la relazione è trasmessa al Consiglio regionale e alla Giunta regionale. L'Osservatorio provvede a monitorare periodicamente il livello di consumo dei suoli e lo stato di inutilizzo di spazi aperti e/o edificati in tutto il territorio lombardo attraverso l'utilizzo degli strumenti conoscitivi e del supporto degli enti del sistema regionale. L'attività di monitoraggio viene condotta attraverso l'utilizzo di metodologie di misurazione e rilevamento previste da Regione Lombardia anche grazie al supporto di istituti universitari e centri di ricerca specializzati senza oneri a carico del bilancio regionale.

Nel **Veneto**, al fine di diffondere la conoscenza delle dinamiche territoriali e di agevolare le valutazioni degli effetti degli strumenti di pianificazione, è istituito presso la Giunta regionale l'**Osservatorio della**

---

<sup>10</sup> Il fine ultimo è garantire univocità e facilità di lettura degli strumenti di pianificazione comunale o intercomunale in tutta la Regione, permettendo una agevole e univoca interpretazione delle simbologie dei termini e delle norme, e una immediata confrontabilità e mosaicatura dei piani.

<sup>11</sup> In realtà siamo ancora piuttosto lontani da questo obiettivo, infatti, la maggior parte dei PGT, principalmente quelli di piccole dimensioni, sono stati elaborati sui basi cartografiche non georeferenziate, tipo DWG. La Provincia di Mantova è tra le più sguarnite.

<sup>12</sup> Assessorato Territorio e Protezione civile.



**pianificazione territoriale ed urbanistica**, con la partecipazione di rappresentanti degli enti pubblici e delle categorie professionali interessate.

L'Osservatorio, in collaborazione con gli Enti locali, raccoglie, gestisce ed elabora le informazioni e i dati forniti dal Sistema Informativo, ne promuove la conoscenza e la diffusione, verifica il costante aggiornamento delle banche dati territoriali, collabora con gli enti e le strutture locali competenti per l'elaborazione delle politiche urbanistiche e territoriali. A tali fini l'osservatorio promuove la più ampia collaborazione con l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e con l'ARPA.

L'Osservatorio redige una relazione annuale sullo stato del consumo di suolo, nei suoi diversi aspetti quantitativi e qualitativi, sui processi di trasformazione territoriale in atto più rilevanti, sull'entità del patrimonio edilizio dismesso, inutilizzato e sottoutilizzato e sulle aree degradate inutilizzate e sottoutilizzate su cui prioritariamente intervenire con programmi di **rigenerazione urbana sostenibile**. L'osservatorio fornisce, inoltre, alla Giunta regionale i dati necessari per l'attuazione delle misure e delle disposizioni regionali finalizzate a contenere il consumo di suolo e a promuovere i processi di rigenerazione urbana sostenibile.

Tutti gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica sono redatti su Carta Tecnica Regionale secondo specifiche tecniche definite.

La base cartografica degli strumenti urbanistici comunali è aggiornata a cura del comune (secondo specifiche tecniche).

Il **Quadro conoscitivo** è il sistema integrato delle informazioni e dei dati necessari alla comprensione delle tematiche svolte dagli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica.

Le **Basi informative** che costituiscono il quadro conoscitivo sono parte del sistema informativo comunale, provinciale, regionale e dei soggetti pubblici e privati, ivi compresi i *soggetti gestori di impianti di distribuzione di energia*, che svolgono funzioni di raccolta, elaborazione e aggiornamento di dati conoscitivi e di informazioni relativi al territorio e all'ambiente; dette basi informative contengono dati e informazioni finalizzati alla conoscenza sistematica degli aspetti fisici e socio-economici del territorio, della pianificazione territoriale e della programmazione regionale e locale.

La Giunta regionale svolge attività di monitoraggio delle previsioni degli strumenti urbanistici comunali e della loro attuazione, anche mediante la rilevazione sistematica di *indicatori appositamente individuati* e individua condizioni e modalità per lo scambio e l'integrazione di dati ed informazioni, nonché per il *collegamento dei rispettivi sistemi informativi per creare una rete unificata*.

A tal fine:

- a) definisce le tipologie, i parametri di valutazione e i valori di riferimento degli indicatori;
- b) conclude specifici protocolli d'intesa con gli enti locali definendo le modalità di interscambio dei dati e le forme di integrazione delle reti e dei sistemi informativi.

La Giunta regionale verifica, mediante l'impiego di idonee procedure, gli archivi alfa-numeriche dei dati e delle informazioni, necessari per la formazione del quadro conoscitivo al fine di assegnare un indice complessivo di qualità (ICQ) e definisce i parametri di valutazione e stabilisce il valore minimo di accettabilità dell'indice di qualità (IQ) da assegnare ai contenuti del quadro conoscitivo.

Ogni aggiornamento del quadro conoscitivo predisposto dagli Enti territoriali competenti è trasmesso alla Giunta regionale ai fini del monitoraggio e dello svolgimento delle attività dell'osservatorio.



In **Toscana**, per Informazione geografica si intende il complesso delle informazioni, localizzate geograficamente, relative ai fenomeni naturali e antropici, con particolare riferimento a quelle che costituiscono l'insieme delle conoscenze inerenti lo stato di fatto e di diritto del territorio, del paesaggio, dell'ambiente e delle sue risorse.

La Regione, le province, la città metropolitana e i comuni concorrono alla formazione e alla gestione integrata del **Sistema Informativo Geografico Regionale**, denominato "sistema informativo", che costituisce il riferimento conoscitivo unitario fondamentale per l'elaborazione, la valutazione ed il monitoraggio degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica.

La formazione e la gestione integrata del sistema informativo, è effettuata in coerenza con gli indirizzi comunitari e nazionali in tema di informazione geografica e di infrastruttura geografica regionale per la documentazione, diffusione e riuso dei dati della pubblica amministrazione <sup>(13)</sup>, che istituisce un'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (Inspire).

Le province, la città metropolitana e i comuni utilizzano il sistema informativo per la formazione e l'aggiornamento dei **Quadri conoscitivi** degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica.

La Regione, le province, la città metropolitana, i comuni e gli altri enti pubblici interessati realizzano, nell'ambito del sistema informativo, la *Base informativa geografica regionale*, intesa come sistema al servizio degli enti, delle aziende e dei cittadini.

Le sue componenti fondamentali sono:

- a) le basi informative topografiche, geologiche, pedologiche di uso e copertura del suolo, le orto-foto-carte, le riprese aeree e satellitari, le cartografie storiche;
- b) le altre basi informative tematiche di interesse generale sullo stato delle componenti del patrimonio territoriale;
- c) le basi informative sullo stato di fatto e di diritto risultante dagli strumenti della pianificazione territoriale ed urbanistica e dagli atti di governo del territorio.

La *Regione assicura* le condizioni per il funzionamento del sistema informativo geografico regionale e provvede alla realizzazione delle componenti delle basi informative. Essa provvede altresì, unitamente alle Province, alla Città metropolitana, ai comuni e agli altri enti pubblici interessati, alla realizzazione delle altre componenti delle suddette basi informative e provvedono congiuntamente all'attivazione e alla gestione dell'*infrastruttura regionale di dati geografici*, quale componente della infrastruttura di dati geografici nazionale.

I comuni, la città metropolitana, le province e gli altri enti locali sono tenuti a conferire gratuitamente al sistema informativo geografico regionale, secondo regole tecniche concordate, i dati della conoscenza necessaria al governo del territorio in loro possesso. Sono altresì tenuti a conferire gratuitamente al sistema informativo geografico regionale, secondo le regole tecniche concordate, i dati necessari alla verifica degli effetti che derivano dall'attuazione dei propri atti di governo del territorio. Ad analogo conferimento possono procedere altresì gli altri enti pubblici o altri soggetti che ne dispongono, sulla base di specifici accordi con la Regione.

La Regione assegna contributi agli enti locali per la creazione degli archivi di interesse congiunto costituenti la base informativa geografica regionale e per i quali si siano definite le specifiche tecniche dalla Regione stessa. Il contributo regionale assegnato, determinato con riferimento ai costi effettivi di creazione degli archivi, non può superare il 50 per cento del costo complessivo a carico degli enti ed è condizionato alla effettiva consegna degli archivi previsti ed al loro collaudo.

---

<sup>13</sup> In attuazione della direttiva 2007/2/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 marzo 2007.



In **Emilia Romagna** il **Data Base Topografico Regionale (DBTR)** costituisce la base informativa territoriale per la raccolta e la gestione dei dati di supporto alle funzioni di programmazione e pianificazione e, unitamente all'**Anagrafe Comunale degli Immobili (ACI)**, costituisce il supporto cartografico ed informativo per la raccolta e rappresentazione delle trasformazioni edilizie ed urbanistiche, al fine del calcolo del consumo di suolo.

La *Giunta regionale* provvede alla gestione del DBTR e cura il suo aggiornamento, *in collaborazione* con le amministrazioni pubbliche e i soggetti che hanno compiti di gestione e tutela del territorio. La Giunta regionale promuove inoltre la diffusione delle ACI e il loro aggiornamento da parte dei Comuni, nonché l'omogeneizzazione e la sincronizzazione delle stesse con il DBTR.

La *Giunta regionale* specifica, altresì, i criteri e le regole generali che garantiscono lo scambio e l'interoperabilità degli strumenti cartografici di supporto alla pianificazione nonché gli standard per la comunicazione e le regole con cui le amministrazioni rendono disponibili i propri dati territoriali per la consultazione e il riuso.

Il **Quadro conoscitivo** è elemento costitutivo degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica. Esso provvede alla organica rappresentazione e valutazione dello stato del territorio e dei processi evolutivi che lo caratterizzano, con particolare attenzione agli effetti legati ai cambiamenti climatici, e costituisce riferimento necessario per la definizione degli obiettivi e dei contenuti del piano e per la Valsat.

La Regione, la Città metropolitana di Bologna, i soggetti d'area vasta, i Comuni e le loro Unioni predispongono, secondo criteri di competenza, il quadro conoscitivo dei propri strumenti di pianificazione, perseguendone la massima semplificazione. In particolare, il quadro conoscitivo di ciascun livello di pianificazione è riferito unicamente ai contenuti e al livello di dettaglio richiesto dallo specifico ambito di competenza del piano e tenendo conto del quadro conoscitivo degli altri livelli, per evitare duplicazioni nell'attività conoscitiva e valutativa e di elaborazione dello stesso. I quadri conoscitivi del PUG, dell'accordo operativo e del piano attuativo di iniziativa pubblica contengono le analisi della pericolosità sismica locale, l'analisi della condizione limite per l'emergenza (CLE) e la microzonazione sismica del territorio, che consentono ai medesimi strumenti di pianificazione di fornire specifici indirizzi e prescrizioni per le parti del territorio che risultano maggiormente esposte a pericolosità sismica, in conformità all'*atto di coordinamento tecnico regionale* in materia.

La Regione, la Città metropolitana di Bologna e i soggetti d'area vasta provvedono altresì alla predisposizione e all'aggiornamento, nelle materie di rispettiva competenza, di appositi elaborati cartografici sui sistemi ambientali, paesaggistici, naturali, insediativi e infrastrutturali, su aspetti fisici e morfologici del territorio, sull'utilizzazione del suolo e sullo stato della pianificazione.

La Giunta regionale stabilisce le modalità tecniche per la messa a disposizione dei quadri conoscitivi, attraverso la costituzione di una **piattaforma informatica unica**, co-gestita dagli enti competenti.

I Comuni nella predisposizione del quadro conoscitivo del PUG integrano le informazioni e i dati conoscitivi su indicati con le informazioni ambientali e territoriali contenute nei propri siti web trasmettendole in occasione della predisposizione dei piani territoriali e urbanistici, procedendo solo alle integrazioni e agli approfondimenti necessari per le tematiche di competenza dei propri strumenti di pianificazione. In particolare, per la definizione delle politiche di riuso e di rigenerazione urbana, i Comuni attuano un'approfondita analisi dei tessuti urbani esistenti, redigendo, tra l'altro, il censimento degli edifici che presentino una scarsa qualità edilizia, non soddisfacendo innanzitutto i requisiti minimi di efficienza energetica e sicurezza sismica, e delle aree dismesse, non utilizzate o abbandonate e di quelle degradate.

La Giunta regionale, con l'atto di coordinamento tecnico sopra richiamato, definisce gli strumenti tecnologici, il modello dati, i formati e le regole di interscambio delle informazioni suddette e stabilisce altresì le modalità di collaborazione di ARPAE alla predisposizione dei documenti di Valsat dei piani territoriali e urbanistici.



## 2 - La conoscenza del territorio (*Quadro ricognitivo e conoscitivo*)

Le norme regionali indagate trattano questo argomento in modo diverso.

Per la **Lombardia** la lettura del territorio è un'operazione demandata al Documento di Piano, all'interno del quale l'Ente locale fissa il **Quadro ricognitivo** e programmatico di riferimento per lo sviluppo economico e sociale del comune; tutto ciò anche sulla base delle proposte dei cittadini singoli o associati, tenendo conto degli atti di programmazione provinciale e regionale, con la possibilità di proporre modifiche o integrazioni alla correlata programmazione sovra locale che si ravvisino necessarie.

Il tutto partendo dal **Quadro conoscitivo** del territorio comunale, inteso come risultante dalle trasformazioni avvenute, individuando i grandi sistemi territoriali, il sistema della mobilità, le aree a rischio o vulnerabili, le aree di interesse archeologico e i beni di interesse paesaggistico o storico-monumentale e le relative aree di rispetto, i siti interessati da habitat naturali di interesse comunitario, gli aspetti socio-economici, culturali, rurali e di ecosistema, la struttura del paesaggio agrario e l'assetto tipologico del tessuto urbano e ogni altra emergenza del territorio che vincoli la trasformabilità del suolo e del sottosuolo, ivi compresi le fasce di rispetto ed i corridoi per i tracciati degli elettrodotti; senza dimenticare l'assetto geologico, idrogeologico e sismico.

Per il **Veneto**, la **Toscana** e l'**Emilia Romagna**, il **Quadro conoscitivo** funge da elemento costitutivo degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica. E provvede alla organica rappresentazione e valutazione dello stato del territorio e dei processi evolutivi che lo caratterizzano, con particolare attenzione agli effetti legati ai cambiamenti climatici; costituisce riferimento necessario per la definizione degli obiettivi e dei contenuti del piano e per la Valutazione Ambientale Strategica ed è visto come sistema integrato delle informazioni e dei dati necessari alla comprensione delle tematiche svolte dagli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica.

In tutti i casi esso, inevitabilmente, poggia sul *Sistema Informativo Territoriale integrato*, fondato su basi di riferimento geografico condivise tra gli Enti deputati alla gestione del territorio e aggiornato in modo continuo.

## 3 - La Valutazione Ambientale Strategica

Nella regione **Piemonte**, gli strumenti di pianificazione e le loro varianti garantiscono che le scelte di governo del territorio in essi contenute siano indirizzate alla *sostenibilità e compatibilità ambientale*, valutandone gli effetti ambientali producibili dalle azioni in progetto, in relazione agli aspetti territoriali, sociali ed economici, tenendo conto delle analisi delle alternative, compresa l'opzione zero e alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano.

In conformità alla normativa comunitaria <sup>(14)</sup>, statale e regionale in materia di VAS, gli strumenti di pianificazione contengono specifici obiettivi di qualità ambientale, riferiti alle rispettive scale di influenza. Al fine di promuovere uno sviluppo sostenibile e durevole tali strumenti sono formati e approvati tenendo conto del processo di VAS.

Per gli strumenti di pianificazione, la VAS si svolge in modo integrato con le altre procedure di legge, sulla base di idonea documentazione tecnica predisposta dal *soggetto proponente il piano*, tenendo conto delle risultanze emerse dalla consultazione dei soggetti competenti in materia ambientale e dei contributi del processo partecipativo.

La medesima, inoltre, prosegue durante l'intera gestione del piano con il monitoraggio degli effetti ambientali conseguenti alla sua attuazione.

---

<sup>14</sup> Direttiva 2001/42/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 "Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente".



Per gli strumenti di pianificazione a livello comunale la VAS, si articola nelle seguenti fasi:

- a) redazione del documento preliminare (o documento di scoping);
- b) eventuale verifica di assoggettabilità, qualora il soggetto proponente ritenga che ricorrano i presupposti per la sua esclusione;
- c) specificazione dei contenuti del rapporto ambientale;
- d) redazione del rapporto ambientale, del piano di monitoraggio e della sintesi non tecnica;
- e) espressione del parere motivato, da rendere prima dell'approvazione dello strumento;
- f) redazione della *dichiarazione di sintesi*, che costituisce parte integrante della deliberazione conclusiva di approvazione;
- g) *monitoraggio degli effetti ambientali* conseguenti all'attuazione dello strumento.

Il soggetto proponente, nelle diverse fasi di formazione dei singoli piani e delle relative varianti, assicura, per via telematica, la consultazione dei soggetti competenti in materia ambientale e del pubblico, garantendo forme di partecipazione e di divulgazione dei risultati delle analisi ambientali effettuate e degli esiti della VAS; garantendo, altresì, in caso di effetti ambientali interregionali o transfrontalieri, la consultazione delle regioni e degli enti locali o dello Stato membro interessati dagli impatti.

L'autorità competente alla VAS è individuata nell'Amministrazione preposta all'approvazione del piano, purché dotata di propria struttura con specifica competenza in materia di tutela, protezione e valorizzazione ambientale, istituita ai sensi della normativa regionale vigente. Gli Enti non dotati di tale struttura svolgono la funzione di autorità competente alla VAS avvalendosi della struttura tecnica con le competenze sopra previste della Regione o della provincia o della città metropolitana di appartenenza o di altra amministrazione locale, anche facendo ricorso a forme associate di esercizio delle funzioni.

Ai fini dell'espletamento della VAS, la Regione:

- a) fornisce indirizzi e criteri per la redazione degli elaborati e per lo svolgimento del processo di valutazione;
- b) promuove l'istituzione delle strutture dell'amministrazione preposte all'approvazione del piano, preferibilmente di livello intercomunale, da costituirsi anche mediante convenzioni.

Nel caso dei PRG e delle loro varianti, l'assoggettabilità al processo valutativo e il parere di compatibilità sono formulati sulla base delle indicazioni espresse dai soggetti con competenze ambientali nell'ambito della conferenza di co-pianificazione; il parere della Regione, espresso in conferenza dal rappresentante unico dell'ente, assume carattere vincolante in merito all'assoggettabilità al processo valutativo.

Ai fini della trasparenza e della partecipazione al processo valutativo, la documentazione inerente alla VAS è resa disponibile nel sito informatico del soggetto proponente il piano, unitamente:

- a) al parere motivato;
- b) alla dichiarazione di sintesi;
- c) al piano di monitoraggio ambientale.

La regione **Lombardia**, su questo tema, ha introdotto ulteriori adempimenti, in particolare definendo un sistema di indicatori di qualità che permettano la valutazione degli atti di governo del territorio in chiave di sostenibilità ambientale, assicurando l'utilizzazione del SIT.

In questa regione sono sottoposti alla VAS il Piano Territoriale Regionale, i Piani Territoriali Regionali d'Area e i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali, il Documento di Piano, il Piano



per le Attrezzature Religiose <sup>(15)</sup>.

La valutazione ambientale è effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura di approvazione.

Le varianti al Piano dei Servizi e al Piano delle Regole, invece sono soggette a verifica di assoggettabilità alla VAS, fatte salve le fattispecie previste per l'applicazione della VAS di cui all'articolo 6, commi 2 e 6, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 <sup>(16)</sup>.

Nella VAS del Documento di Piano, per ciascuno degli ambiti di trasformazione individuati nello stesso, previa analisi degli effetti sull'ambiente, è definito l'assoggettamento o meno ad ulteriori valutazioni in sede di piano attuativo. Nei casi in cui lo strumento attuativo del piano di governo del territorio (PGT) comporti variante, la VAS e la verifica di assoggettabilità sono comunque limitate agli aspetti che non sono già stati oggetto di valutazione.

Relativamente agli Atti di Programmazione Negoziata <sup>(17)</sup> con valenza territoriale soggetti ad approvazione regionale, la valutazione ambientale, la valutazione di impatto ambientale e la valutazione di incidenza, ove previste, sono svolte in modo coordinato, in base a quanto stabilito da apposito regolamento regionale.

La valutazione evidenzia la congruità delle scelte rispetto agli obiettivi di sostenibilità del piano, specie con riguardo al consumo di suolo, e le possibili sinergie con gli altri strumenti di pianificazione e programmazione; individua le alternative assunte nella elaborazione del piano o programma, gli impatti potenziali, nonché le *misure di mitigazione o di compensazione*, anche agro-ambientali, che devono essere recepite nel piano stesso.

L'**Emilia Romagna** promuove lo sviluppo sostenibile attraverso la **Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale (Valsat)**.

A tal fine, sin dalla prima fase della elaborazione di ogni piano o programma, viene costruito un apposito *Rapporto ambientale e territoriale* denominato "**Documento di Valsat**", nel quale sono individuate e valutate sinteticamente, con riferimento alle principali scelte di pianificazione, le ragionevoli alternative idonee a realizzare gli obiettivi perseguiti e i relativi effetti sull'ambiente e sul territorio.

Nell'individuazione e valutazione delle soluzioni alternative, il documento di Valsat tiene conto: delle caratteristiche dell'ambiente e del territorio e degli scenari di riferimento descritti dal **quadro conoscitivo**; delle informazioni ambientali e territoriali acquisite e, per gli aspetti strettamente pertinenti, degli obiettivi generali di sviluppo sostenibile definiti dal piano o programma e dalle altre pianificazioni generali e settoriali, in conformità alla *strategia regionale di sviluppo sostenibile*.

Nel documento di Valsat sono inoltre individuati, descritti e valutati i potenziali impatti delle soluzioni prescelte e le eventuali misure, idonee ad impedirli, mitigarli o compensarli, adottate dal piano o programma e sono definiti gli indicatori pertinenti indispensabili per il monitoraggio degli effetti attesi sui sistemi ambientali e territoriali, privilegiando quelli che utilizzino dati disponibili.

Per favorire la più ampia partecipazione del pubblico e la trasparenza delle scelte operate dal piano o dal programma, il documento di Valsat deve contenere un elaborato illustrativo, denominato "*Sintesi non tecnica*", nel quale è descritto sinteticamente, con linguaggio non tecnico, il processo di valutazione svolto e gli esiti dello stesso, dando indicazione delle parti del documento di Valsat in cui gli elementi sintetizzati sono più analiticamente sviluppati.

---

<sup>15</sup> Strumento unico nel panorama delle Regioni indagate.

<sup>16</sup> Norme in materia ambientale.

<sup>17</sup> Accordi di Programma, Programmi Integrati d'Intervento.



L'atto con il quale il piano o il programma viene approvato deve contenere gli esiti della Valsat, deve illustrare come le considerazioni ambientali e territoriali sono state integrate nel piano o nel programma e deve indicare le misure adottate in merito al monitoraggio, attraverso un apposito elaborato denominato "Dichiarazione di sintesi".

Gli atti con i quali l'autorità competente per la valutazione ambientale si esprime in merito alla Valsat e le indicazioni contenute negli atti di approvazione del piano o del programma, sono resi pubblici, anche attraverso la pubblicazione sui siti Web dell'amministrazione titolare del piano o del programma e dell'autorità competente per la valutazione ambientale.

La Regione, la Città metropolitana di Bologna, i Soggetti d'area vasta, i Comuni e le loro Unioni provvedono al monitoraggio dell'attuazione dei piani e dei loro effetti sui sistemi ambientali e territoriali, anche al fine della revisione o aggiornamento degli stessi, e rendono disponibili nel proprio sito Web i relativi esiti.

La Valsat ha ad oggetto unicamente le prescrizioni e gli indirizzi del piano o del programma, recependo gli esiti della valutazione dei piani competenti, per le previsioni e gli aspetti rilevanti che sono stati oggetto di precedenti valutazioni. Ai fini della Valsat sono utilizzati, se pertinenti, gli approfondimenti e le analisi già effettuati e le informazioni raccolte nell'ambito degli altri livelli di pianificazione o altrimenti acquisite. L'amministrazione procedente nel predisporre il Documento di Valsat del proprio piano o programma può dar conto che talune previsioni e aspetti possono essere più adeguatamente decisi e valutati in altri successivi atti di pianificazione di propria competenza, di maggior dettaglio, rinviando agli stessi per i necessari approfondimenti.

Le autorità competenti per la valutazione ambientale esprimono il parere motivato, in sede di Comitato Urbanistico, nel corso del procedimento unico e nella fase di conclusione dell'accordo di programma in variante ai piani, acquisendo il parere dell'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia (ARPAE) relativo unicamente alla sostenibilità ambientale delle previsioni dello strumento urbanistico in esame. Il parere del CU e le determinazioni conclusive del procedimento unico e dell'accordo di programma danno specifica evidenza alla valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale e delle motivazioni per le quali l'autorità ambientale si è eventualmente discostata dal parere di ARPAE.

Sono esclusi dalla valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale le varianti che, non riguardando le tutele e le previsioni di piano sugli usi e le trasformazioni dei suoli e del patrimonio edilizio esistente, si limitano a introdurre:

- a) rettifiche degli errori materiali;
- b) modifiche della perimetrazione degli ambiti di intervento, che non incidono in modo significativo sul dimensionamento e la localizzazione degli insediamenti, delle infrastrutture e delle opere ivi previsti;
- c) modifiche delle caratteristiche edilizie o dei dettagli costruttivi degli interventi;
- d) modifiche necessarie per l'adeguamento del piano alle previsioni localizzative immediatamente cogenti contenute in strumenti di pianificazione nazionali, regionali, metropolitani o d'area vasta di cui sia già stata svolta la valutazione ambientale;
- e) varianti localizzative, ai fini dell'apposizione del vincolo espropriativo, per opere già localizzate e valutate in piani vigenti o per la reiterazione del vincolo stesso.

Sono inoltre esclusi dalla valutazione ambientale gli **accordi operativi** e i **piani attuativi di iniziativa pubblica** meramente attuativi delle previsioni del PUG e che riguardino aree collocate all'interno del perimetro del territorio urbanizzato e i **permessi di costruire convenzionati** relativi ad interventi di riuso e di rigenerazione urbana ammissibili, in ambiti soggetti a ristrutturazione urbanistica di piccole aree a livello locale oltre che per interventi edilizi e opere di urbanizzazione.

In **Toscana** gli atti di governo del territorio e le relative varianti sono assoggettati al procedimento di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) nei casi e secondo le modalità indicati dalla legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica "VAS", di valutazione di impatto



ambientale “VIA” e di valutazione di incidenza), e dal Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Per evitare duplicazioni procedurali, non è necessaria la *verifica di assoggettabilità* di cui all'articolo 12<sup>(18)</sup> del D.Lgs. 152/2006, né la VAS per le varianti agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica che costituiscono adeguamento a piani sovraordinati che aumentano le tutele ambientali e già assoggettati a VAS.

La Regione, le province, la città metropolitana, e i comuni, sulla base del monitoraggio degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica effettuato dall'osservatorio paritetico della pianificazione, verificano il perseguimento delle finalità legate alla migliore qualità della vita delle generazioni presenti e future.

---

<sup>18</sup> Giudizio di compatibilità ambientale ed approvazione del piano o programma.



#### 4 - I “riferimenti guida” della pianificazione del terzo millennio.

Come indicato in precedenza, le Regioni esaminate sono il Piemonte, la Lombardia, il Veneto, l’ Emilia Romagna e la Toscana.

La prima rispetto alle altre ha mantenuto l’ impianto della propria legge urbanistica originale, emanata nel 1977, mentre le altre hanno abbandonato l’ impostazione iniziale e, a partire dalla metà dei primi dieci anni del secondo millennio, hanno costruito un nuovo modello di piano, via via integrato per rispondere alle esigenze delle comunità locali, sempre in evoluzione.

Elementi prioritari per tutte: il riuso e la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente per limitare l’ uso di nuovo suolo agricolo, in coerenza con gli articoli 9, 44 e 117 della Costituzione e con i principi desumibili dagli articoli 11 e 191 del Trattato sul funzionamento dell’ Unione europea, che assume l’ obiettivo del consumo di suolo a saldo zero da raggiungere entro il 2050.

Nel preambolo della legge urbanistica della **Toscana**, la 65 del 2014, integrata dalla successiva 43 del 2016, si mette in rilievo l’ esigenza di pervenire ad un sistema complessivo del governo del territorio che garantisca un’ azione pubblica più efficace, rispetto alle esperienze legislative precedenti, **mantenendo** la “governance territoriale<sup>(19)</sup>” quale modello di relazioni tra soggetti pubblici competenti in materia di governo del territorio, garantendo una maggiore responsabilizzazione di ciascuno, nel rispetto dei principi di: sussidiarietà, differenziazione e di adeguatezza, al fine di raggiungere un maggior grado di efficacia delle politiche del governo del territorio anche attraverso la determinazione di tempi certi per i procedimenti urbanistici.

In primo luogo si sente la necessità di limitare il **consumo** <sup>(20)</sup> **di nuovo suolo**, esclusivamente quando non sussiste la possibilità di riutilizzare gli insediamenti e le infrastrutture esistenti, definendo puntualmente in ogni Comune il perimetro del **territorio urbanizzato** e differenziando le procedure per intervenire al suo interno, promuovendo atti di programmazione e di sviluppo tesi, in particolare, al riuso e alla riqualificazione delle aree urbane degradate o dismesse, anche attraverso procedure incentivanti.

Gli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica, unitamente alle correlate norme regolamentari e agli atti di programmazione perseguono la qualità degli insediamenti in riferimento:

- a) alla riqualificazione del margine urbano con riferimento alla qualità sia dei fronti costruiti che delle aree agricole periurbane;
- b) alla dotazione e continuità degli spazi pubblici, del verde urbano e del verde di connessione ecologica, dei percorsi pedonali e ciclabili e della connessione anche intermodale alle infrastrutture per la mobilità ed il trasporto pubblico;
- c) alla funzionalità, al decoro ed al comfort delle opere di urbanizzazione e dell’ arredo urbano;
- d) alla dotazione di attrezzature e servizi con particolare attenzione alle attività commerciali di

---

<sup>19</sup> Insieme delle tecniche, delle pratiche e delle istituzioni che delimitano il quadro all’interno del quale si definiscono le concrete azioni di governo del territorio e/o dell’ambiente. Benché tuttora soggetta a discussione, adattamenti, evoluzioni, la nozione di governance pone essenzialmente la questione delle procedure e degli strumenti attraverso i quali si formulano e si prendono decisioni a livello politico-istituzionale, nello specifico in riferimento al territorio e all’ambiente, richiamando la problematica della partecipazione e dell’**integrazione orizzontale e verticale** di attori formali e informali nel processo di creazione e implementazione di tali decisioni. **Il concetto di governance si concentra sul come viene giustificata, organizzata, orientata e diretta l’azione politica di governo del territorio/ambiente, nel suo complesso in un dato contesto.**

<sup>20</sup> Da alcuni definito più propriamente spreco.



vicinato ed ai servizi essenziali;

- e) alla qualità degli interventi realizzati per il contenimento dell' impermeabilizzazione del suolo, il risparmio idrico, la salvaguardia e la ricostituzione delle riserve idriche anche potenziali;
- f) alla dotazione di reti differenziate per lo smaltimento e per l' adduzione idrica e per il riutilizzo delle acque reflue;
- g) alla dotazione di attrezzature per la raccolta differenziata;
- h) alle prestazioni di contenimento energetico degli edifici e degli isolati urbani in riferimento al contenimento energetico, alla resilienza<sup>(21)</sup> ai cambiamenti climatici, alla fruibilità e sicurezza;
- i) all' eliminazione delle barriere architettoniche ed urbanistiche e all' accessibilità delle strutture di uso pubblico e degli spazi comuni delle città;
- l) alla qualità dell' architettura con particolare riferimento agli spazi d' uso collettivo ed alle opere pubbliche;
- m) alle prestazioni omogenee adeguate delle reti di trasferimento dati sull' intero territorio regionale.

Tutto ciò attraverso **una revisione generale della normativa del governo del territorio** per ciò che attiene ai principi, ai soggetti, alle procedure, alle forme di collaborazione interistituzionale e di risoluzione dei conflitti, ai contenuti dei piani e alla partecipazione; assegnando all' attività agricola il riconoscimento di attività economico-produttiva, espletata privilegiando la tutela del paesaggio e la qualità del territorio quale fonte indispensabile di sostentamento dell' intero genere umano e animale.

**La partecipazione dei cittadini** alla formazione degli atti di governo del territorio, presuppone criteri di trasparenza e celerità delle procedure, al fine di costituire una filiera in grado garantire una approfondita conoscenza generale degli atti in discussione; la partecipazione deve costituire la componente ordinaria delle procedure di formazione dei piani e deve essere agevolata da una divulgazione chiara e comprensibile dei contenuti, per far sì che i soggetti istituzionali, i cittadini e gli attori economici, possano dare il proprio contributo alla costruzione e gestione di decisioni.

Il Piano di Indirizzo Territoriale (PIT) deve assumere anche la valenza di piano paesaggistico nel rispetto dei principi generali del D.Lgs. 42/2004.

La pianificazione territoriale e urbanistica deve concorrere anche alla formazione delle politiche per la casa riconoscendo gli alloggi sociali come attrezzatura d' interesse pubblico e generale, da assicurare mediante cessione di aree, di unità immobiliari o di oneri aggiuntivi a destinazione vincolata.

La pianificazione intercomunale, con l' introduzione del **Piano Strutturale Intercomunale**, in applicazione della normativa statale e regionale sulle autonomie locali, unitamente alla **Conferenza di co-pianificazione**, deve diventare riferimento qualificante per garantire **una progettazione unitaria e multisettoriale delle trasformazioni a livello d' area vasta**, utilizzando l'istituto della perequazione territoriale per ridistribuire e compensare i vantaggi e gli oneri di natura territoriale e ambientale, in particolare quando si prevede l' impegno di suolo non edificato all'esterno del perimetro del territorio urbanizzato. Con la necessità di definire i caratteri e le finalità della perequazione e quelli della compensazione territoriale ed urbanistica con l'attribuzione di facoltà edificatorie o di aree in permuta ai proprietari di immobili sui quali andranno realizzati interventi pubblici o di interesse pubblico di iniziativa comunale.

**Procedure semplificate per l' adozione di varianti** agli strumenti urbanistici relative al territorio

---

<sup>21</sup> La resilienza è la capacità di un sistema di adattarsi al cambiamento.



urbanizzato, nonché tempi certi per la loro approvazione anche attraverso la riduzione dei tempi previsti per alcune procedure amministrative mantenendo un'ottica di sostenibilità di lungo periodo e di prospettiva territoriale più ampia.

La necessità di riconoscere la situazione di eccezionale difficoltà dei settori produttivi e di incentivare la permanenza delle attività produttive nel territorio regionale ovvero il loro ordinato sviluppo, consentendo ai comuni, in presenza delle garanzie inerenti la tutela della salute umana, la sicurezza sui luoghi di lavoro e la dotazione degli standard, l'ampliamento degli edifici e degli insediamenti industriali, artigianali e comunque produttivi anche in deroga alle distanze stabilite dall'articolo 9 del D.M. n. 1444/1968.

L'opportunità di disciplinare l'intervento sostitutivo della Regione nei casi in cui il comune non proceda alla demolizione di opere abusive e l'opportunità di disciplinare il procedimento di annullamento del titolo edilizio da parte della Regione e di riformulare gli istituti dell'edilizia al fine di operare chiarezza terminologica e completezza della trattazione in sintonia con il D.P.R. 380/2001.

Anche nei contenuti e nelle finalità della L.r. **Veneta** n. 11/2004, come integrata dalla n. 14/2017, l'utilizzo di nuove risorse territoriali viene consentito solo quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente.

Perciò anche nel Veneto si privilegia la promozione e la realizzazione di uno sviluppo sostenibile e durevole, finalizzato a soddisfare le necessità di crescita e di benessere dei cittadini attuali, senza pregiudizio per la qualità della vita delle generazioni future, mediante: il rispetto delle risorse naturali; la salvaguardia e valorizzazione dei centri storici, tutelando le identità storico-culturali e la qualità degli insediamenti urbani ed extraurbani attraverso la riqualificazione e il recupero edilizio e ambientale degli aggregati esistenti; la tutela del paesaggio rurale, montano e delle aree di importanza naturalistica; la messa in sicurezza degli abitati e del territorio dai rischi sismici e di dissesto idrogeologico; il coordinamento delle dinamiche del territorio regionale con le politiche di sviluppo nazionali ed europee.

Tutto ciò nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, ed efficienza, mediante: la semplificazione dei procedimenti di pianificazione, con riduzione di tempi e con garanzia di trasparenza e partecipazione; il coinvolgimento dei cittadini, delle rappresentanze economico-sociali e delle associazioni; il riconoscimento in capo ai Comuni della responsabilità diretta nella gestione del proprio territorio.

Il **Piano di Assetto del Territorio (PAT)** comunale, fissa gli obiettivi e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni ammissibili ed in particolare:

- a) verifica ed acquisisce i dati e le informazioni necessari alla costituzione del **quadro conoscitivo territoriale comunale**;
- b) disciplina, attribuendo una specifica normativa di tutela, le **invarianti** di natura geologica, geomorfologica, idrogeologica, paesaggistica, ambientale, storico-monumentale e architettonica, in conformità agli obiettivi ed indirizzi espressi nella pianificazione territoriale di livello superiore;
- c) individua gli ambiti territoriali cui attribuire i corrispondenti obiettivi di tutela, riqualificazione e valorizzazione, nonché le aree idonee per interventi diretti al miglioramento della qualità urbana e territoriale;
- d) recepisce i **siti interessati da habitat naturali di interesse comunitario** e definisce le misure idonee ad evitare o ridurre gli effetti negativi sugli habitat e sulle specie floristiche e faunistiche;
- e) individua gli ambiti per la formazione dei parchi e delle riserve naturali di interesse comunale;



- f) **determina il limite quantitativo massimo della zona agricola trasformabile** in zone con destinazione diversa da quella agricola, avendo riguardo al rapporto tra la superficie agricola utilizzata (SAU) e la superficie territoriale comunale (STC), ...; tale limite può essere derogato previa autorizzazione della Giunta regionale, sentita la provincia interessata, per interventi di rilievo sovra-comunale;
- g) detta una specifica disciplina di regolamentazione, tutela e salvaguardia con riferimento ai contenuti del piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) ...;
- h) detta una specifica disciplina con riferimento ai centri storici, alle zone di tutela e alle fasce di rispetto e alle zone agricole ...;
- i) assicura il rispetto delle dotazioni minime complessive dei servizi ...;
- j) individua le infrastrutture e le attrezzature di maggiore rilevanza e detta i criteri per l'individuazione di ambiti preferenziali di localizzazione delle grandi strutture di vendita e di altre strutture alle stesse assimilate;
- k) determina, per **ambiti territoriali omogenei (ATO)** <sup>(22)</sup>, i parametri teorici di dimensionamento, le dotazioni di servizi, i limiti e le condizioni per lo sviluppo degli insediamenti, per i mutamenti di destinazione d'uso e per gli interventi di rigenerazione urbana sostenibile, perseguendo l'integrazione delle funzioni e degli usi compatibili, il pieno utilizzo delle potenzialità insediative dei tessuti urbani esistenti e **il contenimento del consumo di suolo**, ...;
- l) definisce le linee preferenziali di sviluppo insediativo e le aree di riqualificazione e riconversione;
- m) precisa le modalità di applicazione della perequazione e della compensazione...;
- n) detta i criteri per gli interventi di miglioramento, di ampliamento o per la dismissione delle attività produttive in zona impropria, nonché i criteri per l'applicazione della procedura dello sportello unico per le attività produttive, ..., in relazione alle specificità territoriali del comune;
- o) individua le aree di urbanizzazione consolidata in cui sono sempre possibili interventi di nuova costruzione o di ampliamento di edifici esistenti ...;
- p) **individua i contesti territoriali destinati alla realizzazione di programmi complessi**;
- q) stabilisce i criteri per l'individuazione dei siti per la localizzazione di reti e servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico <sup>(23)</sup>;
- r) elabora la normativa di carattere strutturale in applicazione di leggi regionali di altri settori.

La L.r. **Emiliana** n. 24/2017, confermando gli obiettivi generali, già evidenziati nelle due Regioni precedenti, cioè:

- a) **contenere il consumo di suolo** quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi eco-sistemici, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici;
- b) **favorire la rigenerazione dei territori urbanizzati** migliorando la qualità urbana ed edilizia, con particolare riguardo alla riqualificazione energetica ed antisismica degli edifici, alle condizioni di vivibilità delle aree urbane, alla promozione degli interventi di edilizia residenziale sociale e delle ulteriori azioni per il soddisfacimento del diritto all'abitazione;

---

<sup>22</sup> Gli ambiti territoriali omogenei (ATO) in cui il comune suddivide il proprio territorio, vengono individuati per specifici contesti territoriali sulla base di valutazioni di carattere geografico, storico, paesaggistico e insediativo.

<sup>23</sup> Di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 "Codice delle comunicazioni elettroniche" e successive modificazioni.



- c) tutelare e valorizzare il territorio nelle sue caratteristiche ambientali e paesaggistiche favorevoli al benessere umano ed alla conservazione della biodiversità;
- d) tutelare e valorizzare i territori agricoli e le relative capacità produttive agroalimentari, salvaguardando le diverse vocazioni tipiche che lo connotano;
- e) contribuire alla tutela ed alla valorizzazione degli elementi storici e culturali del territorio regionale;
- f) promuovere le condizioni di attrattività del sistema regionale e dei sistemi locali, per lo sviluppo, l'innovazione e la competitività delle attività produttive e terziarie;
- g) perseguire, in generale, la sostenibilità, l'equità e la competitività, nell'evoluzione del sistema sociale ed economico, in modo funzionale al soddisfacimento dei diritti fondamentali inerenti la salute, la sicurezza, l'abitazione, il lavoro e la cultura, delle attuali e future generazioni;

introduce un elemento assolutamente innovativo nell'attuale panorama legislativo regionale, il **principio di competenza**, secondo il quale ciascun strumento di pianificazione deve limitarsi a disciplinare esclusivamente le tematiche e gli oggetti che gli siano attribuiti dalla legge, superando così il meccanismo a cascata tuttora presente nelle altre Regioni esaminate.

E demanda l'assetto insediativo conformativo del territorio comunale agli **accordi operativi** e ai **piani attuativi di iniziativa pubblica**, esaltando la capacità negoziale dei Comuni <sup>(24)</sup>.

Infatti, le indicazioni della componente strategica del piano regolatore, che prende il nome di Piano Urbanistico Generale (PUG), relative ai criteri di localizzazione delle nuove previsioni insediative, agli indici di edificabilità, alle modalità di intervento, agli usi e ai parametri urbanistici ed edilizi, costituiscono riferimenti di massima o “*ideogrammatici*” la cui puntuale definizione e specificazione sarà appunto di competenza esclusiva degli accordi operativi e dei piani attuativi di iniziativa pubblica.

Pertanto, saranno fattori determinanti dell'efficacia del governo del territorio la qualità delle proposte progettuali e la sostenibilità ambientale degli interventi, demandate alla capacità propositiva degli operatori privati, chiamati di volta in volta, attraverso avvisi pubblici di manifestazione d'interesse, a formulare le loro proposte, sulla base di quadri conoscitivi che contengono le analisi della pericolosità sismica locale, l'analisi della condizione limite per l'emergenza (CLE) e la micro-zonazione sismica del territorio.

Dette proposte, verranno preliminarmente esaminate dall'*Ufficio di piano del Comune*, che ne verificherà la conformità al PUG e alla pianificazione territoriale e settoriale e ne valuterà l'interesse pubblico alla sua realizzazione; le medesime verranno preliminarmente sottoposte anche al *Garante della comunicazione e della partecipazione* che, a sua volta, garantirà: il diritto di accesso alle informazioni che attengono alla proposta stessa e ai suoi effetti sul territorio e sull'ambiente; la partecipazione al procedimento dei cittadini e delle associazioni costituite per la tutela di interessi diffusi; il diritto al contraddittorio dei soggetti nei confronti dei quali la proposta è destinata a produrre effetti diretti, prevedendo l'approvazione di un vincolo di natura espropriativa o conformativa; il proficuo svolgimento dei processi partecipativi, di istruttoria pubblica e di contraddittorio pubblico.

Dopo di che il Comune procederà al deposito della proposta di accordo presso la sede comunale e contemporaneamente la trasmetterà ai soggetti competenti in materia ambientale, nonché ai soggetti regolatori e gestori dei servizi pubblici locali, oltre che al *Comitato Urbanistico* competente; scaduti i termini di presentazione delle osservazioni e della formulazione del parere del CU, il

---

<sup>24</sup> Una opinione diametralmente opposta è contenuta nel testo “*Consumo di luogo*” edito da Pendragon, col contributo, tra gli altri, di Pier Luigi Cervellati ed Edoardo Salzano.



Consiglio sarà tenuto ad adeguare l'accordo alle correlate indicazioni o ad esprimersi in merito alle medesime con motivazioni puntuali e circostanziate, nonché alle eventuali prescrizioni scaturite dal provvedimento di verifica di assoggettabilità alla valutazione ambientale.

L'accordo operativo produrrà i suoi effetti dalla data di pubblicazione sul bollettino ufficiale regionale. Tutto ciò richiederà di conseguenza **la crescita della qualificazione del personale tecnico ed amministrativo**, nonché lo sviluppo di processi stabili di monitoraggio dei sistemi ambientali e territoriali.

## 5 - La conformazione del processo di trasformazione delle aree

Nasce nel 2005, in **Lombardia**, il primo strumento che prevede la separazione tra la potestà edificatoria delle aree libere e le correlate previsioni urbanistiche inserite negli strumenti di pianificazione territoriale, è il Documento di piano, introdotto con la legge regionale 12.

Giuridicamente definito come **principio di non conformazione**, cioè principio secondo il quale la previsione dello strumento urbanistico, contrariamente a quanto stabilito sino ad oggi, non attribuisce né conferisce alle aree oggetto di previsioni urbanistiche potenzialità edificatorie o aspettative giuridicamente tutelate di analogo contenuto.

Infatti, secondo il suddetto ordinamento, il **documento di piano** <sup>(25)</sup> non contiene previsioni che producano effetti diretti sul regime giuridico dei suoli, ha validità quinquennale ed è sempre modificabile.

Nasce come “piano del Sindaco”, da qui la validità quinquennale, che secondo il promotore della legge l'assessore Moneta, avrebbe dovuto costituire il palinsesto dell'attività di pianificazione del mandato del Primo cittadino.

Con questa legge, la potestà conformativa delle previsioni negli Ambiti di Trasformazione (AT) viene trasferita alla pianificazione attuativa, comunque denominata, cioè ai piani particolareggiati, ai piani di lottizzazione convenzionati ed a seguire tutti gli altri, sino agli Accordi Operativi (AO) introdotti dalla recente “Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio” dell'**Emilia Romagna**, che sul finire del 2017, in attuazione di questo principio, definisce **ideogrammatico** <sup>(26)</sup> il carattere che deve avere la cartografia dei piani territoriali e del Piano Urbanistico Generale comunale (PUG), spogliandola, almeno in parte <sup>(27)</sup>, dei contenuti conformativi.

Nel periodo intercorso tra i due citati ordinamenti anche altre Regioni hanno adottato questo principio. Infatti, il **Piemonte** con la revisione del 2013 della legge 56/1977, ha suddiviso il PRG in due componenti una strutturale ed una operativa, inserendo nella prima un *quadro progettuale* **privo di valore conformativo** delle proprietà; valore conformativo assunto invece negli elaborati della componente operativa, attraverso i quali vengono definite le azioni, gli interventi e i progetti di trasformazione, di riqualificazione o di nuovo impianto da intraprendere, disciplinandone contenuti tecnici e modalità operative.

Così pure, la **Toscana**, nel 2014, ha stabilito che il *piano strutturale* **non abbia valenza conformativa della disciplina dell'uso del suolo**, ad eccezione dell'indicazione degli ambiti

---

<sup>25</sup> Articolo 8 L.r. n. 12/2005 s.m..

<sup>26</sup> Da ideogramma: simbolo grafico che esprime l'idea di ciò che rappresenta.

<sup>27</sup> Esclusi gli interventi di riuso e rigenerazione urbana attuabili per intervento diretto.



territoriali per la localizzazione di interventi sul territorio di competenza regionale, provinciale e della Città metropolitana e delle relative prescrizioni, e delle misure di salvaguardia dello stesso piano strutturale.

Nella stessa regione, il *piano operativo* disciplina l'attività urbanistica ed edilizia per l'intero territorio comunale e si compone di due parti:

- a) la disciplina per la gestione degli insediamenti esistenti, valida a tempo indeterminato <sup>(28)</sup>;
- b) la disciplina delle trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del territorio, con valenza quinquennale <sup>(29)</sup>.

Ai fini della definizione del dimensionamento quinquennale e dei contenuti previsionali del piano operativo, o parti di esso, i comuni possono pubblicare un avviso sui propri siti istituzionali, invitando i soggetti interessati, pubblici e privati, a presentare proposte o progetti finalizzati all'attuazione degli obiettivi ed indirizzi strategici del piano strutturale <sup>(30)</sup>.

Le previsioni che si realizzano mediante piani attuativi, o progetti unitari convenzionati di iniziativa pubblica, comunque denominati, o mediante interventi di rigenerazione urbana, perdono efficacia nel caso in cui alla scadenza del quinquennio di efficacia del piano operativo o della modifica sostanziale che li contempla, i piani o i progetti non siano stati approvati.

I vincoli preordinati all'esproprio perdono efficacia se entro il suddetto termine quinquennale non viene approvato il progetto definitivo dell'opera pubblica. Qualora sia previsto che l'opera possa essere realizzata anche su iniziativa privata, alla decadenza del vincolo non consegue la perdita di efficacia della relativa previsione.

Il Comune può prorogare, per una sola volta, i termini di efficacia delle previsioni sopra indicate per un periodo massimo di tre anni. La proroga è disposta dal Comune, con un unico atto, prima della scadenza del termine quinquennale.

## 6 - Dal processo a cascata al principio di competenza

E' l'**Emilia Romagna**, che sul finire del 2017, allo scopo di semplificare e qualificare il contenuto dei piani, supera il meccanismo della pianificazione a cascata, col **principio di competenza**, secondo il quale ciascun strumento di pianificazione deve limitarsi a disciplinare esclusivamente le tematiche e gli oggetti che gli siano attribuiti, in conformità alla legislazione statale e regionale.

In applicazione di tale principio, in caso di conflitto tra le previsioni di diversi strumenti di pianificazione, prevale quanto stabilito dal piano cui la regolazione di quella materia o di quella tematica è conferita dalla legge, senza la necessità di modificare le previsioni dei piani che esulano dalle loro competenze.

In particolare, in applicazione di tale principio:

- a) la cartografia relativa ai contenuti strategici dei piani territoriali e del PUG deve avere **carattere ideogrammatico**, con l'effetto che la puntuale delimitazione dei relativi perimetri è di competenza esclusiva degli *accordi operativi* e dei *piani attuativi di iniziativa pubblica*;
- b) le indicazioni della componente strategica del PUG, relative ai criteri di localizzazione

---

<sup>28</sup> Come il Piano delle Regole della Lombardia.

<sup>29</sup> Come il Documento di Piano della Lombardia.

<sup>30</sup> Come gli Accordi Operativi della Regione Emilia Romagna.



delle nuove previsioni insediative, agli indici di edificabilità, alle modalità di intervento, agli usi e ai parametri urbanistici ed edilizi, costituiscono riferimenti di massima circa l'assetto insediativo del territorio comunale, la cui puntuale definizione e specificazione è di competenza esclusiva degli *accordi operativi* e dei *piani attuativi di iniziativa pubblica*.

Il principio di competenza regola altresì il rapporto tra i piani generali e i piani tematici o settoriali del medesimo livello istituzionale, in quanto il *piano generale* fissa, in termini conoscitivi e normativi, il quadro strategico generale che costituisce il riferimento necessario per i *piani settoriali* del medesimo livello di pianificazione.

A tali fini:

- a) per piani generali si intendono gli strumenti con i quali ciascun ente pubblico territoriale detta, per l'intero ambito di propria competenza, la disciplina di tutela e uso del territorio frutto della composizione dell'insieme degli interessi pubblici attribuita alla sua competenza;
- b) per piani settoriali o tematici si intendono gli strumenti con i quali, nei casi espressamente previsti, gli enti pubblici territoriali o gli enti pubblici preposti alla cura di specifici interessi pubblici stabiliscono la disciplina di pianificazione contraddistinta dagli obiettivi e dai contenuti di carattere settoriale di propria competenza.

Secondo il principio di **non conformazione**, introdotto dalla legge regionale lombarda nel 2005, gli strumenti di pianificazione territoriale non attribuiscono in nessun caso potestà edificatoria alle aree libere né conferiscono alle stesse potenzialità edificatorie o aspettative giuridicamente tutelate di analogo contenuto.

La pianificazione territoriale e urbanistica è diretta, invece, **a conformare il territorio**, disciplinando gli usi e le trasformazioni compatibili con la sua tutela e valorizzazione e accertando i limiti, condizioni e vincoli che derivano:

- a) da uno specifico interesse pubblico insito nelle caratteristiche del territorio stesso, stabilito da leggi statali o regionali relative alla tutela dei beni ambientali, paesaggistici e culturali, alla protezione della natura ed alla difesa del suolo;
- b) dalle caratteristiche morfologiche o geologiche dei terreni che rendono incompatibile o limitano il processo di trasformazione<sup>(31)</sup>;
- c) dalla presenza di fattori di rischio ambientale, per la vulnerabilità delle risorse naturali, ovvero di rischio industriale;
- d) dalla necessità di assicurare la fattibilità delle opere pubbliche e di interesse pubblico di cui sia stata programmata la realizzazione.

Al fine di assicurare la sostenibilità ambientale e territoriale degli usi e delle trasformazioni, la pianificazione territoriale e urbanistica può subordinare l'attuazione degli interventi ad uno dei seguenti requisiti:

- a) alla contestuale attuazione da parte degli interessati di misure dirette a impedire, limitare e compensare gli impatti negativi ovvero di infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti, di attrezzature e spazi collettivi, di dotazioni ecologiche e ambientali o di infrastrutture per la mobilità;
- b) al fatto che si realizzino le condizioni specificamente individuate dal piano, quali ad esempio l'entrata in esercizio di infrastrutture per la mobilità in corso di costruzione o lo sviluppo già

---

<sup>31</sup> Come per gli ambiti di non trasformazione in Lombardia.



programmato di servizi di trasporto pubblico locale.

I suddetti vincoli e condizioni, sono inerenti alle qualità intrinseche del bene e **operano senza alcun limite temporale**. Essi sono stabiliti dagli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica e dai piani settoriali, sono individuati in modo puntuale dalla cartografia di piano e sono recepiti dagli accordi operativi e dai piani attuativi di iniziativa pubblica.

Il PUG, gli accordi operativi, i piani attuativi di iniziativa pubblica, il procedimento unico e gli accordi di programma in variante ai piani, possono apporre vincoli urbanistici, finalizzati all'acquisizione coattiva della proprietà o di diritti reali sugli immobili, secondo la disciplina vigente in materia di espropriazione di pubblica utilità.

Allo scopo di specificare il *grado di cogenza delle previsioni di piano*, **gli elaborati normativi** degli strumenti di pianificazione devono indicare l'efficacia delle singole disposizioni, *distinguendo tra prescrizioni e indirizzi*.

A tale fine si definiscono **prescrizioni** le disposizioni cogenti e auto-applicative dei piani che incidono direttamente sul regime giuridico dei beni disciplinati, regolando in modo vincolante gli usi ammessi e le trasformazioni consentite. Le *prescrizioni* devono trovare piena e immediata osservanza ed attuazione da parte di tutti i soggetti pubblici e privati, secondo quanto previsto dal piano, e prevalgono automaticamente, senza la necessità di recepimento, sulle disposizioni incompatibili contenute negli strumenti di pianificazione e negli atti amministrativi attuativi assunti in data antecedente.

Mentre, per **indirizzi** si intendono le disposizioni volte ad orientare gli usi e le trasformazioni del territorio, allo scopo di perseguire finalità generali ovvero obiettivi prestazionali, riconoscendo ai soggetti pubblici e privati chiamati ad osservarli ambiti di autonomia nell'individuazione delle modalità, dei tempi o del grado di realizzazione dei risultati indicati.



## 7 - I progetti di territorio, il Progetto Territoriale Operativo e Progetti strategici

Il Piano di Indirizzo Territoriale **toscano** può essere attuato anche attraverso **Progetti di territorio**, approvati dal Consiglio regionale mediante un'unica deliberazione, salvo quando comportino varianti agli strumenti della pianificazione territoriale delle province, della città metropolitana e dei comuni.

Detti progetti sono riferiti a tematiche e ambiti territoriali individuati come strategici dal Programma Regionale di Sviluppo (PRS).

In **Piemonte** il **Progetto Territoriale Operativo** è strumento di specificazione o di attuazione del Piano Territoriale Regionale, del Piano Territoriale Provinciale e del Piano Territoriale Metropolitan; può essere inteso anche come stralcio degli stessi e riguarda politiche o aree ad alta complessità.

Il Progetto Territoriale Operativo contiene di norma:

- a) la specificazione e l'approfondimento delle definizioni e individuazioni delle porzioni di territorio da sottoporre a particolare disciplina ai fini della tutela delle risorse primarie, della difesa del suolo dal dissesto idrogeologico, della prevenzione e difesa dall'inquinamento, definendo, nel rispetto delle competenze statali, i criteri di salvaguardia, nonché delle porzioni di territorio da sottoporre a particolare disciplina ai fini della tutela e della valorizzazione dei beni paesaggistici, storico-artistici e ambientali, dei parchi e delle riserve naturali e delle aree di interesse paesaggistico e turistico;
- b) i criteri localizzativi per le reti infrastrutturali, i servizi, le attrezzature e gli impianti produttivi di interesse regionale, con particolare attenzione ai trasporti, alle reti telematiche e alle attività produttive e commerciali di livello sovracomunale, nonché, i criteri, gli indirizzi, le direttive e le principali prescrizioni, che devono essere osservati nella formazione dei piani a livello comunale o di settore, precisando le eventuali prescrizioni immediatamente prevalenti sulla disciplina urbanistica comunale vigente e vincolanti anche nei confronti dei privati;
- c) i criteri, gli indirizzi e gli elementi territoriali per la formazione di programmi e provvedimenti di settore degli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica e possono dettare particolari discipline e prescrizioni relative alle materie di competenza regionale; in particolare detti strumenti definiscono le linee di indirizzo territoriale relative alle attività di cava, allo smaltimento dei rifiuti, alla tutela e uso delle risorse idriche e dello smaltimento dei reflui, ai piani di qualità dell'aria e del rumore;
- d) l'individuazione anche ai fini della dichiarazione di pubblica utilità delle opere e delle infrastrutture di diretta competenza della Regione e di altri soggetti pubblici, con riferimento ai relativi progetti;
- e) la verifica dei contenuti normativi, già definiti dal Piano Territoriale da osservarsi nella pianificazione comunale;
- f) le prescrizioni e le norme immediatamente prevalenti sulla disciplina urbanistica comunale vigente e vincolanti anche nei confronti dei privati;
- g) la valutazione dei costi e dei tempi di realizzazione degli interventi; l'individuazione delle risorse pubbliche e private necessarie; l'indicazione dei soggetti, delle modalità e degli strumenti per la realizzazione, nonché la disciplina per il coordinamento di programmi pubblici e privati.

I Progetti Territoriali Operativi valutano la compatibilità ambientale degli interventi previsti e delimitano gli ambiti di operatività diretta e di influenza indiretta e sono formati rispettivamente dalla Giunta regionale, dalla provincia o dalla città metropolitana a seconda del piano territoriale approvato che li determina.

In **Veneto** attraverso **Progetti strategici** il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC) può prevedere che le opere, gli interventi o i programmi di intervento di particolare rilevanza per parti significative del territorio siano definiti mediante appositi progetti strategici.

Per l'attuazione dei progetti strategici l'amministrazione, che ha la competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, che



assicuri il coordinamento delle azioni e determini i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento.

La Giunta regionale può approvare con la procedura su esposta, previo parere della competente commissione consiliare, i progetti strategici previsti nel documento preliminare di PTRC, purché non in contrasto con il PTRC vigente.



## 8 - I principi di perequazione <sup>(32)</sup> e compensazione <sup>(33)</sup> urbanistica

Su questo argomento la Direzione Generale Territorio e Protezione civile della **Lombardia** ha redatto delle linee di indirizzo e di orientamento della pianificazione territoriale che si riportano di seguito nei loro passaggi fondamentali per la comprensione di questi istituti giuridico-amministrativi.

### PREMESSA

Questi istituti possono rappresentare validi strumenti per concorrere al raggiungimento di obiettivi più generali di governo del territorio in coerenza con le finalità individuate dalla legislazione regionale, quali l'uso razionale del suolo e la minimizzazione del suo consumo; l'utilizzazione ottimale delle risorse territoriali ed ambientali; la riqualificazione del territorio, segnatamente delle sue parti degradate, dismesse e abbandonate.

### LA PEREQUAZIONE URBANISTICA

L'istituto della perequazione urbanistica può dirsi ancora scarsamente sperimentato.

In assenza di una Legge nazionale che stabilisca i principi fondamentali in materia, la perequazione è stata, fino ad ora, trattata solo all'interno delle singole legislazioni regionali di nuova generazione.

Tuttavia le varie normative regionali affrontando, nella maggior parte dei casi, il tema in maniera alquanto sintetica, lasciano ampio spazio all'interpretazione di Amministratori e tecnici.

Nell'ambito della legislazione lombarda la perequazione urbanistica, così come la compensazione, sono istituti non obbligatori; rimessi, per la loro applicazione, alla discrezionalità delle Amministrazioni Comunali.

Inoltre le disposizioni contenute nell'articolo 11 sono state concepite, secondo una precisa scelta legislativa, quali "norme a maglie larghe" così da consentire alle singole Amministrazioni di muoversi con autonomia nella specificazione e nell'adeguamento a ciascuna realtà territoriale dei modelli tracciati dalla legge regionale. Non soltanto dunque, la scelta di avvalersi della perequazione, così come della compensazione, risulta essere un'opzione facoltativa e non obbligatoria ma è anche lasciato ampio spazio alla concretizzazione di una vasta gamma di soluzioni di tipo intermedio rispetto agli schemi legislativamente prefigurati, come già veniva evidenziato nella D.G.R. n. 8/1681 del 29 dicembre 2005 "*Modalità per la pianificazione comunale*", in cui i meccanismi perequativi e compensativi venivano individuati come strumenti utili al raggiungimento di più elevati livelli di condivisione sociale delle scelte, di sostenibilità economica ed ambientale degli interventi nonché di opportunità di attuazione di azioni di riqualificazione e valorizzazione paesaggistica della città e del territorio e di miglioramento della qualità dei luoghi da abitare.

Ogni Amministrazione Comunale può dunque concepire un sistema di perequazione e compensazione urbanistica più o meno articolato e diversificato, in base agli obiettivi strategici che vuole raggiungere, alle proprie esigenze di pianificazione ed alle peculiarità del proprio territorio.

In questo contesto, molto spesso, accade che siano i responsi dei giudici amministrativi a rivestire un ruolo fondamentale nel precisare e cogliere il discrimine tra norme legittime e innovazioni prive di sostenibilità giuridica.

In effetti l'attuazione concreta degli istituti in parola si scontra con una serie di problemi estremamente complessi, legati al regime della proprietà delle aree ed ai rapporti civilistici e fiscali nel trasferimento delle volumetrie.

Rimane altresì aperta la questione cruciale circa la natura giuridica dei **diritti edificatori** ovvero se il diritto edificatorio si configuri quale diritto reale o di obbligazione.

---

<sup>32</sup> Strumento adottato per un'equa distribuzione tra i cittadini degli oneri e dei benefici derivanti dalle scelte della pianificazione.

<sup>33</sup> Strumento alternativo all'esproprio che porta al riconoscimento di un diritto edificatorio alternativo all'indennità di esproprio, il "credito edilizio".



Prescindendo tuttavia dagli aspetti critici di carattere squisitamente giuridico che continueranno comunque, anche nel prossimo futuro a risentire della mancanza di una compiuta legislazione a livello nazionale sull'argomento, riveste estremo interesse mettere in luce le potenzialità di questi nuovi istituti dal punto di vista della pianificazione.

Da questo punto di vista la perequazione può essere considerata sotto due profili, uno più teorico, come nuova modalità di approccio alla materia urbanistica, foriera di nuovi principi per la costruzione dei piani urbanistici e dei relativi strumenti di intervento e attuazione; e uno, più tecnico, come strumento urbanistico in senso stretto, *alternativo all'esproprio*, basato su equità e consenso, capace di dare efficaci risposte alle istanze evolutive del territorio.

#### **FINALITA' DELLA PEREQUAZIONE: PERCHE' PEREQUARE**

La perequazione urbanistica è incentrata su un'equa e uniforme distribuzione di diritti edificatori indipendentemente dalla localizzazione delle aree per attrezzature pubbliche e dei relativi obblighi nei confronti dell'Amministrazione Comunale.

Tecnicamente l'istituto della perequazione è concepito per dare risposta, anche se in termini parziali, alle problematiche connesse alla rendita fondiaria, alle esternalità generate dagli interventi pubblici e alle difficoltà di acquisizione di aree mediante esproprio da parte degli Enti Pubblici, nonché a garantire la costruzione di un Piano fondato su principi di equità, efficacia e trasparenza: equità di trattamento fra i differenti proprietari, efficacia nella localizzazione e nell'attuazione delle trasformazioni, trasparenza nel rapporto con i soggetti privati.

E' noto infatti come uno degli aspetti più problematici dell'urbanistica tradizionale sia da sempre quello di essere intrinsecamente diseguale. L'ingiustizia si manifesta da una parte, nei rapporti tra privati (favorendo alcuni proprietari e danneggiandone altri); dall'altra, nei rapporti tra gli stessi privati e la collettività (accollando a quest'ultima l'esecuzione di opere pubbliche il cui effetto a ricaduta è quello di attivare meccanismi di valorizzazione delle diverse proprietà).

Un effetto eclatante della perequazione è pertanto quello di introdurre elementi di indifferenza della proprietà delle aree rispetto alle scelte urbanistiche.

Tuttavia la finalità ultima del piano perequativo è quella di realizzare, in favore dell'intera collettività, quei servizi pubblici e collettivi di cui le realtà urbane risultano quasi sempre carenti. E' quindi evidente come, rispetto a tale finalità, la perequazione dei proprietari fondiari non sia altro che un obiettivo collaterale. Una componente urbanistica essenziale del Piano perequativo deve essere infatti il Piano dei Servizi, in cui si identificano le dotazioni infrastrutturali e sociali che occorre produrre, congiuntamente alla definizione degli ambiti urbani in cui devono essere prodotte.

Inoltre la perequazione urbanistica risponde all'esigenza di gestire il Piano nel rispetto dei vincoli costituiti dalla scarsità delle risorse. Economisti urbani e studiosi di pianificazione hanno così posto l'attenzione sul tema della perequazione come dispositivo di gestione dei Piani alternativo a quelli tradizionali, nella prospettiva di un processo attuativo fondato non su modelli rigidamente normativi, ma su strumenti negoziali e basati sul mercato.

Equità ed efficacia sono quindi due dimensioni caratterizzanti lo strumento perequativo: equità intesa come tutela di un principio di eguaglianza di trattamento di interessi privati simili, da parte del pianificatore comunque garante dell'obiettivo di perseguire interessi collettivi; efficacia dell'azione pubblica intesa come garanzia di assicurare una sufficiente dotazione di beni e servizi collettivi all'interno del processo di crescita e trasformazione della città.

Dal punto di vista strettamente disciplinare tre sono i motivi per i quali appare utile ed efficace il ricorso alla perequazione urbanistica nei nuovi strumenti urbanistici locali: la crisi del modello espropriativo pubblicistico, il cambiamento radicale delle nostre città e dei territori, la necessità di ripensare un nuovo modello di Piano.



### *La crisi del modello espropriativo pubblicistico*

Rispetto alla stagione “pubblicistica” nella quale *i vincoli urbanistici valevano a tempo indeterminato e le indennità espropriative erano commisurate al valore agricolo del suolo*, il quadro normativo è radicalmente cambiato.

A fronte di questa situazione, la legge regionale lombarda (12/2005) e le sempre più numerose esperienze di pianificazione locale in attuazione della stessa hanno prefigurato altre soluzioni per l’acquisizione delle aree pubbliche: la perequazione urbanistica e l’acquisizione compensativa dei suoli, con modalità e tecniche differenti, attraverso indirizzi e regole pragmatiche, saldamente ancorate alla conoscenza e alle pratiche locali, finalizzate in primo luogo a garantire la prospettiva di fattibilità delle previsioni dei piani urbanistici.

I principi di base della perequazione urbanistica reinterpretano in senso operativo le potenzialità di costruzione della città pubblica attraverso i plusvalori generati dalle trasformazioni urbane, ricercando la massimizzazione delle ricadute pubbliche e collettive. In questo senso quindi, la perequazione urbanistica non va intesa come perequazione di valori economici, ma come strumento del progetto di città, finalizzato a limitare gli effetti di discrezionalità pubblica delle scelte urbanistiche relative essenzialmente alla città da trasformare (nuovi servizi e nuovi insediamenti), garantendo l’indifferenza della proprietà a partire da ambiti territoriali omogenei e modificando sostanzialmente le regole di valorizzazione della proprietà immobiliare interessata dalle trasformazioni urbanistiche: allorché la proprietà realizza l’edificabilità prevista dall’indice perequativo allocandola nei luoghi e nelle forme stabiliti dal Piano, la proprietà stessa cede all’Amministrazione gratuitamente le aree necessarie allo sviluppo dei contenuti pubblici del Piano, cioè servizi ed attrezzature che il Comune intende promuovere.

### **LIMITI DELLA PEREQUAZIONE**

E’ importante circoscrivere correttamente l’ambito di applicazione del principio perequativo. La perequazione interviene principalmente sulle aree destinate a trasformazione urbanistica, su specifici ambiti laddove le strategie di Piano individuano particolari valenze paesaggistico-ambientali da salvaguardare, e sulle aree del centro edificato per le quali lo strumento urbanistico prevede una radicale trasformazione della struttura urbanistica. Risulta meno efficace in riferimento ad aree nelle quali è prevista la conservazione urbanistica, ovvero nelle aree che hanno già una loro configurazione ben consolidata che il Piano sostanzialmente conferma. Lo strumento perequativo inoltre, come espressamente indicato dalla legge, non agisce sul territorio aperto destinato al settore primario né sulle aree che il Piano specificamente identifica come non trasformabili. L’ambito della perequazione è dunque limitato a un definito insieme di aree e stabilisce un criterio non negoziabile nella distribuzione dei vantaggi attribuiti dal Piano a una precisa categoria di soggetti.

Nella prassi dei piani perequativi si è palesata chiaramente pertanto l’impossibilità di perseguire una perequazione assoluta che implichi un uguale diritto di tutti a partecipare nello stesso modo ai vantaggi patrimoniali dati dall’esistenza e dalla crescita di quella grande esternalità rappresentata dal contesto urbano. La perequazione risulta dunque dispositivo che, in modo più o meno *esteso*, regola processi di generazione e distribuzione del valore di una classe specifica di proprietari: quelli interessati dalla trasformazione urbanistica della città.

Inoltre la prassi ha dimostrato che tanto più risulta *esteso* il meccanismo perequativo, cioè tanto più l’attribuzione di un indice di edificabilità territoriale interessa un numero elevato di aree coinvolte dall’applicazione dello strumento perequativo, tanto più possono presentarsi criticità e problematiche gestionali.

In questi casi si tratta infatti dell’attribuzione di indici di edificabilità virtuali e, quindi, di diritti edificatori virtuali, spettanti anche alle aree destinate a opere o servizi pubblici o di interesse pubblico o generale ed esportabili in zone insediative diverse da quelle che li generano. L’utilizzo di questa tipologia di perequazione offre vantaggi evidenti in termini di concreta attuazione di interventi di riqualificazione o ricomposizione paesaggistica dei tessuti urbani degradati e delle aree di frangia, di realizzazione di corridoi verdi di connessione tra città e territorio rurale, di salvaguardia di visuali significative e valorizzazione di emergenze paesaggistiche, di coerente completamento del sistema del verde e degli spazi pubblici, e tuttavia deve essere



posta particolare attenzione alla sostanziale fattibilità, coerenza e corrispondenza fra diritti generati ai fini dell'acquisizione delle aree pubbliche e capienza/capacità delle aree di atterraggio degli stessi. Deve cioè essere posta particolare attenzione affinché alle aree che ricevono i diritti, siano attribuiti indici opportuni ed equilibrati, tali da poter essere incrementati con i diritti edificatori trasferiti, entro limiti massimi di progetto sostenibili dal punto di vista infrastrutturale e ambientale. Si dovrebbe evitare in questo modo un duplice rischio: da una parte generare un mercato di diritti edificatori che “galleggiano sospesi”, difficilmente esigibili e di problematica gestione attuativa ed operativa, anche dal punto di vista della sostenibilità (infrastrutturale ed ambientale) delle aree di atterraggio; dall'altra acquisire aree pubbliche discontinue, “a macchia di leopardo”, scarsamente efficaci e fruibili.

E' necessario quindi porre adeguata attenzione da una parte a collegare progettualmente ed operativamente le tipologie di aree che generano i diritti (di decollo), con le tipologie di aree in grado di acquisirli (di atterraggio), dall'altra a definire meccanismi attuativi e regole di accorpamento, capaci di generare disegni organici e sufficientemente unitari.

### **FUNZIONAMENTO DELLA PEREQUAZIONE: COME PEREQUARE**

Stabiliti i confini di intervento del principio perequativo, appare utile descriverne le linee essenziali del suo funzionamento. Nell'ambito dello strumento di pianificazione il Comune individua le aree destinate alla trasformazione urbanistica e, contestualmente quelle a cui lo strumento urbanistico attribuisce un'edificabilità espressa dall'indice perequativo.

L'edificabilità attribuita dal piano urbanistico alla proprietà deve essere governata da regole precise e predeterminate; la trasformabilità in volumi edilizi delle potenzialità edificatorie generate dalla perequazione deve dipendere infatti dalle scelte di pianificazione stabilite dallo strumento urbanistico. E' quest'ultimo a determinare le modalità con cui i diritti edificatori distribuiti sulla totalità dei suoli destinati a trasformazione urbanistica possono essere utilizzati per realizzare il progetto di sviluppo urbano. In altri termini, l'articolazione funzionale tra spazio della città pubblica e della città privata non viene meno e rimane decisiva per l'ottimale sviluppo territoriale. Scompare invece la distinzione tra aree destinate alla valorizzazione privata e aree soggette a vincolo e destinate ad essere espropriate, caratteristica del processo urbanistico tradizionale.

Le modalità di applicazione della perequazione urbanistica utilizzate nelle esperienze in corso e nelle differenti realtà e contesti regionali sono sostanzialmente riconducibili a tre casistiche: l'applicazione a comparti formati da suoli contigui, comunemente definita perequazione locale (o continua), circoscritta al singolo ambito di trasformazione; l'applicazione fra suoli non contigui collegati fra di loro (a formare un comparto ad arcipelago), comunemente definita perequazione discontinua (o a distanza), che prevede aree di decollo e aree di atterraggio dei diritti volumetrici; l'applicazione fra suoli non contigui senza collegamento predeterminato che massimizza, ampliandole, le possibilità di atterraggio dei diritti volumetrici.

La perequazione locale prevede la concentrazione delle volumetrie edificabili sulla parte minoritaria delle aree o comunque su parte ridotta dell'ambito e la destinazione a verde e servizi della parte maggioritaria rimanente del comparto, acquisita dalla collettività per compensazione. Si tratta della modalità più semplice, che si basa su pratiche assimilabili alla tradizionale lottizzazione dei suoli: rispetto a questa però, deve prevalere la qualità del disegno pubblico (le aree pubbliche sono distribuite in modo da massimizzarne gli effetti di rete e continuità, e di conseguenza la qualità complessiva); allo stesso tempo, l'indice di edificabilità (di natura territoriale, spalmato quindi sia sulle aree cedute che su quelle di concentrazione delle volumetrie, che rimangono private), deve essere tale da permettere la cessione di aree aggiuntive rispetto a quanto dovuto per assolvere ai minimi di legge.

La perequazione a distanza, con aree sia di decollo che d'atterraggio dei diritti edificatori, è finalizzata in particolare alla formazione del sistema del verde e della rete ecologica ed ambientale di scala locale. Le aree in questo caso vengono cedute al Comune da parte della proprietà a fronte del contestuale riconoscimento dell'edificabilità derivante dall'applicazione su tali aree di un indice edificatorio, da trasferire in ambiti di trasformazione programmati dal Piano e, in casi molto più limitati, all'interno della città consolidata.



## LA PEREQUAZIONE: TECNICA E PRASSI OPERATIVE

La traduzione del principio perequativo nella prassi prevede in generale lo sviluppo di alcuni passaggi operativi, che, pur con diverse declinazioni, si riscontrano piuttosto costantemente nelle esperienze di perequazione finora poste in essere: la individuazione delle aree oggetto di perequazione, la classificazione delle aree stesse in funzione dell'attribuzione di capacità edificatoria, la determinazione dell'indice di edificabilità territoriale per la perequazione e l'individuazione di modalità di gestione del meccanismo perequativo.

Si è già sottolineato come la decisione circa la quantità e la qualità delle aree che devono essere coinvolte nel meccanismo perequativo debba essere strettamente funzionale al raggiungimento degli obiettivi strategici di Piano.

L'operazione di classificazione dei suoli invece, attraverso un processo di accorpamento sotto una medesima classe dei suoli che si trovano in analoghe situazioni di fatto (destinazione funzionale, livello di infrastrutturazione, peculiarità oro-geografiche) e di diritto (norme di Piano, destinazioni e vincoli esistenti), caratterizzati cioè da analoghi elementi strutturali e giuridici, è funzionale a determinare identiche potenzialità di edificabilità.

La necessità di una fase di classificazione dei beni immobili destinati dal Piano a essere oggetto di trasformazione urbanistica emerge dalla constatazione che questi ultimi presentano differenze tali da rendere necessaria una loro ripartizione e quindi un trattamento differenziato.

Proprio nel momento in cui il Piano introduce nuove regole gestionali allo scopo di ridurre le differenze di trattamento della proprietà coinvolta nella trasformazione della città, si tratta quindi, paradossalmente, di scongiurare il rischio di operare sulla base di una scorretta omologazione di immobili che presentano invece oggettivi e significativi aspetti di diversità, per quanto ciò avvenga in genere per classi di suoli di dimensione relativamente estese e non per singole porzioni di suolo.

Ad ogni classe di aree viene attribuito un indice di edificabilità che si applica indistintamente sia alle aree destinate ad usi privati sia a quelle destinate ad usi pubblici. L'attribuzione dell'indice convenzionale di edificabilità rappresenta uno degli aspetti più delicati della tecnica perequativa in quanto esso determina, sotto l'aspetto economico, il livello di rendita riconosciuto alla proprietà fondiaria a fronte della quantità di suolo che può essere acquisita dall'Amministrazione Comunale per la realizzazione di opere pubbliche.

In realtà la questione degli indici volumetrici è molto importante e deve essere attentamente valutata dalle Amministrazioni Comunali principalmente sotto due aspetti: di relazione con il privato e di risultato urbanistico. Per ciò che concerne la relazione con il privato, indici contenuti rappresentano lo strumento per comprimere la rendita e acquisire maggior quantitativo di suoli possibile, ma possono presentare, se non ben calibrati, il grosso rischio di rendere non sufficientemente appetibile l'attuazione del Piano; indici elevati, invece, se non ben valutati, possono determinare eccessivi vantaggi per gli interessi della proprietà, ma faciliteranno presumibilmente la realizzazione del Piano.

In ordine al risultato urbanistico, in genere risulta opportuno attribuire indici relativamente contenuti qualora la perequazione venga applicata a superfici estese, in genere esterne ai tessuti edilizi consolidati e con l'obiettivo di acquisire ampi spazi a verde e servizi o nel caso della necessità di acquisizione di aree destinate a tutela ambientale; è preferibile attribuire invece indici più elevati qualora la perequazione venga applicata a superfici contenute, prossime a tessuti relativamente densi e con l'obiettivo di riqualificare compendi urbani degradati o ridisegnare le aree di frangia ovvero di realizzare interventi di ricomposizione paesaggistica.

Le esperienze più riuscite effettuate sinora dimostrano che è fondamentale ricercare la combinazione più virtuosa di questi elementi per assicurare il successo dello strumento perequativo e permettere il dispiegamento dell'efficacia del meccanismo perequativo che, pur distribuendo meno valore ai privati, può rappresentare uno strumento di gestione concertato del Piano urbanistico. Se è vero infatti che il valore complessivamente distribuito alla proprietà diminuisce, è altrettanto vero che mutano le condizioni della sua distribuzione. Con la perequazione viene meno infatti il profilo di incertezza del Piano: tutti i proprietari ricevono una valorizzazione



inferiore, a fronte di maggiori benefici collettivi ma la sicurezza del plusvalore compensa la sua parziale diminuzione.

Il negoziato alla base della determinazione dell'indice dipende fortemente dalla capacità dell'Amministrazione di promuovere un progetto di città, di cui l'indice non rappresenta che la manifestazione quantitativa.

A queste condizioni, è utile sottolinearlo, è possibile anche valutare gli indici perequativi del Piano. Il giudizio sarà positivo o negativo non tanto in ragione di una generica compressione della rendita immobiliare, quanto della capacità degli indici stessi di determinare, insieme alle altre regole della trasformazione urbana, una città di qualità coerente con le premesse progettuali dell'Amministrazione e adeguatamente cofinanziata dalla proprietà immobiliare interessata dai processi di trasformazione urbana.

Appare in ogni caso essenziale non eludere il passaggio negoziale, sia che le premesse siano legate a uno stile di pianificazione alla ricerca di nuovi strumenti per una direzione pubblica della pianificazione urbana, sia che lo stile di governo sia centrato sui valori del partenariato.

Individuate le classi e distribuiti gli indici di edificabilità la concreta attuazione del Piano perequativo è perseguita attraverso lo strumento del “*comparto urbanistico*<sup>34</sup>”, ossia l'ambito urbano che aggrega i diritti edificatori da utilizzare per realizzare una trasformazione concepita unitariamente. Sul piano pratico, la funzionalità di quest'ultimo presuppone il raggiungimento e l'attuazione di accordi di tipo privatistico. Ed anche questo è un aspetto molto delicato del processo, che deve essere efficientemente concepito pena l'inefficacia della realizzazione degli obiettivi di Piano e che, pertanto, dovrà essere attentamente valutato dalle Amministrazioni Comunali.

#### **LA COMPENSAZIONE URBANISTICA**

L'istituto della compensazione urbanistica risponde anch'esso ad una finalità perequativa. Il Documento di Piano può elaborare i criteri di applicazione dell'istituto in questione tenendo conto che l'art. 11, comma 3, della legge focalizza la propria attenzione sull'applicabilità della compensazione alla fattispecie di aree destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale non disciplinate da piani e da atti di programmazione.

In luogo della corresponsione dell'indennità di esproprio, l'Amministrazione può attribuire, a fronte della cessione gratuita dell'area, aree pubbliche in permuta o diritti edificatori trasferibili su aree edificabili private ricomprese in piani attuativi ovvero in diretta esecuzione del PGT. Come ulteriore alternativa, il proprietario può realizzare direttamente gli interventi di interesse pubblico o generale mediante accreditamento o stipula di convenzione con il Comune per la gestione del servizio e, in questo senso, la possibilità acquista valore integrativo delle disposizioni contenute nell'art. 9, comma 12, della legge.

La compensazione urbanistica assolve pertanto alla funzione di risarcire le proprietà i cui suoli devono essere destinati a verde e ad altre funzioni pubbliche, in modo alternativo rispetto alla corresponsione di un'indennità espressa in moneta. Essa si concretizza nell'attribuire ai suoli, che lo strumento urbanistico destina a tali funzioni pubbliche, dei diritti edificatori che, per definizione, non possono essere utilizzati nell'area in questione e quindi devono essere sfruttati altrove. Alla predisposizione del dispositivo compensativo necessita prestare dovuta attenzione, poiché occorre creare condizioni appropriate sia dal punto di vista economico (in termini di valore dei diritti edificatori da utilizzare altrove) sia urbanistico (sotto il punto di vista dell'effettiva possibilità tecnica di operare il trasferimento, e quindi della certezza della compensazione). In ogni caso deve essere sempre tenuto presente che, a differenza dell'espropriazione per pubblica utilità con corresponsione di un'indennità monetaria, i dispositivi compensativi generano dei diritti edificatori che, anch'essi, incidono sul dimensionamento del Piano.

Occorre evidenziare che l'applicazione del principio in esame può inoltre rivestire una fondamentale importanza laddove sia necessario risolvere problematiche relative a diritti acquisiti e messi in discussione dall'adozione di nuovi piani o varianti, avviare operazioni di demolizione senza ricostruzione in loco al fine di ridurre la densità edilizia e liberare aree nonché rilocalizzare attività ormai ubicate in sede impropria ed

---

<sup>34</sup> Vedi legge Veneto.



eliminare detrattori ambientali, in quanto permette e facilita la delocalizzazione di volumi in aree con minori problematiche di tipo morfologico e ambientale.

#### *Le tipologie della compensazione urbanistica*

Si possono riconoscere sostanzialmente due categorie principali nelle quali si applica la compensazione: quella riferita alle infrastrutture e quella riferita al paesaggistico-ambientale. Nel primo caso, il pianificatore identifica elementi e ambiti di città pubblica per lo più di livello strategico, rispetto ai quali non si può rinunciare all'apposizione del vincolo espropriativo. In questi casi lo strumento compensativo consente, quale opzione alternativa, di ristorare il proprietario mediante attribuzione di diritti edificatori in luogo dell'usuale indennizzo pecuniario. L'obiettivo prioritario consiste nell'assicurare l'effettività dell'azione di infrastrutturazione. Nel secondo caso, invece, il pianificatore individua come obiettivo primario la salvaguardia ambientale, che presuppone, in generale, un'azione su manufatti preesistenti (si pensi ad esempio a manufatti in stato di degrado o incongrui in quanto suscettibili di snaturare la percezione di un luogo rilevante dal punto di vista paesaggistico/ambientale). In questo caso si sollecitano (o impongono) interventi (dalla delocalizzazione alla riqualificazione) i cui oneri possono essere compensati con l'attribuzione di diritti edificatori.

Se la perequazione garantisce ai proprietari risultati che rendono comunque vantaggiosa e condivisa l'attuazione del Piano, la compensazione affronta, invece, in termini nuovi i problemi degli effetti delle previsioni urbanistiche sfavorevoli, assegnando ai proprietari interessati da scelte di pianificazione tese alla costruzione della città pubblica un'alternativa in valori urbanistici rispetto all'ordinario indennizzo pecuniario.

Sono quindi possibili due sistemi di cessione di aree all'Amministrazione Comunale in corrispettivo di diritti edificatori, diversi tra loro. Il primo, che potremmo definire di cessione perequativa, si attua attraverso l'equa e l'uniforme distribuzione di diritti edificatori indipendentemente dalla localizzazione delle aree per attrezzature pubbliche; il secondo, che potremmo definire di cessione compensativa, alternativo al regime espropriativo, si caratterizza invece per l'individuazione da parte del Comune di aree destinate alla costruzione della città pubblica ristorando le proprietà mediante l'attribuzione di diritti edificatori o di aree in permuta, in luogo dell'indennizzo.

In particolare l'effettività della funzione riferita alle infrastrutture dipenderà direttamente dalla percezione che il proprietario dell'area, oggetto di vincolo, si formerà circa la concretezza delle possibilità di futuro "atterraggio" dei diritti edificatori generati dall'operazione di compensazione.

Acquisterà pertanto fondamentale importanza, ai fini di instaurare un'efficace regolazione dei delicati meccanismi di realizzazione, scongiurare la circostanza che i due sistemi, generanti entrambi quote di diritti edificatori, non si contrappongano, ponendosi in diretta concorrenza e producendo in tal modo risultati inefficaci a detrimento della concreta realizzazione degli obiettivi di Piano.

#### **I DIRITTI EDIFICATORI**

Uno dei profili più critici nell'applicazione dei nuovi meccanismi perequativi e compensativi attiene alla dicotomia tra diritti edificatori generati dalla perequazione e gli analoghi determinati da operazioni compensative.

Nelle diverse forme di perequazione il pianificatore prefigura un assetto territoriale la cui attuazione può essere razionalmente identificata come vantaggiosa da parte dei proprietari coinvolti. E' questo il caso ad esempio di aree destinate ad interesse pubblico cui l'Amministrazione attribuisce diritti edificatori liberamente commerciabili senza apporre particolari vincoli di tipo urbanistico.

Il meccanismo perequativo ha quindi all'origine una forma di adesione volontaria al progetto di piano.

Diverso è il caso in cui, nell'ambito del progetto di Piano, si individuano previsioni riferite alle infrastrutture la cui attuazione non può essere lasciata al funzionamento per quanto efficiente dei dispositivi di formazione delle decisioni individuali. In questi casi, laddove la normativa di Piano comunque prevede la possibilità del ricorso al vincolo espropriativo, può essere individuata, quale innovativa modalità alternativa, la pratica della compensazione, che prevede l'attribuzione al proprietario, che ceda spontaneamente la propria area, di altre aree edificabili in permuta o, più spesso, di titoli volumetrici scambiabili.



Il meccanismo compensativo ha dunque all'origine un'ipotesi autoritativa esercitata dall'Amministrazione Comunale in sede di esercizio della funzione di pianificazione.

E' utile evidenziare come questi titoli volumetrici, entrambi scambiabili a titolo oneroso secondo la l.r. 12/2005, differiscano tra loro in ragione di vari profili urbanistico-giuridici.

La prima differenza riguarda le diverse finalità cui assolvono.

Il diritto edificatorio perequativo costituisce la modalità tecnica per allocare dotazioni volumetriche anche su fondi materialmente non oggetto di trasformazioni urbanistiche allo scopo di consentire ai proprietari di essere coinvolti dai benefici economici indotti dalle scelte di pianificazione (in cambio della relativa cessione dell'area all'Amministrazione e ciò consentirà a quest'ultima di risparmiare il costo degli indennizzi).

Questa modalità apre scenari sinora poco esplorati dalla prassi urbanistica tradizionale in quanto la potenzialità volumetrica prodotta da un'area non sarà dispiegabile sull'area stessa, ma dovrà essere impiegata in altra parte del territorio comunale, identificata puntualmente dalle scelte di Piano (ed è questo lo scenario tracciato nella maggior parte delle esperienze regionali di pianificazione in corso) ovvero potrà inserirsi in un circuito di *circolazione di diritti edificatori* che daranno origine ad un mercato avente particolari caratteristiche e che presenta ancora evidenti profili di criticità (le esperienze in corso che prevedono l'applicazione di questi meccanismi risultano relativamente poche e in fase assolutamente sperimentale).

Il diritto edificatorio compensativo invece assolve ad una funzione tipicamente indennitaria – risarcitoria, a ristoro cioè di un *vincolo* imposto dal Piano ai proprietari di specifiche aree, per la grande maggioranza dei casi destinate ad interesse pubblico. Il diritto edificatorio compensativo deve garantire pertanto ai proprietari delle aree, la possibilità di ottenere un risultato economico che ne ripristini l'originaria consistenza patrimoniale. Si tratta quindi in questo caso di una modalità tecnica che prevede, contestualmente all'adempimento da parte del proprietario di un'obbligazione urbanistica, una contropartita da parte dell'Amministrazione, tramite la creazione prima e l'assegnazione poi di un titolo che dovrebbe garantire un soddisfacimento differito, attraverso un meccanismo di circolazione del suddetto titolo.

Una seconda differenza attiene al rispettivo regime giuridico.

I diritti edificatori perequativi sono generati direttamente dal Piano, alla stregua di un carattere giuridico-urbanistico dell'area e sono commerciabili dal momento dell'approvazione del Piano stesso.

I diritti edificatori compensativi sono invece determinati dal Piano in modo direttamente correlato al vincolo imposto, ma sono assegnati al soggetto proprietario dell'area solo conseguentemente all'effettiva cessione dell'area o all'effettiva realizzazione di un intervento di riqualificazione paesaggistico-ambientale. In questo caso i diritti si generano e diventano liberamente scambiabili solo al momento dell'avvenuta assegnazione, conseguenza quindi di una fase già attuativa dello strumento di pianificazione.

Le due diverse tipologie di diritti edificatori si rapportano infine in maniera diversa rispetto al dispiegamento nel tempo del potere di pianificazione da parte della Amministrazione Comunale.

I diritti edificatori perequativi risultano sensibili ad eventuali operazioni di revisione del Piano da parte dell'Amministrazione Comunale. Diversamente dovrebbero comportarsi i diritti edificatori compensativi in ragione del fatto che costituiscono il prodotto di una prestazione che il privato ha già assolto.

### *Il mercato dei diritti edificatori*

Il privato, titolare di diritti edificatori erogati dall'Amministrazione Comunale, può non essere immediatamente interessato all'effettivo esercizio di questi diritti, ma può comunque decidere di obbligarsi con l'Amministrazione e negoziare con terzi in un secondo momento i diritti acquisiti.

In questo modo si origina un particolare mercato il cui oggetto sono i diritti edificatori, che caratterizza con profili di assoluta novità alcuni strumenti di pianificazione di ultima generazione.

Da questo punto di vista aspetti di particolare criticità pone il meccanismo insito nell'applicazione della perequazione nella sua forma "estesa", nel caso in cui il diritto edificatorio generato da una determinata area, possa esplicarsi in una varietà di situazioni nell'ambito delle molteplici opportunità offerte dal progetto di Piano.



La *perequazione estesa*, come si è già avuto modo di evidenziare, può essere accompagnata da un innovativo principio di circolazione della dotazione volumetrica assegnata ad un'*area-sorgente* sotto forma di diritto edificatorio, cedibile a titolo oneroso. L'attuazione del Piano può così frammentarsi in una pluralità di iniziative individuali. Nelle soluzioni più innovative il Piano non determina dunque la destinazione puntuale, dei diritti edificatori, limitandosi a prevedere che ogni trasformazione sia realizzata attraverso il contributo di diritti edificatori esogeni che si depositano su *aree-atterraccio*, caratterizzate in genere da propria ma insufficiente dotazione volumetrica, al fine di consentire la buona riuscita dell'operazione urbanistica.

Appare quindi fondamentale da una parte che il Documento di Piano dei PGT contenga indicazioni precise e trasparenti circa la natura e le potenzialità dei diritti edificatori; dall'altra che si affrontino con estrema attenzione le problematiche attinenti alla possibilità di trascrivere dei negozi sui titoli volumetrici generati con l'applicazione degli istituti perequativi e compensativi, nonché l'accertabilità dell'effettiva capacità edificatoria delle aree, prevedendo modalità e luoghi di negoziazione il più possibile efficienti. Alcune Amministrazioni hanno a questo proposito ritenuto utile assumere un atteggiamento pro-attivo, impegnandosi direttamente per favorire processi di aggregazione e scambio tra soggetti che non necessariamente possono avere obiettivi convergenti. E' evidente che se dall'attuazione del piano perequativo o compensativo può derivare il perseguimento degli obiettivi di utilità collettiva connessi al dispiegamento delle potenzialità insediative, diviene indispensabile cercare di garantire certezza e fluidità a questi particolari mercati.

Si stanno così sperimentando interessanti soluzioni attraverso l'indizione di aste, l'organizzazione di sistemi para-borsistici. A questo proposito la legge regionale prevede l'istituzione di un *registro comunale* nel quale viene aggiornata e resa pubblica la situazione relativa allo stato dei diritti edificatori perequativi e compensativi e le correlative vicende di circolazione. Questo registro dovrebbe assolvere ad una funzione insieme di semplificazione ed efficientamento, e tuttavia non può avere alcuna funzione di regolazione di eventuali conflitti, distinguendosi nettamente dal sistema delle trascrizioni immobiliari, potendo assumere solamente, ma molto appropriatamente, la funzione di volano delle negoziazioni.

In definitiva non può essere trascurato il dato fondamentale che i diritti edificatori, per quanto possano rimanere anche a lungo virtualmente "in circolazione", sono necessariamente destinati ad atterrare nel momento del loro concreto utilizzo finale; e che la loro attribuzione e il loro riconoscimento devono sempre e comunque essere strumentali e funzionali alla realizzazione di scelte urbanistiche. L'efficienza di un ideale mercato di titoli volumetrici incorporati ed autonomi delle proprietà immobiliari è dunque messa in discussione dal rischio che le Amministrazioni Comunali modifichino nel tempo le loro scelte di governo del territorio, vuoi alla scadenza quinquennale del Documento di Piano, vuoi antecedentemente mediante varianti, decidendo, in ipotesi, di comprimere le concrete possibilità edificatorie. Né si potrebbe escludere, d'altro canto, che si possano verificare saturazioni delle reali possibilità edificatorie nel territorio comunale, rispetto ai titoli volumetrici immessi nel mercato. Ove s'intenda istituire un libero mercato di diritti edificatori virtuali, si deve essere consapevoli del fatto che si tratterebbe di diritti per forza di cosa esposti, con il passare del tempo e con l'allungarsi del loro "periodo di circolazione", al rischio di non poterli totalmente concretizzare; e che il loro mancato atterraccio potrebbe tradursi, per il Comune, in un obbligo di indennizzare i loro titolari.

Risulta pertanto evidente che il sistema dei diritti edificatori intrattiene relazioni complesse con il sistema di pianificazione e che le criticità divengono tanto più importanti quanto più ampie sono le opportunità di effettivo impiego degli stessi, con possibili rilevanti conseguenze sia sulla natura degli strumenti di pianificazione sia sugli effetti economici che questi ultimi determinano.

In particolare il ricorso ai diritti edificatori nella perequazione estesa e in contesti altamente liberalizzati, evidenzia effetti legati all'equità e all'efficienza della pianificazione cui le Amministrazioni Locali devono prestare assoluta attenzione.

Nel caso in cui i diritti edificatori siano utilizzabili liberamente, il Piano può assumere infatti inediti livelli di flessibilità con conseguenze ancora non completamente indagate e valutabili.

Il Piano in casi estremi potrebbe arrivare a non contemplare il contenuto di edificazione di ogni area di sviluppo e limitarsi a stabilire invece il potenziale di sviluppo che potrà essere oggetto di attuazione in una molteplicità di ambiti e con gradi diversi di libertà sotto il profilo morfologico e funzionale.



Pur in un contesto di regole fissate dall'Amministrazione, ad orientare il processo di allocazione del potenziale volumetrico tra aree diverse potrebbero non essere più le priorità fissate dalla pianificazione, ma le scelte degli operatori stessi, in funzione delle opportunità che il mercato offre. In questo modo si potrebbe assistere ad un sostanziale mutamento della pianificazione tradizionalmente intesa, laddove il Piano si concentra da un lato sulle infrastrutture e sulle dotazioni territoriali di esclusiva competenza del settore pubblico, e dall'altro sulla determinazione delle regole relative all'impiego delle potenzialità edificatorie, il cui sviluppo però risulterebbe in qualche modo affidato alle valutazioni e alle scelte del mercato.

L'impiego generalizzato dei diritti edificatori presenta aspetti critici anche sotto il profilo gestionale.

Il meccanismo gestionale che si produce infatti rende assai problematico il mantenere l'equità nella distribuzione dei valori. Il titolare di un diritto edificatorio sorto su un'area periferica della città potrebbe infatti commercializzare il potenziale volumetrico in aree centrali ottenendo valori superiori a quelli delle aree in cui il diritto edificatorio è sorto e viceversa. Risulta dunque essenziale prevedere a priori precise e trasparenti forme di regolazione per la corretta gestione dei diritti edificatori prodotti dai Piani che utilizzano lo strumento perequativo.

#### **LA PEREQUAZIONE: ASPETTI RIASSUNTIVI DA SOTTOLINEARE**

Risulta evidente da quanto rappresentato che la perequazione urbanistica può caratterizzare in modo innovativo i Piani di Governo del Territorio e tuttavia costituisce uno strumento di non semplice impiego. Vengono di seguito sintetizzate le questioni fondamentali che si sono affrontate nel presente documento e che dovranno essere attentamente valutate dalle Amministrazioni Comunali per renderne efficace l'utilizzo.

##### *La perequazione: strumento al servizio della pianificazione*

La perequazione è essenzialmente una pratica progettuale, che dipende da una moltitudine di variabili: gli obiettivi e le finalità amministrative, i territori in cui si applica e le relative caratteristiche urbanistiche e ambientali, le esigenze collettive e le domande sociali. Deve quindi configurarsi come vero e proprio strumento utile per progettare la città e i territori e in particolare il sistema delle relazioni (infrastrutturali, ambientali e insediative).

Nelle applicazioni virtuose, la perequazione può consentire infatti non solo di raggiungere finalità di equità e pari trattamento delle proprietà interessate dalle trasformazioni, ma anche obiettivi articolati quali la costruzione della città pubblica (dotazioni territoriali), la coesione sociale (edilizia sociale) la rigenerazione ambientale (sistema del verde e delle reti ecologiche), da sempre obiettivi dell'urbanistica sostenibile. E' sulla base di queste finalità che assume senso e rilevanza l'applicazione della tecnica della perequazione urbanistica, da applicare ai differenti contesti territoriali, al fine di raggiungere gli specifici obiettivi progettuali che le Amministrazioni si pongono. In sintesi, è utile perequare per un progetto specifico di territorio, con finalità e obiettivi specifici, che ogni Amministrazione può consapevolmente individuare.

In ogni caso lo strumento perequativo rende possibile attivare meccanismi di distribuzione del valore che, riconoscendo l'esistenza della rendita immobiliare e la sua ineliminabilità, permettono corrette valorizzazioni per i privati e un adeguato ritorno per la comunità, innescando un dispositivo di ripartizione del plusvalore che accorda alla proprietà privata meno valore rispetto ai tradizionali strumenti di Piano, e contemporaneamente, operando in modo più equo, trova il consenso della proprietà al percorso di attuazione del piano urbanistico.

##### *La perequazione: strumento per la conoscenza del territorio*

In considerazione delle finalità cui aspira il metodo perequativo – vale a dire l'equa distribuzione di vantaggi e oneri prodotti dalla pianificazione – la potenzialità edificatoria di un'area deve necessariamente dipendere dalle sue caratteristiche (di fatto e di diritto) e non semplicemente da una scelta discrezionale dell'Amministrazione Comunale.

La classificazione dei suoli, come si è visto, si può esplicitare con l'individuazione di un certo numero di classi di aree (il più possibile omogenee e il più possibile ridotte), costituite da suoli tendenzialmente analoghi per caratteristiche dello stato di fatto (funzionali, infrastrutturali, morfologiche, ambientali) e giuridiche (destinazioni urbanistiche vigenti, vincoli eventualmente esistenti). Questa classificazione, tenendo come



riferimento lo stato di fatto e lo stato di diritto dei suoli, presuppone un'accurata conoscenza, descrizione e valutazione dei luoghi, che deve quindi risultare parte integrante e costitutiva delle scelte del Piano di Governo del Territorio.

Dalla necessaria sistematicità delle operazioni di classificazione scaturisce la necessità di adottare un comportamento omogeneo fra gli ambiti che presentano le stesse caratteristiche urbanistiche (aree edificate da ristrutturare, aree non edificate interstiziali o marginali da ricucire), "perequandone", appunto, il trattamento.

*La perequazione: strumento che necessita di regole e condizioni negoziali certe e trasparenti*

Le negoziazioni finalizzate all'approvazione dei piani e programmi attuativi degli ambiti di trasformazione (con particolare riferimento ai carichi insediativi ed ai caratteri funzionali), devono essere chiaramente esplicitate, definendo già all'interno del Documento di Piano i relativi criteri, che potrebbero essere sia prescrittivi che di indirizzo, e che acquistano importanza fondamentale in un contesto in cui l'accordo si sostituisce all'azione coercitiva.

Ecco perché un ruolo centrale nel corretto funzionamento di simili strumenti (tra i quali la perequazione acquista ruolo di primo piano), è attribuito alla misura e alla valutazione del valore ripartito. La rendita fondiaria viene distribuita tra la proprietà e l'Amministrazione e pertanto la corretta stima dei benefici pubblici e privati appare determinante. E' necessario in primo luogo che vi sia chiarezza sulla natura dello scambio. In particolare, appare utile sottolineare come in gioco vi sia la distribuzione del plusvalore immobiliare e non il profitto d'impresa. La distinzione è importante per sottolineare come gli strumenti innovativi di gestione del Piano non debbano intervenire sulla creazione di valore della figura imprenditoriale, bensì solo su quella del proprietario che beneficia di un incremento di valore patrimoniale a seguito di una decisione pubblica.

Ogni Piano, sulla base dei bisogni e delle aspettative locali, potrà naturalmente individuare ed esplicitare regole e condizioni negoziali pertinenti. In ogni caso, in via orientativa, si evidenziano le condizioni da porre alla base per realizzare corrette prassi negoziali:

- un'approfondita verifica della sostenibilità urbanistica, infrastrutturale e ambientale, in particolare prestando attenzione alle esternalità negative che i maggiori pesi insediativi proposti potrebbero determinare, ai fini della corretta integrazione dei nuovi insediamenti nei contesti urbani o territoriali in cui gli ambiti di trasformazione ricadono;
- una congrua valutazione degli incrementi di valore generati, dagli aumenti dei carichi insediativi, proposti per l'attuazione degli interventi, verificandone la fattibilità economico-finanziaria a fronte dei benefici pubblici richiesti;
- una corretta individuazione degli apporti straordinari che gli operatori possono dare in termini di realizzazione di ulteriori interventi di interesse pubblico e/o di versamenti di contributi aggiuntivi da utilizzare per la loro realizzazione;
- una precisa finalizzazione del meccanismo perequativo rispetto al raggiungimento degli obiettivi di riqualificazione urbana, con particolare riferimento alle previsioni del Piano dei Servizi, prevedendo l'utilizzazione per questi interventi di una parte degli incrementi di valore generati.

*La perequazione: strumento per realizzare le priorità pubbliche*

La perequazione generalizzata comporta un'analisi molto attenta del rapporto fra carichi insediativi, dotazioni pubbliche richieste, contributi a carico dei soggetti attuatori. Ciò comporta una modifica profonda del meccanismo attuativo del Piano, che non può limitarsi al semplice disegno, ma deve legare strettamente le sue previsioni alla loro effettiva realizzazione e gestione nel corso del tempo, correlando la fattibilità delle previsioni pubbliche a quelle private.

Sotto questo profilo, il Piano dei Servizi può svolgere un'utile attività ricognitiva delle attrezzature e delle opere pubbliche necessarie; il Piano dei Servizi potrà altresì selezionare gli obiettivi e individuare chiare priorità pubbliche, articolate sulla base di parti urbane omogenee (quartieri o settori urbani), in modo da



indirizzare, a partire dai bisogni locali, la realizzazione delle dotazioni territoriali e la stessa costruzione della città pubblica.

*La perequazione: il ruolo della Pubblica Amministrazione.*

Un tema estremamente delicato e ancora insufficientemente esplorato è relativo alle possibili modalità di gestione da parte delle Amministrazioni Comunali dei diritti edificatori.

Ciò acquista particolare importanza nel caso in cui il risultato della funzione di infrastrutturazione viene direttamente collegato all'efficiente funzionamento della perequazione. Deve cioè essere attentamente vagliato il rischio che tali programmi rimangano privi di attuazione in ragione del mancato accordo cooperativo tra i proprietari. La non attuazione di opere pubbliche essenziali si tradurrebbe nel tempo in rilevanti costi sociali.

L'Amministrazione, a differenza del passato, non può quindi disinteressarsi dell'attuazione del Piano. Un Piano perequativo assume dunque una struttura tipicamente processuale che postula un ruolo dell'Amministrazione pro-attivo in quanto direttamente interessata in un'ottica di risultato. L'Amministrazione può svolgere quindi una funzione di regolazione finalisticamente orientata alla massima efficienza (intesa come allocazione dei titoli volumetrici e delle possibilità edificatorie nelle mani dei soggetti interessati al loro sfruttamento).

I problemi si pongono soprattutto con riferimento alla perequazione estesa, ossia nella fattispecie in cui sia prevista la circolazione di titoli volumetrici, che consente al titolare degli stessi, che non sia proprietario del fondo-eccipiente, di ottenere il controvalore economico del titolo volumetrico.

Invero, trattandosi di questione che attiene alla materia del "diritto privato", comporterebbe al legislatore nazionale fornire le fondamentali indicazioni di cui questo rilevante mercato ha assolutamente bisogno.

Per limitare i rischi di fallimento di questi dispositivi la prassi urbanistica in atto ha cercato di rafforzare i dispositivi di scambio mediante norme tese a rispondere ad una duplice esigenza: da una parte far assumere all'Amministrazione un ruolo pro-attivo nel favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di titoli volumetrici; dall'altra garantire certezza nei negozi giuridici perequativi.

Sul primo versante in qualche interessante esperienza attualmente in atto è previsto che il Comune si faccia garante della struttura efficiente del mercato dei diritti edificatori mediante un sistema di aste "amministrate": si fa quindi leva sulla valenza che assume la garanzia derivante dalla presenza dell'Amministrazione nell'ambito delle trattative tra i proprietari e tra questi ed eventuali terzi interessati ad acquistare diritti edificatori; si tratta nello specifico dell'organizzazione di sessioni dedicate ed aperte, precedute da avvisi pubblici, nelle quali domanda ed offerta possano direttamente confrontarsi in modo completo, efficace e trasparente.

Sul secondo versante la legge regionale stessa prevede che il Comune gestisca un "registro dei diritti edificatori". I Comuni suppliscono in questo modo ad un sistema pubblicitario storicamente pensato solo per l'annotazione dei negozi su diritti reali. Al bisogno di certezze reclamate da questi particolari mercati urbanistici si cerca quindi di rispondere mediante la costituzione di un *registro comunale* nel quale vengono annotati, dopo l'assegnazione, i diritti edificatori derivanti dai meccanismi perequativi e compensativi e le correlative vicende di circolazione.

In ogni caso il prevedere a priori regole chiare che disciplinino ed organizzino in modo efficace la fase gestionale dell'applicazione dell'istituto perequativo costituisce elemento essenziale per garantire il raggiungimento degli obiettivi di pianificazione individuati dai Piani di Governo del Territorio.

*L'esempio lombardo nell'articolo 11 della legge n. 12/2005 e s.m.*

Sulla base dei criteri definiti dal **documento di piano**, i piani attuativi e gli atti di programmazione negoziata con valenza territoriale possono ripartire tra tutti i proprietari degli immobili interessati dagli interventi i diritti edificatori e gli oneri derivanti dalla dotazione di aree per opere di urbanizzazione mediante l'attribuzione di un identico indice di edificabilità territoriale, confermando le volumetrie degli edifici esistenti, qualora mantenuti. Ai fini della realizzazione della volumetria complessiva derivante dall'indice di edificabilità attribuito, i predetti piani ed atti di programmazione individuano gli eventuali edifici esistenti, le aree ove è concentrata l'edificazione e le aree da cedere gratuitamente al comune o da asservirsi, per la realizzazione di servizi ed



infrastrutture, nonché per le compensazioni urbanistiche in permuta con aree destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale, non disciplinate da piani e da atti di programmazione.

Sulla base dei criteri suesposti, nel **piano delle regole** i comuni, a fini di perequazione urbanistica, possono attribuire a tutte le aree del territorio comunale, ad eccezione delle aree destinate all'agricoltura e di quelle non soggette a trasformazione urbanistica, un identico indice di edificabilità territoriale, inferiore a quello minimo fondiario, differenziato per parti del territorio comunale, disciplinandone altresì il rapporto con la volumetria degli edifici esistenti, in relazione ai vari tipi di intervento previsti. In caso di avvalimento di tale facoltà, nel piano delle regole è inoltre regolamentata la cessione gratuita al comune delle aree destinate nel piano stesso alla realizzazione di opere di urbanizzazione, ovvero di servizi ed attrezzature pubbliche o di interesse pubblico o generale, da effettuarsi all'atto della utilizzazione dei diritti edificatori, così come determinati in applicazione di detto criterio perequativo.

I comuni possono determinare nel **documento di piano** i criteri uniformi di applicazione della perequazione urbanistica in *aree di trasformazione* concordemente individuate nel territorio di uno o più di essi. In tal caso, le aree cedute alla rispettiva amministrazione comunale a seguito della utilizzazione dei diritti edificatori sono utilizzate per la realizzazione di servizi pubblici o di interesse pubblico o generale, di carattere sovra-comunale, consensualmente previsti nel **piano dei servizi** del comune stesso.

Alle aree destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale, non disciplinate da piani e da atti di programmazione, possono essere attribuiti, a compensazione della loro cessione gratuita al comune, aree in permuta o diritti edificatori trasferibili su aree edificabili previste dagli atti di PGT anche non soggette a piano attuativo. In alternativa a tale attribuzione di diritti edificatori, sulla base delle indicazioni del piano dei servizi il proprietario può realizzare direttamente gli interventi di interesse pubblico o generale, mediante accreditamento o stipulazione di convenzione con il comune per la gestione del servizio.

I diritti edificatori attribuiti a titolo di perequazione e di compensazione sono commerciabili. I comuni istituiscono il registro delle cessioni dei diritti edificatori, aggiornato e reso pubblico secondo modalità stabilite dagli stessi comuni.

### **Incentivi**

Il documento di piano può prevedere, a fronte di rilevanti benefici pubblici, aggiuntivi rispetto a quelli dovuti e coerenti con gli obiettivi fissati, una disciplina di incentivazione, in misura non superiore al 15 per cento della volumetria ammessa, per interventi ricompresi in piani attuativi finalizzati alla riqualificazione urbana e in iniziative di edilizia residenziale pubblica, consistente nell'attribuzione di indici differenziati determinati in funzione degli obiettivi di cui sopra. Analoga disciplina di incentivazione può essere prevista anche ai fini conseguimento del drenaggio urbano sostenibile, della promozione dell'edilizia bioclimatica e del risparmio energetico, in coerenza con i criteri e gli indirizzi regionali previsti dall'articolo 44, comma 18, nonché ai fini del recupero delle aree degradate o dismesse, di cui all'articolo 1, comma 3 bis, e ai fini della conservazione degli immobili di interesse storico-artistico ai sensi del d.lgs. 42/2004].

### *L'esempio Veneto contenuto nell'articolo 35 e 37 della Legge 11/2004*

La perequazione urbanistica persegue l'equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali.

Il piano di assetto del territorio (PAT) stabilisce i criteri e le modalità per l'applicazione della perequazione urbanistica.

Il piano degli interventi (PI), i piani urbanistici attuativi (PUA), i comparti urbanistici e gli atti di programmazione negoziata attuano la perequazione disciplinando gli interventi di trasformazione da realizzare unitariamente, assicurando un'equa ripartizione dei diritti edificatori e dei relativi oneri tra tutti i proprietari delle aree e degli edifici interessati dall'intervento, indipendentemente dalle specifiche destinazioni d'uso assegnate alle singole aree.



Ai fini della realizzazione della volumetria complessiva derivante dall'indice di edificabilità attribuito, i piani urbanistici attuativi (PUA), i comparti urbanistici e gli atti di programmazione negoziata, individuano gli eventuali edifici esistenti, le aree ove è concentrata l'edificazione e le aree da cedere gratuitamente al comune o da asservirsi per la realizzazione di servizi ed infrastrutture, nonché per le compensazioni urbanistiche.

Con le correlate procedure sono consentite compensazioni che permettano ai proprietari di aree ed edifici oggetto di vincolo preordinato all'esproprio di recuperare adeguata capacità edificatoria, anche nella forma del credito edilizio, su altre aree e/o edifici, anche di proprietà pubblica, previa cessione all'amministrazione dell'area oggetto di vincolo.

*L'esempio toscano negli articoli 100, 101 e 102 della legge n. 65/2014*

#### *La perequazione urbanistica*

La perequazione urbanistica è finalizzata al perseguimento degli obiettivi di interesse generale definiti dagli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica mediante l'equa distribuzione delle facoltà edificatorie e degli oneri tra le diverse proprietà immobiliari ricomprese in ambiti, anche discontinui purché all'interno delle stesse Unità Territoriali Organiche Elementari, oggetto di trasformazione degli assetti insediativi ed infrastrutturali del territorio, diretta al superamento della diversità di condizione giuridico-economica che si determina tra le proprietà immobiliari per effetto delle previsioni della pianificazione urbanistica. Gli ambiti interessati dalla perequazione urbanistica possono essere anche relativi ad UTOE diverse, a condizione che le previsioni oggetto di perequazione siano contestuali e risultino reciprocamente vincolate.

L'equa distribuzione delle facoltà edificatorie e degli oneri è effettuata in considerazione delle limitazioni all'edificabilità derivanti dagli strumenti di pianificazione territoriale o dagli strumenti di pianificazione urbanistica o ai fini dell'attuazione degli interventi di rigenerazione urbana e tiene altresì conto delle condizioni fisiche del territorio nonché dei vincoli derivanti dalle leggi.

#### *La compensazione urbanistica*

La compensazione urbanistica si realizza con l'attribuzione, nel rispetto delle previsioni del piano operativo o dell'atto di ricognizione ..., di facoltà edificatorie o di aree in permuta ai proprietari degli immobili sui quali, a seguito di accordo convenzionale tra il comune e l'avente titolo, sono realizzati interventi pubblici o di interesse pubblico.

Le facoltà edificatorie attribuite per compensazione urbanistica, compresi i crediti edilizi, sono esercitabili solo all'interno del perimetro del territorio urbanizzato e sono ricomprese nell'ambito degli interventi soggetti a piano attuativo o a progetto unitario convenzionato. Tali facoltà edificatorie sono soggette alla decadenza quinquennale.

#### *La perequazione territoriale*

La perequazione territoriale è finalizzata a re-distribuire e compensare i vantaggi e gli oneri sia di natura territoriale che ambientale derivanti dalle scelte effettuate con gli strumenti della pianificazione territoriale ed urbanistica e presuppone la formalizzazione di un accordo tra gli enti locali interessati.

Sulla base del parere reso dalla conferenza di co-pianificazione, gli enti interessati definiscono le misure di perequazione territoriale in relazione agli effetti indotti dalla previsione comportante impegno di suolo non edificato all'esterno del perimetro del territorio urbanizzato e stipulano al riguardo specifico accordo.

L'accordo, può prevedere la costituzione di un fondo finanziato dagli enti locali nel quale confluiscono i proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione relativi agli interventi oggetto dell'accordo stesso, risorse proprie degli enti stessi, imposte locali sugli immobili e altre entrate fiscali, anche di scopo, inerenti la realizzazione degli interventi.

Per le previsioni comportanti perequazione territoriale, almeno il 10 per cento degli oneri di urbanizzazione sono destinati ad interventi volti alla rivitalizzazione di aree commerciali quali centri commerciali naturali, centri storici e aree mercatali.



### *L'esempio Emiliano contenuto nell'articolo 26 della Legge 24/2017*

L'attribuzione dei diritti edificatori compete:

- a) agli accordi operativi e ai piani attuativi di iniziativa pubblica, i quali attuano le previsioni generali del PUG stabilendo il progetto urbano degli interventi da attuare e la disciplina di dettaglio degli stessi, relativa sia agli usi ammissibili, agli indici e parametri edilizi e alle modalità di attuazione sia alla definizione delle dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici da realizzare o riqualificare e alla loro localizzazione;
- b) al PUG, limitatamente alla disciplina degli interventi attuabili per intervento diretto, di qualificazione edilizia, di ristrutturazione urbanistica e di recupero e valorizzazione del patrimonio edilizio tutelato dal piano, ivi compreso il riconoscimento di incentivi urbanistici per promuovere l'attuazione dei medesimi interventi.

La pianificazione urbanistica persegue l'equa distribuzione, tra i proprietari delle aree e degli edifici interessati, dei vantaggi e degli oneri derivanti dalle trasformazioni urbanistiche. A tal fine, l'accordo operativo, il piano attuativo di iniziativa pubblica e il premesso di costruire convenzionato assicurano la ripartizione dei diritti edificatori e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici, richiesti dalla strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale, tra tutti i proprietari degli immobili interessati dalle trasformazioni, indipendentemente dalle destinazioni specifiche assegnate alle singole aree, secondo criteri di perequazione urbanistica.

### *L'esempio Piemontese contenuto nell'articolo 12bis della Legge 56/1977*

La perequazione urbanistica è strumento tramite il quale la pianificazione urbanistica persegue le seguenti finalità:

- a) evitare le disparità di trattamento tra proprietà immobiliari;
- b) ricercare l'indifferenza della proprietà nei confronti delle scelte del piano;
- c) perseguire la certezza nella realizzazione delle urbanizzazioni, dei servizi pubblici e sociali, della viabilità, del verde e dell'edilizia sociale, economica e popolare;
- d) promuovere il miglioramento della qualità ambientale, paesaggistica e architettonica, anche attraverso forme di compensazione.

La perequazione urbanistica trova attuazione tramite indicazioni planimetriche e normative degli strumenti urbanistici che possono comportare il trasferimento, la costituzione e la modifica di diritti edificatori. Essa si può applicare a territori organizzati in ambiti costituiti da parti anche non contigue.

La perequazione urbanistica persegue le finalità suesposte mediante l'attribuzione negli strumenti urbanistici di equilibrati diritti edificatori alle aree incluse negli ambiti prima richiamati, prescindendo dalla localizzazione dell'edificabilità e dalle destinazioni d'uso assegnate dal piano alle singole aree, concentrando tali diritti sulle superfici fondiarie, nonché prevedendo la realizzazione delle dotazioni di servizi, anche mediante cessione gratuita delle aree ad essi destinate.

I comuni o le forme associative che svolgono la funzione in materia di pianificazione urbanistica possono concludere, nel rispetto della normativa e della pianificazione sovraordinata e senza pregiudizio dei diritti dei terzi, accordi con soggetti pubblici e privati, finalizzati, anche congiuntamente, a:

- a) attuare previsioni di assetto del territorio necessarie per la realizzazione di progetti o iniziative di rilevante interesse pubblico in coerenza con le strategie individuate dalla pianificazione urbanistica comunale, anche recependo proposte dei predetti soggetti pubblici e privati, determinandone, altresì, i relativi oneri e garanzie;
- b) determinare la partecipazione di soggetti pubblici e privati ai costi connessi con la realizzazione di opere pubbliche generatrici di apprezzabili valorizzazioni o vantaggi per beni o attività private o a determinare la partecipazione dei soggetti pubblici e privati alla realizzazione delle opere medesime, in equo rapporto con l'entità delle valorizzazioni o vantaggi predetti.



## 9 - L'azzeramento del consumo di suolo agricolo e le modalità di controllo

La prima legge organica sulla riduzione del consumo di suolo è la n. 31 <sup>(35)</sup> lombarda che viene emanata sul finire del 2014.

In questo ordinamento, il suolo, viene definito **risorsa non rinnovabile e bene comune di fondamentale importanza** per l'equilibrio ambientale, la salvaguardia della salute, la produzione agricola finalizzata alla alimentazione umana e/o animale, la tutela degli ecosistemi naturali e la difesa dal dissesto idrogeologico.

Il suo scopo è di concretizzare sul territorio della Lombardia il traguardo, previsto dalla Commissione europea, di giungere entro il 2050 a una occupazione netta di terreno pari a zero, orientando gli interventi edilizi prioritariamente verso le aree già urbanizzate, degradate o dismesse, sottoutilizzate da riqualificare o rigenerare, anche al fine di promuovere e non compromettere l'ambiente, il paesaggio e l'attività agricola.

Per fare ciò, i piani di governo del territorio comunali, definiscono:

- a) **superficie agricola:** i terreni qualificati dagli strumenti di governo del territorio come agro-silvo-pastorali;
- b) **superficie urbanizzata e urbanizzabile:** i terreni urbanizzati o in via di urbanizzazione calcolati sommando le parti del territorio su cui è già avvenuta la trasformazione edilizia, urbanistica o territoriale per funzioni antropiche e le parti interessate da previsioni pubbliche o private della stessa natura non ancora attuate;
- c) **consumo di suolo:** la trasformazione, per la prima volta, di una superficie agricola da parte di uno strumento di governo del territorio, non connessa con l'attività agro-silvo-pastorale, esclusa la realizzazione di parchi urbani territoriali e inclusa la realizzazione di infrastrutture sovra comunali; il consumo di suolo è calcolato come rapporto percentuale tra le superfici dei nuovi ambiti di trasformazione che determinano riduzione delle superfici agricole del vigente strumento urbanistico e la superficie urbanizzata e urbanizzabile;
- d) **bilancio ecologico del suolo:** la differenza tra la superficie agricola che viene trasformata per la prima volta dagli strumenti di governo del territorio e la superficie urbanizzata e urbanizzabile che viene contestualmente ridestinata nel medesimo strumento urbanistico a superficie agricola. Se il bilancio ecologico del suolo è pari a zero, il consumo di suolo è pari a zero.

E il *Piano Territoriale Regionale* (PTR) precisa le modalità di determinazione e quantificazione degli indici che misurano il consumo di suolo, validi per tutto il territorio regionale, disaggrega, i territori delle Province e della Città metropolitana in **ambiti omogenei**, in dipendenza dell'intensità del corrispondente processo urbanizzativo ed esprime i conseguenti criteri, indirizzi e linee tecniche da applicarsi negli strumenti di governo del territorio per contenere il consumo di suolo.

In applicazione dei criteri, indirizzi e linee tecniche summenzionati, gli strumenti comunali di governo del territorio prevedono 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, prioritariamente mediante l'utilizzo di edilizia esistente inutilizzata o il recupero di aree dismesse nell'ambito del tessuto urbano consolidato o su aree libere interstiziali.

Sono comunque garantite le misure compensative di riqualificazione urbana previste dal piano dei servizi. In ogni caso, gli strumenti comunali di governo del territorio non possono disporre nuove previsioni comportanti ulteriore consumo del suolo sino a che non siano state del tutto attuate le previsioni di espansione e trasformazione vigenti al 01 dicembre 2014.

Con una norma transitoria si erano determinate delle scadenze temporali che regolavano il processo a cascata di applicazione della legge <sup>(36)</sup>.

---

<sup>35</sup> Legge Regionale 28 novembre 2014, n. 31.

<sup>36</sup> Scadenze ampiamente non rispettate.



L'integrazione del PTR viene pubblicata sul BURL il 13 marzo del 2019, da questa data le Province e la Città metropolitana dovranno adeguare i propri PTCP entro ventiquattro mesi e i Comuni, di seguito, lo dovranno fare in occasione della prima scadenza del Documento di Piano; tuttavia, questi ultimi, qualora vogliano anticipare tale scadenza, potranno farlo a partire dalla data sopra riportata.

Il Piano delle Regole 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.

Il **Piemonte** ha integrato la propria legge urbanistica con riferimenti al consumo di suolo nel **2015** con la legge n. 3, con la quale ha precisato che la Regione esercita le proprie funzioni in materia di pianificazione del territorio disciplinando, **la tutela e la limitazione del consumo del suolo**, al fine di giungere all'obiettivo di un consumo zero e gli interventi di conservazione e di trasformazione del territorio a scopi insediativi, residenziali e produttivi commerciali e turistico-ricettivi.

Gli strumenti di pianificazione, ai diversi livelli, assicurano lo sviluppo sostenibile del territorio attraverso:

- a) la riqualificazione degli ambiti già urbanizzati;
- b) **il contenimento del consumo di suolo**, limitandone i nuovi impegni ai casi in cui non vi siano soluzioni alternative;
- c) la progettazione attenta all'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili e all'efficienza energetica.

I Comuni, singoli od associati, esercitano le loro competenze in materia di pianificazione e gestione del territorio mediante la formazione e l'attuazione dei Piani Regolatori Generali, comunali e intercomunali, finalizzati al soddisfacimento delle esigenze sociali delle comunità locali e aventi quali specifici obiettivi:

- a) la riqualificazione dei tessuti edilizi periferici e marginali e dei nuclei isolati di recente formazione, anche attraverso la rimozione degli interventi incongrui e il ripristino delle condizioni ambientali e paesaggistiche compromesse;
- b) il contenimento del consumo dei suoli.

Anche la **Toscana**, qualche settimana prima nel medesimo mese ed anno <sup>(37)</sup>, con la legge 65, stabilisce che le trasformazioni che comportano *impegno di suolo non edificato* a fini insediativi o infrastrutturali sono consentite esclusivamente nell'ambito del territorio urbanizzato quale individuato dal piano strutturale, tenuto conto delle relative indicazioni del piano di indirizzo territoriale (PIT), salvo alcune eccezioni di livello sovracomunale. Non sono comunque consentite nuove edificazioni residenziali fuori del territorio urbanizzato.

Le trasformazioni non residenziali al di fuori del territorio urbanizzato, che comportino impegno di suolo non edificato, sono consentite esclusivamente attraverso la Conferenza di co-pianificazione <sup>(38)</sup>, al fine di verificarne la sostenibilità per ambiti sovracomunali.

Nuovi impegni di suolo a fini insediativi o infrastrutturali sono consentiti esclusivamente qualora non sussistano alternative di riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti. Essi devono in ogni caso concorrere alla riqualificazione dei sistemi insediativi e degli assetti territoriali nel loro insieme, nonché alla prevenzione e al recupero del degrado ambientale e funzionale.

---

<sup>37</sup> Legge regionale 10 novembre 2014, n. 65.

<sup>38</sup> Le previsioni di trasformazione che comportano impegno di suolo non edificato all'esterno del perimetro del territorio urbanizzato e sono subordinate al previo parere favorevole della conferenza di co-pianificazione.



I nuovi insediamenti, gli interventi di sostituzione dei tessuti insediativi e i mutamenti delle destinazioni d'uso che comportano aumento del fabbisogno di dotazioni pubbliche sono in ogni caso subordinati all'esistenza delle condizioni che garantiscono le prestazioni necessarie alla corretta riproduzione del patrimonio territoriale o alla contestuale realizzazione degli interventi necessari a tal fine. Sono comunque da garantire l'accesso ai servizi di interesse pubblico e le prestazioni dei servizi stessi.

Non sono soggette alla conferenza di co-pianificazione le previsioni che comportano impegni di suolo non edificato all'esterno del perimetro del territorio urbanizzato nei seguenti casi:

- a) interventi di adeguamento delle infrastrutture lineari esistenti,
- b) interventi attinenti alla sicurezza, al pronto soccorso sanitario, alla difesa idraulica e idrogeologica,
- c) ampliamento delle strutture esistenti artigianali, industriali, o produttrici di beni e servizi, purché finalizzato al mantenimento delle funzioni produttive,
- d) ampliamento delle opere pubbliche esistenti.

La conferenza di co-pianificazione è costituita dai legali rappresentanti della Regione, della Provincia o della Città metropolitana, del Comune interessato o dell'Ente responsabile dell'esercizio associato, o loro sostituti sulla base dell'ordinamento dell'ente. Alla conferenza partecipano, senza diritto di voto, anche i legali rappresentanti dei comuni eventualmente interessati da effetti territoriali sovracomunali derivanti dalle previsioni.

La conferenza di co-pianificazione verifica che le previsioni proposte siano conformi al PIT, che non sussistano alternative sostenibili di riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e infrastrutture esistenti, e indica gli eventuali interventi compensativi degli effetti indotti sul territorio.

I nuovi impegni di suolo comportanti effetti territoriali sovracomunali sono oggetto di perequazione territoriale.<sup>(39)</sup>

I Comuni, le unioni di comuni, le province, la città metropolitana e la Regione, assicurano, ciascuno per la propria competenza, attraverso gli atti di governo del territorio e l'integrazione delle diverse politiche, la qualità del territorio rurale. Gli stessi riconoscono e promuovono l'attività agricola come attività economico-produttiva, valorizzano l'ambiente e il paesaggio rurale e perseguono il contenimento del consumo di suolo agricolo anche limitandone la frammentazione ad opera di interventi non agricoli.

Anche per il **Veneto** il suolo, **risorsa limitata e non rinnovabile**, è **bene comune di fondamentale importanza per la qualità della vita** delle generazioni attuali e future, per la salvaguardia della salute, per l'equilibrio ambientale e per la tutela degli ecosistemi naturali, nonché per la produzione agricola finalizzata non solo all'alimentazione ma anche ad una insostituibile funzione di salvaguardia del territorio.

Questa regione, con la legge 6 giugno **2017**, n. 14, detta norme per il **contenimento del consumo di suolo** assumendo quali principi informativi: la programmazione dell'uso del suolo e la riduzione progressiva e controllata della sua copertura artificiale, la tutela del paesaggio, delle reti ecologiche, delle superfici agricole e forestali e delle loro produzioni, la promozione della biodiversità coltivata, la rinaturalizzazione di suolo impropriamente occupato, la riqualificazione e la rigenerazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata, contemplando l'utilizzo di nuove risorse territoriali esclusivamente quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente.

La legge veneta definisce:

- a) **superficie naturale e seminaturale**: tutte le superfici non impermeabilizzate, comprese quelle situate all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata e utilizzate, o destinate, a verde pubblico o ad uso pubblico, quelle costituenti continuità ambientale, ecologica e naturalistica con le superfici esterne della medesima natura, nonché quelle destinate all'attività agricola;

---

<sup>39</sup> La perequazione territoriale è finalizzata a redistribuire e compensare i vantaggi e gli oneri sia di natura territoriale che ambientale derivanti dalle scelte effettuate con gli strumenti della pianificazione territoriale ed urbanistica e presuppone la formalizzazione di un accordo tra gli enti locali interessati.



- b) **superficie agricola:** i terreni qualificati come tali dagli strumenti urbanistici, nonché le aree di fatto utilizzate a scopi agro-silvo-pastorali, indipendentemente dalla destinazione urbanistica e quelle, comunque libere da edificazioni e infrastrutture, suscettibili di utilizzazione agricola anche presenti negli spazi liberi delle aree urbanizzate;
- c) **consumo di suolo:** l'incremento della superficie naturale e seminaturale interessata da interventi di impermeabilizzazione del suolo, o da interventi di copertura artificiale, scavo o rimozione, che ne compromettano le funzioni eco-sistemiche e le potenzialità produttive; il calcolo del consumo di suolo si ricava dal bilancio tra le predette superfici e quelle ripristinate a superficie naturale e seminaturale;
- d) **impermeabilizzazione del suolo:** il cambiamento della natura o della copertura del suolo che ne elimina la permeabilità, impedendo alle acque meteoriche di raggiungere naturalmente la falda acquifera; tale cambiamento si verifica principalmente attraverso interventi di urbanizzazione, ma anche nel caso di compattazione del suolo dovuta alla presenza di infrastrutture, manufatti, depositi permanenti di materiali o attrezzature;
- e) **ambiti di urbanizzazione consolidata:** l'insieme delle parti del territorio già edificato, comprensivo delle aree libere intercluse o di completamento destinate dallo strumento urbanistico alla trasformazione insediativa, delle dotazioni di aree pubbliche per servizi e attrezzature collettive, delle infrastrutture e delle viabilità già attuate, o in fase di attuazione, nonché le parti del territorio oggetto di un piano urbanistico attuativo approvato e i nuclei insediativi in zona agricola. Tali ambiti di urbanizzazione consolidata non coincidono necessariamente con quelli individuati dal piano di assetto del territorio (PAT);
- f) **opere incongrue o elementi di degrado:** gli edifici e gli altri manufatti, assoggettabili agli interventi di riqualificazione edilizia ed ambientale, che per caratteristiche localizzative, morfologiche, strutturali, funzionali, volumetriche od estetiche, costituiscono *elementi non congruenti con il contesto paesaggistico, ambientale od urbanistico, o sotto il profilo igienico-sanitario e della sicurezza;*
- g) **ambiti urbani degradati:** le aree ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata, assoggettabili agli interventi di riqualificazione urbana di cui all'articolo 6, contraddistinti da una o più delle seguenti caratteristiche:
- degrado edilizio, riferito alla presenza di un patrimonio architettonico di scarsa qualità, obsoleto, inutilizzato, sottoutilizzato o impropriamente utilizzato, inadeguato sotto il profilo energetico, ambientale o statico-strutturale;
  - degrado urbanistico, riferito alla presenza di un impianto urbano eterogeneo, disorganico o incompiuto, alla scarsità di attrezzature e servizi, al degrado o assenza degli spazi pubblici e alla carenza di aree libere, alla presenza di attrezzature ed infrastrutture non utilizzate o non compatibili, sotto il profilo morfologico, paesaggistico o funzionale, con il contesto urbano in cui ricadono;
  - degrado socio-economico, riferito alla presenza di condizioni di abbandono, di sottoutilizzazione o sovraffollamento degli immobili, di impropria o parziale utilizzazione degli stessi, di fenomeni di impoverimento economico e sociale o di emarginazione;
  - degrado ambientale: riferito a condizioni di naturalità compromesse da inquinanti, antropizzazioni, squilibri degli habitat e altre incidenze anche dovute a mancata manutenzione del territorio ovvero da situazioni di rischio individuabili con la pianificazione generale e di settore;
- h) **ambiti urbani di rigenerazione:** le aree ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata, caratterizzati da attività di notevole consistenza, dismesse o da dismettere, incompatibili con il contesto paesaggistico, ambientale od urbanistico, nonché le parti significative di quartieri urbani interessate dal sistema infrastrutturale della mobilità e dei servizi; tali ambiti sono assoggettabili ai programmi di rigenerazione urbana sostenibile, finalizzati:
- alla sostenibilità ecologica e all'incremento della biodiversità in ambiente urbano;
  - al contenimento del consumo di suolo;
  - alla riduzione dei consumi idrici ed energetici mediante l'efficientamento delle reti pubbliche e la riqualificazione del patrimonio edilizio;

- all'integrazione sociale, culturale e funzionale mediante la formazione di nuove centralità urbane, alla qualità degli spazi pubblici, alla compresenza e all'interrelazione di residenze, attività economiche, servizi pubblici e commerciali, attività lavorative, nonché spazi ed attrezzature per il tempo libero, per l'incontro e la socializzazione, con particolare considerazione delle esigenze dei soggetti con disabilità;
  - al soddisfacimento della domanda abitativa e alla coesione sociale, mediante la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale;
  - all'integrazione delle infrastrutture della mobilità veicolare, pedonale e ciclabile con il tessuto urbano e, più in generale, con le politiche urbane della mobilità sostenibile e con la rete dei trasporti collettivi;
  - alla partecipazione attiva degli abitanti alla progettazione e gestione dei programmi di intervento;
  - all'innovazione e sperimentazione edilizia e tecnologica, promuovendo la sicurezza e l'efficientamento energetico;
  - allo sviluppo di nuove economie e di nuova occupazione, alla sicurezza sociale ed al superamento delle disuguaglianze sociali;
- i) **mitigazione:** misure volte a mantenere le funzioni eco-sistemiche del suolo e a ridurre gli effetti negativi, diretti o indiretti, degli interventi di edificazione ed urbanizzazione del territorio sull'ambiente e sul benessere umano;
  - j) **compensazione ecologica:** interventi volti al ripristino delle condizioni di naturalità o semi naturalità dei suoli, finalizzati a compensare quelle perse con gli interventi di edificazione ed urbanizzazione, quali la bonifica e la de impermeabilizzazione del suolo o gli interventi per lo sviluppo degli spazi verdi;
  - k) **invarianza idraulica:** il principio secondo il quale la trasformazione di un'area non deve provocare un aggravio della portata di piena del corpo idrico ricevente i deflussi superficiali originati dall'area stessa;
  - l) **potenziamento idraulico:** misure volte ad effettuare tutti gli interventi preventivi sui corpi idrici superficiali indirizzati alla protezione dell'ambiente e delle persone in ragione dei radicali cambiamenti climatici.

Sono obiettivi delle politiche territoriali e, in particolare, degli strumenti di pianificazione:

- a) ridurre progressivamente il consumo di suolo non ancora urbanizzato per usi insediativi e infrastrutturali, in coerenza con l'obiettivo europeo di azzerarlo entro il 2050;
- b) individuare le funzioni eco-sistemiche dei suoli e le parti di territorio dove orientare azioni per il ripristino della naturalità, anche in ambito urbano e periurbano;
- c) promuovere e favorire l'utilizzo di pratiche agricole sostenibili, recuperando e valorizzando il terreno agricolo, anche in ambito urbano e periurbano;
- d) individuare le parti di territorio a pericolosità idraulica e geologica, incentivandone la messa in sicurezza secondo il principio di invarianza idraulica e valutandone, ove necessario, il potenziamento idraulico e favorendo la demolizione dei manufatti che vi insistono, con restituzione del sedime e delle pertinenze a superficie naturale e, ove possibile, agli usi agricoli e forestali; nonché disciplinando l'eventuale riutilizzo, totale o parziale, della volumetria o della superficie, dei manufatti demoliti negli ambiti di urbanizzazione consolidata o in aree allo scopo individuate nel Piano degli interventi (PI), mediante riconoscimento di crediti edilizi o altre misure agevolative;
- e) valutare gli effetti degli interventi di trasformazione urbanistico-edilizia sulla salubrità dell'ambiente, con particolare riferimento alla qualità dell'aria, e sul paesaggio, inteso anche quale elemento identitario delle comunità locali;
- f) incentivare il recupero, il riuso, la riqualificazione e la valorizzazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata, favorendo usi appropriati e flessibili degli edifici e degli spazi pubblici e privati, nonché promuovendo la qualità urbana ed architettonica ed, in particolare, la rigenerazione urbana sostenibile e la riqualificazione edilizia ed ambientale degli edifici;



- g) ripristinare il prevalente uso agrario degli ambiti a frammentazione territoriale, prevedendo il recupero dei manufatti storici e del paesaggio naturale agrario, il collegamento con i corridoi ecologici ed ambientali, la valorizzazione dei manufatti isolati, la rimozione dei manufatti abbandonati;
- h) valorizzare le ville venete e il loro contesto paesaggistico, come elemento culturale identitario del territorio veneto;
- i) rivitalizzare la città pubblica e promuovere la sua attrattività, fruibilità, qualità ambientale ed architettonica, sicurezza e rispondenza ai valori identitari e sociali della comunità locale, con particolare attenzione alle specifiche esigenze dei bambini, degli anziani e dei giovani, nonché alla accessibilità da parte dei soggetti con disabilità;
- j) assicurare la trasparenza amministrativa e la partecipazione informata dei cittadini alle scelte strategiche di trasformazione urbanistico-edilizia, di riqualificazione e rigenerazione urbana e territoriale, anche promuovendo la partecipazione dei diversi soggetti portatori di interessi nei procedimenti di pianificazione;
- k) attivare forme di collaborazione pubblico-privato che contribuiscano alla riqualificazione del territorio e della città, su basi di equilibrio economico-finanziario e di programmazione temporale dei procedimenti e delle iniziative in un contesto di prevedibilità, certezza e stabilità della regolazione.

Il consumo di suolo è gradualmente ridotto nel corso del tempo ed è soggetto a programmazione regionale e comunale.

La Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, stabilisce:

- a) la quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale <sup>(40)</sup> nel periodo preso a riferimento, in coerenza con l'obiettivo comunitario di azzerarlo entro il 2050, e la sua ripartizione per Ambiti Sovracomunali Omogenei (ASO) <sup>(41)</sup>, tenendo conto, sulla base delle informazioni disponibili in sede regionale e di quelle fornite dai comuni con le modalità e nei termini prestabiliti, dei seguenti aspetti:
  - delle specificità territoriali, in particolare di quelle montane;
  - delle caratteristiche qualitative, idrauliche e geologiche dei suoli e delle loro funzioni ecosistemiche,
  - delle produzioni agricole, delle tipicità agroalimentari, dell'estensione e della localizzazione delle aree agricole rispetto alle aree urbane e periurbane;
  - dello stato di fatto della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica;
  - dell'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche;
  - dell'estensione del suolo già edificato, della consistenza delle aree e degli edifici dismessi o, comunque, inutilizzati;
  - delle varianti verdi approvate dai comuni;
  - degli interventi programmati dai Consorzi di sviluppo dei Sistemi produttivi locali, distretti industriali e consorzi di sviluppo industriale.
- b) i criteri di individuazione e gli obiettivi di recupero degli ambiti urbani di rigenerazione, nonché gli strumenti e le procedure atti a garantire l'effettiva partecipazione degli abitanti alla progettazione e gestione dei programmi di rigenerazione urbana sostenibile;
- c) le politiche, gli strumenti e le azioni positive per concorrere, in collaborazione con le autonomie locali e gli altri enti pubblici, al conseguimento degli obiettivi,
- d) le regole e le misure applicative ed organizzative per la determinazione, registrazione e circolazione dei crediti edilizi;

---

<sup>40</sup> D.G.R. 15 maggio 2018, n. 668.

<sup>41</sup> Vedi ATO della Regione Lombardia.



- e) le procedure di verifica e monitoraggio, avvalendosi dell'attività dell'osservatorio della pianificazione territoriale e urbanistica;
- f) i criteri di individuazione degli interventi pubblici di interesse regionale per i quali, mancando alternative alla loro localizzazione negli ambiti di urbanizzazione consolidata, non trovano applicazione le limitazioni previste dalla legge, fermo restando il loro assoggettamento ad idonee misure di mitigazione e ad interventi di compensazione ecologica;
- g) l'articolazione, l'ambito di intervento, le modalità, i tempi di presentazione, i criteri di selezione delle domande e la relativa modulistica, del fondo regionale,
- h) ogni altra indicazione anche metodologica ritenuta appropriata in funzione degli obiettivi perseguiti.

La Giunta regionale, sulla base dei dati forniti dall'osservatorio della pianificazione territoriale ed urbanistica, sottopone *a revisione almeno quinquennale la quantità massima del consumo di suolo ammesso nel territorio regionale.*

La Regione **Emilia-Romagna**, nel 2017, in coerenza con gli articoli 9, 44 e 117 della Costituzione e con i principi desumibili dagli articoli 11 e 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, assume l'obiettivo del consumo di suolo a saldo zero da raggiungere entro il **2050**. A tale scopo, gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica perseguono la limitazione del consumo di suolo, attraverso il riuso e la rigenerazione del territorio urbanizzato.

Nel rispetto dei limiti quantitativi poco sopra specificati, il consumo di suolo è consentito esclusivamente per opere pubbliche e opere qualificate dalla normativa vigente di interesse pubblico e per insediamenti strategici volti ad aumentare l'attrattività e la competitività del territorio, nei soli casi in cui non esistano ragionevoli alternative consistenti nel riuso di aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse. A tale scopo, nell'ambito della valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale dei piani, degli accordi operativi e dei piani attuativi di iniziativa pubblica *sono necessariamente considerate le alternative localizzative che non comportino consumo del suolo*, e la determinazione che approva i medesimi strumenti contiene specifiche e puntuali motivazioni relative alla necessità di prevedere l'utilizzo di suolo ineditato.

Il consumo di suolo **non è comunque consentito per nuove edificazioni residenziali**, ad eccezione di quelle necessarie:

- a) per attivare interventi di riuso e di rigenerazione di parti del territorio urbanizzato a prevalente destinazione residenziale;
- b) per realizzare interventi di edilizia residenziale sociale, comprensivi unicamente della quota di edilizia libera indispensabile per assicurare la fattibilità economico finanziaria dell'intervento.

In ogni caso, i nuovi insediamenti al di fuori del territorio urbanizzato non devono accrescere la dispersione insediativa, individuando soluzioni localizzative contigue a insediamenti esistenti o convenzionati e funzionali alla riqualificazione del disegno dei margini urbani e al rafforzamento dell'armatura territoriale esistente.

Il consumo di suolo è dato dal saldo tra le aree per le quali la pianificazione urbanistica attuativa prevede la trasformazione insediativa al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato, e quelle per le quali la medesima pianificazione stabilisca una destinazione che richieda, all'interno del medesimo perimetro, interventi di de-sigillazione, attraverso la rimozione dell'impermeabilizzazione del suolo.

I Comuni rendono pubblici i dati numerici e cartografici dello stato del consumo di suolo nel proprio territorio, aggiornati al 31 dicembre dell'anno precedente. Nel corso del periodo transitorio, i Comuni monitorano le trasformazioni realizzate in attuazione del piano vigente e provvedono all'invio degli esiti dello stesso alla Regione, alla scadenza di ogni semestre dalla data di approvazione della legge urbanistica. La Regione provvede al monitoraggio del consumo di suolo ai sensi della medesima legge e alla pubblicazione sul proprio sito web dei relativi dati.



In coerenza con l'obiettivo del consumo di suolo a saldo zero, la pianificazione territoriale e urbanistica può prevedere, per l'intero periodo, un consumo del suolo complessivo entro il limite massimo del 3 per cento della superficie del territorio urbanizzato.

Previa valutazione che non sussistano ragionevoli alternative localizzative che non determinino consumo di suolo, non sono computate ai fini del calcolo della quota massima di consumo di suolo le aree che sono utilizzate per la realizzazione:

- a) di opere pubbliche di rilievo sovracomunale e di opere qualificate dalla normativa vigente di interesse pubblico;
- b) di interventi di ampliamento e ristrutturazione di fabbricati adibiti all'esercizio di impresa ovvero di interventi di nuova costruzione di fabbricati o altri manufatti necessari per lo sviluppo e la trasformazione di attività già insediate, nell'area di pertinenza delle stesse, in lotti contigui o circostanti, ovvero in aree collocate in prossimità delle medesime attività, ad esclusione degli interventi che comportino la trasformazione di un esercizio commerciale in una struttura di vendita o insediamento commerciale di rilievo sovracomunale;
- c) di nuovi insediamenti produttivi di interesse strategico regionale che siano oggetto di accordi per l'insediamento e lo sviluppo;
- d) di rilevanti insediamenti produttivi individuati ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 12 settembre 2016, n. 194<sup>(42)</sup>;
- e) di parchi urbani ed altre dotazioni ecologico ambientali;
- f) di fabbricati nel territorio rurale funzionali all'esercizio delle imprese agricole;
- g) le aree utilizzate per l'attuazione delle previsioni dei piani urbanistici vigenti.

---

<sup>42</sup> Regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124.



## 10 - La riqualificazione e la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente (qualità architettonica, uso temporaneo)

La **Toscana** è la prima Regione che, sul finire del 2016, stabilisce delle misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente.

Con la legge 91 modifica e integra la precedente 65 del 2014, introducendo specifiche disposizioni volte ad incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e la rigenerazione delle aree urbane degradate con le seguenti finalità:

- a) *favorire il riuso* delle aree già urbanizzate **per evitare ulteriore consumo di suolo** e rendere attrattiva la trasformazione delle stesse,
- b) *favorire la densificazione* delle aree urbane per la migliore sostenibilità economica dei sistemi di mobilità collettiva,
- c) *mantenere e incrementare l'attrattività dei contesti urbani* in ragione della pluralità delle funzioni presenti,
- d) *garantire* la manutenzione ordinaria e straordinaria e *l'innovazione delle opere di urbanizzazione e delle dotazioni collettive*,
- e) *favorire*, anche con procedure di partecipazione civica, *la verifica dell'utilità collettiva degli interventi di rigenerazione urbana*.

A tali fini sono stabilite le seguenti definizioni:

- a) *per aree caratterizzate da degrado urbanistico* si intendono le aree con presenza di un patrimonio edilizio e connotate da un impianto urbano di scarsa qualità sotto il profilo architettonico e morfo tipologico, associata alla carenza di attrezzature e servizi, alla carenza e al degrado degli spazi pubblici e delle aree libere, nonché le aree caratterizzate da attrezzature ed infrastrutture dismesse,
- b) *per aree caratterizzate da degrado socio-economico* si intendono le aree connotate da condizioni di abbandono, di sottoutilizzazione o sovrappollamento degli immobili, o comunque di impropria o parziale utilizzazione degli stessi, o con presenza di strutture non compatibili, dal punto di vista morfologico, paesaggistico, ambientale o funzionale, con il contesto urbano di riferimento.

Gli interventi volti a riqualificare il contesto urbano attraverso un insieme sistematico di opere consistenti:

- a) *nella riorganizzazione* del patrimonio edilizio esistente,
- b) *nella riqualificazione* delle aree degradate,
- c) *nella riorganizzazione funzionale* delle aree dismesse,
- d) *nel recupero* e riqualificazione degli edifici di grandi dimensioni o complessi edilizi dismessi,
- e) *nella riqualificazione* delle connessioni con il contesto urbano,

da individuare attraverso il Piano Operativo ovvero nel Piano Strutturale, mediante un apposito *atto di ricognizione* da approvarsi con variante semplificata che, ove occorra, costituirà vincolo preordinato all'esproprio.

La previsione del piano operativo o l'atto comunale di ricognizione, sono costituiti da:

1. la descrizione dell'area individuata da cui risultino le condizioni di degrado,
2. gli obiettivi di riqualificazione che si intendono conseguire attraverso gli interventi di rigenerazione urbana,



3. le prescrizioni, comprese quelle d'uso del PIT con valenza di piano paesaggistico da rispettare, nonché le direttive a cui fare riferimento nella definizione degli interventi,
4. i parametri da rispettare nella progettazione degli interventi con particolare riferimento, alle altezze massime degli edifici ed al rapporto di copertura dell'area,
5. un quadro complessivo delle opere pubbliche che l'amministrazione comunale intende realizzare,
6. le aree oggetto della perequazione o della compensazione urbanistiche,
7. gli incrementi ed eventuali ulteriori premialità, da collegare agli interventi proposti in relazione agli obiettivi dichiarati, che non possono comunque superare la misura massima del 35 per cento della superficie utile lorda esistente all'interno dell'area alla data di entrata in vigore della presente legge, o in alternativa, la densità massima esistente nelle aree contigue.

Le proposte di interventi di rigenerazione urbana possono essere presentate dai soggetti aventi titolo anche tramite un soggetto promotore terzo attraverso una manifestazione di interesse entro il termine di cinque anni dall'entrata in vigore del PO o dell'atto di ricognizione del PS.

Ferme restando le valutazioni ambientali e di compatibilità paesaggistica, ove previste dalla normativa di riferimento, nel caso di accoglimento della proposta presentata oppure di una di esse, qualora siano presentate più proposte, il comune approva il **piano di intervento**, unitamente al relativo schema di convenzione, motivando in ordine all'accoglimento o al mancato accoglimento delle osservazioni presentate durante il procedimento. L'approvazione costituisce, ove occorra, integrazione degli strumenti della pianificazione urbanistica, nonché dichiarazione di pubblica utilità.

Gli interventi di rigenerazione urbana non possono comportare la trasformazione del territorio rurale, comunque definito negli strumenti urbanistici comunali, in aree con caratteristiche di zonizzazione urbana, fatta salva la necessità di soddisfacimento del fabbisogno di edilizia residenziale pubblica, purché ciò contribuisca a qualificare il disegno dei margini urbani.

Qualora nell'area oggetto di interventi di rigenerazione urbana siano presenti destinazioni d'uso produttive, le attività produttive in essere sono mantenute e innovate anche favorendo l'inserimento di nuove attività produttive compatibili con il contesto urbano, attività di terziario avanzato, di servizio alla produzione o di servizio alla persona.

La Regione promuove accordi di pianificazione finalizzati alla riqualificazione urbanistica di aree industriali dismesse o parzialmente dismesse, individuate dagli strumenti della programmazione <sup>(43)</sup>.

Nella legge **Emiliana** del dicembre 2017, la promozione del riuso e della rigenerazione vengono codificati nel Capo II del Titolo II.

Per aumentare l'attrattività delle aree edificate con continuità, la riqualificazione dell'ambiente costruito deve essere perseguita secondo criteri di sostenibilità, accrescendone la vivibilità attraverso la qualificazione e l'ampliamento dei servizi e delle funzioni strategiche ivi insediati.

Gli *interventi di riuso e di rigenerazione urbana* riguardano spazi ed edifici, sia pubblici che privati, da qualificare anche attraverso interventi di demolizione e ricostruzione, nuova costruzione e densificazione, e prevedono l'inserimento di nuove funzioni diversificate, di edilizia residenziale sociale, di spazi e strutture di servizio pubblico.

Gli interventi di riuso e di rigenerazione urbana sono diretti a elevare gli standard di qualità ambientale e architettonica e si pongono l'obiettivo:

---

<sup>43</sup> Articolo 6 della legge regionale 2 agosto 2013, n. 44 (Disposizioni in materia di programmazione regionale).



- di conseguire una significativa riduzione dei consumi idrici e di quelli energetici;
- di realizzare bonifiche di suoli inquinati e la riduzione delle aree impermeabili;
- di potenziare e qualificare la presenza del verde all'interno dei tessuti urbani;
- di promuovere una efficiente raccolta differenziata dei rifiuti;
- di sviluppare una mobilità sostenibile, incentrata sugli spostamenti pedonali, ciclabili e sull'accesso alle reti e nodi del trasporto pubblico.

I Comuni perseguono la qualità progettuale degli interventi di riuso e di rigenerazione urbana anche attraverso i concorsi di architettura e i processi di progettazione partecipata.

Al fine di garantire una qualità progressivamente crescente degli insediamenti urbani anche nel quadro dei progetti di rigenerazione urbana, si promuove l'adozione di protocolli energetico ambientali (rating system)<sup>(44)</sup> nazionali o internazionali, a supporto della maggior diffusione della sostenibilità nel settore dell'edilizia e dell'urbanistica, prevedendo la possibilità di estendere norme premiali ai progetti che siano in grado di dimostrare, anche tramite i processi di certificazione, il rispetto di elevati standard di performance energetico ambientali.

Costituiscono interventi di riuso e rigenerazione urbana le seguenti tipologie di trasformazioni edilizie e urbanistiche dei tessuti urbani esistenti:

- a) gli interventi di “**qualificazione edilizia**”, diretti a realizzare la *demolizione e ricostruzione* di uno o più fabbricati che presentino una scarsa qualità edilizia, non soddisfacendo i requisiti minimi di efficienza energetica, sicurezza sismica, abbattimento delle barriere architettoniche, igienico-sanitari e di sicurezza degli impianti, previsti dalla normativa vigente, nonché gli *interventi conservativi* che, senza prevedere la demolizione dell'edificio originario, consentono comunque di realizzare i miglioramenti dell'efficienza energetica, della sicurezza sismica e degli altri requisiti tecnici richiesti dalla normativa vigente ai fini dell'agibilità. Ferma restando l'osservanza della disciplina di tutela del centro storico e degli edifici di valore storico, artistico e testimoniale, gli interventi di qualificazione edilizia sono sempre ammessi e si attuano con intervento diretto, fatti salvi gli eventuali limiti e condizioni stabiliti dal PUG,
- b) gli interventi di “**ristrutturazione urbanistica**”<sup>(45)</sup>, comprensivi degli interventi di costruzione e successiva demolizione<sup>(46)</sup>, i quali si attuano attraverso permesso di costruire convenzionato,
- c) gli interventi di “**addensamento o sostituzione urbana**”, consistenti nei processi di riqualificazione anche incrementali, che, con particolare riferimento ad aree strategiche della città ovvero ad aree degradate, marginali, dismesse o di scarsa utilizzazione edificatoria, prevedono una loro significativa trasformazione che può comportare, in via esemplificativa: la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati, degli spazi aperti e della rete stradale; la delocalizzazione degli immobili collocati in aree soggette a rischio ambientale e industriale; la demolizione senza ricostruzione di edifici collocati in areali caratterizzati da un'eccessiva concentrazione insediativa, con l'eventuale trasferimento delle

---

<sup>44</sup> Sistema di valutazione

<sup>45</sup> Gli interventi rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale.

<sup>46</sup> Consistenti nella realizzazione delle nuove edificazioni previste dal progetto e successiva dismissione e demolizione dell'edificio originario, per consentire la continuità d'utilizzo del patrimonio edilizio esistente fino alla conclusione dei lavori di costruzione degli edifici destinati a sostituirli.



quantità edificatorie secondo le indicazioni del PUG; l'inserimento di nuove funzioni e la realizzazione o adeguamento delle dotazioni territoriali, delle infrastrutture e dei servizi pubblici nonché l'attuazione di interventi di edilizia residenziale sociale. Tali interventi sono diretti a rivitalizzare e qualificare il territorio dal punto di vista identitario, sociale ed economico, realizzando nuove attrattività e opportunità di sviluppo. Gli interventi di addensamento o sostituzione urbana si attuano attraverso gli accordi operativi o i piani attuativi di iniziativa pubblica.

Le prestazioni in merito al sistema delle dotazioni territoriali, delle infrastrutture e dei servizi pubblici che concorrono a realizzare lo standard minimo di qualità urbana ed ecologico-ambientale, da realizzare nel territorio urbanizzato rispetto a quanto richiesto per i nuovi insediamenti, allo scopo di promuovere gli interventi di riuso e rigenerazione urbana, si conformano ai seguenti principi:

- a) il PUG, nel definire la strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale, conferma l'attuale quota complessiva di aree pubbliche destinate a servizi, esistente nel territorio urbanizzato, destinando tali aree prioritariamente a soddisfare il fabbisogno di nuove dotazioni territoriali ovvero all'ammodernamento e qualificazione delle opere e infrastrutture pubbliche esistenti <sup>(47)</sup>,
- b) le aree permeabili collocate all'interno del territorio urbanizzato, non dotate di infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti, sono destinate prioritariamente alla realizzazione di dotazioni ecologiche e ambientali e al mantenimento dei cunei verdi tra territorio rurale e territorio urbanizzato. Nelle medesime aree il PUG può motivatamente considerare ammissibili interventi di trasformazione edilizia nel solo caso in cui accerti che nelle aree contigue siano presenti adeguate dotazioni ecologiche e ambientali,
- c) fermo restando il rispetto delle prescrizioni di tutela indiretta stabilite dal Codice dei beni culturali e del paesaggio e delle prescrizioni del PUG sugli edifici di interesse storico-architettonico, culturale e testimoniale, i permessi di costruire convenzionati relativi agli interventi di ristrutturazione urbanistica, gli accordi operativi e i piani attuativi di iniziativa pubblica che regolano interventi di addensamento o sostituzione urbana non sono tenuti all'osservanza dei limiti di densità edilizia e di altezze degli edifici di cui agli articoli 7 e 8 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765);

---

<sup>47</sup> Il Comune, allo scopo di promuovere la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale con il concorso dei privati, può conferire agli stessi, in diritto di superficie, le aree pubbliche destinate a servizi nelle quali non siano state realizzate, o non siano in corso di realizzazione, dotazioni territoriali, infrastrutture o servizi pubblici, quale concorso per la realizzazione dei medesimi interventi, secondo criteri di imparzialità e trasparenza, qualora nel documento di Valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e territoriale (Valsat) sia verificato che l'adeguamento delle dotazioni di attrezzature e spazi collettivi, pregressi e quelli generati dagli interventi, sia pienamente soddisfatto nei medesimi ambiti o in aree contermini, ovvero, in aree agevolmente accessibili con appositi percorsi ciclo pedonali protetti e con l'apposita organizzazione dei trasporti pubblici. Le medesime aree pubbliche possono altresì essere concesse in diritto di superficie a privati, nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento, ove risultino indispensabili per realizzare interventi di riuso e rigenerazione urbana.



- d) la strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale può individuare gli ambiti del territorio urbanizzato nei quali gli interventi di ristrutturazione urbanistica e di addensamento o sostituzione urbana possono comportare la cessione al Comune di aree per dotazioni territoriali anche al di sotto della quantità minima prevista dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968, qualora nel documento di Valsat sia dimostrato che i fabbisogni di attrezzature e spazi collettivi, pregressi e quelli generati dall'intervento, sono pienamente soddisfatti nei medesimi ambiti o in aree contermini ovvero in aree agevolmente accessibili con appositi percorsi ciclo pedonali protetti e con l'apposita organizzazione dei trasporti pubblici. In tali ipotesi gli interventi di trasformazione concorrono alla realizzazione e al mantenimento delle dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici secondo quanto previsto dalla strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale, ivi compresa la monetizzazione, in tutto o in parte, della quota di aree per dotazioni territoriali stabilita dal citato decreto ministeriale del 1968,
- e) in parti del territorio urbanizzato caratterizzate da un'elevata accessibilità sostenibile, il PUG può disciplinare la realizzazione di interventi di riuso e di rigenerazione urbana che escludano o riducano l'utilizzo delle autovetture private e nei quali non trovano applicazione le disposizioni generali e settoriali che stabiliscono standard di parcheggi pubblici e pertinenziali. Le convenzioni urbanistiche, accluse agli accordi operativi, ai piani attuativi di iniziativa pubblica o ai permessi di costruire convenzionati che disciplinano tali interventi di rigenerazione, riportano l'impegno del privato e dei suoi aventi causa a rispettare le limitazioni all'uso di autovetture e sono trascritte nei registri immobiliari. Il PUG può altresì stabilire una significativa riduzione della dotazione di parcheggi pubblici in ambiti nei quali gli stessi siano compensati dalla corrispondente attuazione di quote aggiuntive di parcheggi pertinenziali o da forme di sostegno alla mobilità sostenibile. Il PUG può prevedere la realizzazione di insediamenti che presentino le caratteristiche stabilite dalla presente lettera anche nelle nuove urbanizzazioni attuabili in conformità alla presente legge,
- f) le misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale e le dotazioni ecologiche e ambientali, non sono oggetto di scomputo dal contributo di costruzione e non possono essere monetizzate.

Allo scopo di evitare la duplicazione della valutazione dei piani, il CU, in sede di esame della disciplina degli interventi di riuso e di rigenerazione urbana previsti dal PUG, può motivatamente esentare gli accordi operativi e i piani attuativi di iniziativa pubblica, meramente attuativi delle previsioni del PUG e che riguardino aree collocate all'interno del perimetro del territorio urbanizzato, dalla procedura di verifica di assoggettabilità alla Valsat, attestando che il PUG ha stabilito una disciplina urbanistica di dettaglio che non conferisce significativi margini di discrezionalità nella predisposizione dell'accordo operativo e del piano attuativo di iniziativa pubblica e ha valutato compiutamente gli effetti ambientali e territoriali degli interventi previsti.

Il PUG, nel disciplinare gli interventi di riuso e di rigenerazione urbana ammissibili, individua gli ambiti soggetti a ristrutturazione urbanistica nei quali l'uso di piccole aree a livello locale, per interventi edilizi e opere di urbanizzazione, è consentito direttamente attraverso permessi di costruire convenzionati.

Gli interventi di nuova costruzione disciplinati da accordi operativi o da piani attuativi di iniziativa pubblica nel territorio urbanizzato si attuano, in tutti i casi, attraverso la presentazione di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).

Il PUG può individuare le **opere incongrue** presenti sul territorio urbanizzato, definendo gli obiettivi di qualificazione dell'ambiente urbano che si intendono realizzare con la demolizione o la



significativa trasformazione delle stesse e indirizzi progettuali in merito alla tipologia degli interventi da attuare.

In alternativa all'espropriazione delle opere incongrue, la rigenerazione delle aree interessate è favorita attraverso il riconoscimento di diritti edificatori, ovvero attraverso accordi di cessione che prevedano le forme di compensazione.

Per promuovere la realizzazione degli interventi di addensamento o sostituzione urbana, il Comune predispone e mantiene aggiornato l'albo degli immobili pubblici e privati resi disponibili per interventi di riuso e di rigenerazione urbana e predispone appositi elaborati cartografici per renderne agevole l'individuazione.

Nell'albo sono individuati, in particolare:

- a) gli immobili che l'amministrazione comunale destina agli interventi di riuso e di rigenerazione urbana, con indicazione del relativo prezzo base di cessione, calmierato rispetto a quello di mercato,
- b) gli immobili resi disponibili da altri enti pubblici, previa stipula di apposita convenzione,
- c) gli immobili che i proprietari interessati, attraverso la stipula di apposita convenzione, si impegnino per almeno cinque anni a cedere al Comune o a terzi attuatori ad un prezzo calmierato rispetto a quello di mercato,

nei casi di cui alle lettere b) e c) il PUG può stabilire che, in sede di accordo operativo, siano riconosciute quote edificatorie aggiuntive o altre premialità, a compensazione dell'impegno assunto dal proprietario a cedere gli immobili al Comune o a terzi attuatori ad un prezzo convenzionato, ovvero può consentire la realizzazione di taluni interventi di riuso o rigenerazione urbana solo nel caso di immobili convenzionati.

Per individuare i proprietari interessati, l'amministrazione comunale provvede alla pubblicazione di appositi avvisi pubblici di manifestazione di interesse e, nel corso della predisposizione del PUG, può stipulare accordi con i soggetti che abbiano avanzato la propria istanza di partecipazione. I privati interessati possono manifestare il proprio interesse anche dopo l'approvazione del PUG e provvedere alla sottoscrizione della convenzione entro il termine stabilito dal piano stesso.

Allo scopo di attivare processi di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali e culturali, il Comune può consentire l'utilizzazione temporanea di tali edifici, per usi diversi da quelli consentiti.

**L'uso temporaneo** può riguardare sia immobili privati che edifici pubblici, per la realizzazione di iniziative di rilevante interesse pubblico e non comporta il mutamento della destinazione d'uso delle unità immobiliari interessate. Esso, in assenza di opere edilizie, è attuato senza titolo abilitativo.

La **Lombardia** inizia a trattare questo tema già a partire dal luglio del 1996 con la legge n. 15 sul recupero dei sottotetti, la quale viene poi assorbita nel Titolo IV – Capo I della successiva legge 12/2005; a seguire nel marzo del 2012, in quest'ultima legge viene introdotto l'articolo 97bis inerente il *Recupero delle aree non residenziali dismesse* e, successivamente, nella legge 31 del 2014, viene inserito il concetto di rigenerazione urbana. Tuttavia, un compendio di norme più articolato viene immesso solo nella successiva legge n. 7, del marzo 2017, sul *Recupero dei vani e locali seminterrati*, nella DGR n. 207, del giugno 2018 e nell'integrazione del PTR, vigente dal marzo 2019 ma la cui elaborazione era già iniziata nel novembre del 2016. Questo processo viene aggiornato nel Novembre 2019 con l'emanazione della legge regionale 18, pubblicata sul BURL - Supplemento 48 del 29/11/2019 dal titolo – *Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e*



*territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 e ad altre leggi regionali.*

Con la legge 15/1996 è consentito il recupero volumetrico, a solo scopo residenziale, del piano sottotetto, ma solo nel caso in cui gli edifici interessati siano serviti da tutte le urbanizzazioni primarie, ovvero, in presenza di impegno, da parte dei soggetti interessati, alla realizzazione delle suddette urbanizzazioni, contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento ed entro la fine dei relativi lavori.

Il recupero volumetrico a solo scopo residenziale del piano sottotetto è consentito anche negli edifici, destinati a residenza per almeno il venticinque per cento della superficie lorda di pavimento complessiva.

Inoltre, è consentito, attraverso interventi edilizi, purché siano rispettate tutte le prescrizioni igienico-sanitarie riguardanti le condizioni di abitabilità previste dai regolamenti vigenti e purché sia assicurata per ogni singola unità immobiliare l'altezza media ponderale di metri **2,40**, ulteriormente ridotta a metri 2,10 per i comuni posti a quote superiori a seicento metri di altitudine sul livello del mare, calcolata dividendo il volume della parte di sottotetto la cui altezza superi metri 1,50 per la superficie relativa.

Gli interventi edilizi possono comportare l'apertura di finestre, lucernari, abbaini e terrazzi per assicurare l'osservanza dei requisiti di aero-illuminazione e per garantire il benessere degli abitanti, nonché, per gli edifici di altezza pari o inferiore al limite di altezza massima posto dallo strumento urbanistico, possono comportare modificazioni di altezze di colmo e di gronda e delle linee di pendenza delle falde, unicamente al fine di assicurare i suddetti parametri.

Nei casi di deroga all'altezza massima, l'altezza minima abitabile non può essere superiore a metri **1,50**. All'interno dei centri storici e dei nuclei di antica formazione deve essere assicurato il rispetto dei limiti di altezza massima degli edifici imposti dallo strumento urbanistico; in assenza di limiti, l'altezza massima deve intendersi pari all'esistente.

Il recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti è classificato come ristrutturazione edilizia, non richiede preliminare adozione ed approvazione di piano attuativo ed è ammesso anche in deroga ai limiti ed alle prescrizioni degli strumenti di pianificazione comunale vigenti ed adottati, e qualora volti alla realizzazione di nuove unità immobiliari, sono subordinati all'obbligo di reperimento di spazi per parcheggi pertinenziali nella misura prevista dagli strumenti di pianificazione comunale, con un minimo di un metro quadrato ogni dieci metri cubi della volumetria resa abitativa e con un massimo di venticinque metri quadrati per ciascuna nuova unità immobiliare.

Qualora sia dimostrata l'impossibilità, per mancata disponibilità di spazi idonei, ad assolvere tale obbligo, gli interventi sono consentiti previo versamento al comune di una somma pari al costo base di costruzione per metro quadrato di spazio per parcheggi da reperire; tale somma deve essere destinata alla realizzazione di parcheggi da parte del comune.

Non sono assoggettati al versamento del suddetto contributo gli interventi realizzati in immobili destinati all'edilizia residenziale pubblica di proprietà comunale, di consorzi di comuni o di enti pubblici preposti alla realizzazione di tale tipologia di alloggi.

Il progetto di recupero ai fini abitativi dei sottotetti deve prevedere idonee opere di isolamento termico anche ai fini del contenimento dei consumi energetici dell'intero fabbricato. Le opere devono essere conformi alle prescrizioni tecniche in materia contenute nei regolamenti vigenti, nonché alle norme nazionali e regionali in materia di impianti tecnologici e di contenimento dei consumi energetici.

La realizzazione di detti interventi di recupero comporta la corresponsione degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, nonché del contributo commisurato al costo di costruzione, calcolati sulla volumetria o sulla superficie lorda resa abitativa, secondo le tariffe approvate e vigenti



in ciascun comune per le opere di ristrutturazione edilizia. I comuni possono deliberare l'applicazione di una maggiorazione, nella misura massima del dieci per cento del contributo di costruzione dovuto, da destinare obbligatoriamente alla realizzazione di interventi di riqualificazione urbana, di arredo urbano e di valorizzazione del patrimonio comunale di edilizia residenziale.

Il recupero dei sottotetti con superficie lorda fino a **quaranta** mq, costituenti in base al titolo di proprietà, una pertinenza di unità immobiliari collegata direttamente a essi, **se prima casa**, è esente dalla quota di contributo commisurato al costo di costruzione <sup>(48)</sup>, dal reperimento degli spazi a parcheggi pertinenziali e delle aree per servizi e attrezzature pubbliche e/o monetizzazione.

I progetti di recupero ai fini abitativi dei sottotetti, che incidono sull'aspetto esteriore dei luoghi e degli edifici e da realizzarsi in ambiti non sottoposti a vincolo paesaggistico, sono soggetti all'esame dell'impatto paesistico previsto dal piano territoriale paesistico regionale. Il giudizio di impatto paesistico è reso dalla commissione per il paesaggio, ove esistente, entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla richiesta formulata dal responsabile del procedimento urbanistico, decorso il quale il giudizio si intende reso in senso favorevole.

I volumi di sottotetto già recuperati ai fini abitativi non possono essere oggetto di mutamento di destinazione d'uso nei dieci anni successivi al conseguimento dell'agibilità, anche per silenzio-assenso.

Le disposizioni sin qui descritte non si applicano negli ambiti territoriali per i quali i comuni, con motivata deliberazione del consiglio comunale, ne abbiano disposta l'esclusione.

I comuni possono, altresì, individuare ambiti territoriali nei quali gli interventi di recupero ai fini abitativi dei sottotetti, se volti alla realizzazione di nuove unità immobiliari, sono, in ogni caso, subordinati all'obbligo di reperimento di spazi per parcheggi pertinenziali nella misura prima indicata. Il piano delle regole individua le parti del territorio comunale nonché le tipologie di edifici o di intervento escluse dall'applicazione delle suddette disposizioni.

Con l'articolo 97bis <sup>(49)</sup> si stabilisce che la dismissione di aree non residenziali costituisce grave pregiudizio territoriale, sociale ed economico occupazionale, perciò, il recupero delle aree dismesse, in quanto concorre agli obiettivi di contenimento del consumo di suolo, costituisce attività di pubblica utilità ed interesse generale <sup>(50)</sup>, qualora la dismissione comporti pericolo per la salute e la sicurezza urbana e sociale, ovvero di degrado ambientale e urbanistico.

Il comune, in seguito all'approvazione del PGT, accertata la sussistenza delle condizioni suesposte, può invitare la proprietà dell'area a presentare una proposta di riutilizzo della stessa in attuazione delle previsioni del PGT, con possibilità di incrementare fino al 20 per cento la volumetria o la superficie ammessa, assegnando un termine da definirsi in ragione della complessità della situazione riscontrata e comunque non inferiore a mesi quattro e non superiore a mesi dodici.

La proposta di riutilizzo deve indicare: le attività e le funzioni che si intendono insediare; gli interventi urbanistico edilizi, infrastrutturali e per l'accessibilità, coerenti e connessi con le funzioni che si intendono insediare; le modalità, i tempi e le risorse da impiegarsi per la risoluzione delle implicazioni eventualmente derivanti dalla dismissione con specifico riferimento alla eventuale presenza di inquinamento dei suoli; il cronoprogramma degli interventi previsti e il piano finanziario-impresoriale che sostiene il progetto.

Decorsi dodici mesi dall'invito, senza inoltro al comune di istanza di intervento o proposta di piano attuativo, finalizzato al recupero dell'area da parte del proprietario, cessa l'efficacia del piano delle

---

<sup>48</sup> Articolo 16, comma 3, del d.p.r. 380/2001.

<sup>49</sup> Abrogato dall'articolo 11 della l.r. 29/11/2019, n. 18.

<sup>50</sup> Come tale assoggettabile ad esproprio.



regole <sup>(51)</sup> relativamente all'area stessa, con il conseguente venir meno di qualsiasi previsione che produca effetti diretti sul regime giuridico dei suoli.

La cessazione d'efficacia è attestata dal comune con atto meramente dichiarativo, comunicato alla proprietà e pubblicato all'albo pretorio. In questo caso il comune, preso atto della mancata attuazione delle precedenti previsioni, può avviare un procedimento per la variante urbanistica finalizzata al recupero dell'area, anche mediante attivazione di strumenti urbanistici di iniziativa pubblica, nonché delle disposizioni inerenti alla riqualificazione paesaggistica di aree ed ambiti degradati o compromessi, stabilite dal piano paesaggistico regionale. Fino all'approvazione della nuova destinazione urbanistica, sull'area sono ammessi esclusivamente interventi di demolizione e bonifica, fermo restando quelli obbligatori, che restano in capo al soggetto responsabile, secondo la disciplina vigente, ovvero quelli finalizzati alla tutela della incolumità o salute pubblica.

La legge 31 <sup>(52)</sup> definisce **rigenerazione urbana**: 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. E definisce **rigenerazione territoriale**: 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 legge 7, del marzo 2017, incentiva il recupero dei vani e locali seminterrati esistenti ad uso residenziale, terziario o commerciale, con l'obiettivo di favorire la **rigenerazione urbana**, contenere il consumo di suolo e sostenere l'installazione di impianti tecnologici di contenimento dei consumi energetici e delle emissioni in atmosfera. Tale opzione è stata estesa anche ai piani terra, attraverso l'articolo 8 della l.r. 26/11/2019, n. 18, escludendo peraltro, in questi casi, la possibilità di assicurare i parametri di aero-illuminazione mediante l'installazione di impianti e attrezzature tecnologiche.

Tale recupero è consentito a condizione che i vani in questione siano stati legittimamente realizzati e siano collocati in edifici serviti dalle opere di urbanizzazione primaria.

Le opere di recupero dei vani e locali seminterrati devono conseguire il rispetto di tutte le prescrizioni igienico sanitarie vigenti <sup>(53)</sup>.

L'altezza interna dei locali destinati alla permanenza di persone non può essere inferiore a metri **2,40**.

Il recupero dei vani e locali seminterrati può avvenire con o senza opere edilizie, non è mai soggetto alla preventiva adozione e approvazione di piano attuativo o di permesso di costruire convenzionato e non è qualificato come nuova costruzione.

Se conseguito con opere edilizie, il recupero comporta il preventivo ottenimento del titolo abilitativo edilizio imposto dalla legge, con riferimento alla specifica categoria d'intervento, ed è assoggettato al

---

<sup>51</sup> Procedura anomala e poco opportuna.

<sup>52</sup> Attraverso la modifica introdotta con l'articolo 2 della l.r.26/11/2019, n. 18.

<sup>53</sup> In particolare, quello dei parametri di aero illuminazione, può sempre essere assicurato sia con opere edilizie sia mediante l'installazione di impianti e attrezzature tecnologiche - relativamente ai requisiti di aerazione e illuminazione escludendo da tale facoltà i locali situati al piano terra.



corrispondente regime economico-amministrativo; dopo il recupero di vani e locali seminterrati ogni successivo cambio di destinazione d'uso è soggetto al corrispondente regime economico-amministrativo <sup>(54)</sup>.

Se conseguito senza opere edilizie, il recupero è soggetto a preventiva comunicazione al comune <sup>(55)</sup>, fatte salve le limitazioni stabilite dal Dlgs n. 42/2004 per le destinazioni d'uso dei beni culturali.

Gli interventi di recupero dei vani e locali seminterrati, qualora comportino l'incremento del carico urbanistico esistente, sono assoggettati al reperimento di aree per servizi e attrezzature pubblici e di interesse pubblico o generale, secondo quanto disposto dai Piani di Governo del Territorio (PGT).

Qualora sia dimostrata, per mancanza di spazi adeguati, l'impossibilità a ottemperare ai suddetti obblighi è consentita la monetizzazione.

Al contrario, all'interno del perimetro dei distretti del commercio <sup>(56)</sup>, negli gli ambiti nei quali il comune definisce premialità finalizzate 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, l'insediamento di attività commerciali di vicinato e artigianali di servizio, nei locali posti al piano terra di edifici esistenti con affaccio sullo spazio pubblico, è escluso dal pagamento del contributo di costruzione e non comporta variazione del fabbisogno di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale.

I volumi dei vani e locali seminterrati recuperati in applicazione della disciplina di cui alla presente legge, non possono essere oggetto di mutamento di destinazione d'uso nei dieci anni successivi al conseguimento dell'agibilità.

I PGT prevedono che, per le strutture ricettive alberghiere ai fini del calcolo della superficie lorda (SL) non sono computati i locali tecnici, i vani ascensori, i vani scala, i corridoi ai piani delle camere, i portici e le logge.

Il recupero di vani e locali seminterrati con superficie lorda di pavimento **fino a duecento metri quadrati** per uso residenziale e **cento metri quadrati** per altri usi, costituenti in base al titolo di proprietà una pertinenza di unità immobiliari collegata direttamente a essi, è esente dalla quota di contributo commisurato al costo di costruzione.

Ai fini del contenimento dei consumi energetici, il recupero deve prevedere idonee opere di isolamento termico in conformità alle prescrizioni tecniche in materia contenute nelle norme nazionali, regionali e nei regolamenti vigenti.

Qualora il recupero dei locali seminterrati comporti la creazione di autonoma unità ad uso abitativo, i comuni devono trasmettere comunicazione dell'avvenuta Segnalazione Certificata di Agibilità alle Agenzie di tutela della salute (ATS) che predispongono obbligatoriamente controlli inerenti la idoneità igienico-sanitaria dei locali, anche relativamente ai valori del gas radon.

I comuni entro il 31 gennaio <sup>(57)</sup> di ogni anno comunicano alla Direzione generale Territorio i dati relativi al numero di vani e locali seminterrati oggetto di recupero, le relative superfici e le corrispondenti destinazioni d'uso insediate.

---

<sup>54</sup> Articolo 52 della L.r. n. 12/2005 s.m.

<sup>55</sup> Articolo 52, comma 2, della L.r. n. 12/2005 s.m

<sup>56</sup> Articolo 5, della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 - Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere.

<sup>57</sup> Modifica introdotta dall'articolo 8, comma 4, lettera b) della l.r. 18/2019.



I Comuni, con deliberazione del Consiglio comunale, motivata in relazione a specifiche esigenze di tutela paesaggistica o igienico sanitaria, di difesa del suolo e di rischio idrogeologico in particolare derivante dalle classificazioni P2 e P3 del Piano di Gestione Rischio Alluvioni (PGRA) nel bacino del fiume Po, possono disporre l'esclusione di parti del territorio dall'applicazione delle disposizioni di questa legge.

Nella DGR 207 del 2018, si richiamano una serie di atti e strumenti atti a favorire il riuso e la rigenerazione.

Con la precedente DGR n. X/5832 del 18/11/2016 - *Criteri per l'identificazione nei piani di governo del territorio delle opere edilizie incongrue presenti nel territorio agricolo e negli ambiti di valore paesaggistico* – si dettagliano i criteri in base ai quali i comuni possono identificare le opere edilizie incongrue presenti nel territorio agricolo e negli ambiti di valore paesaggistico per le quali prevedere volontari interventi di demolizione e contestuale ri-permeabilizzazione dei suoli.

La rimozione delle opere incongrue, nonché il ripristino ambientale dei suoli, comporta il riconoscimento ai soggetti interessati di diritti edificatori dimensionati secondo criteri stabiliti dal piano di governo del territorio, in base a quanto stabilito dall'articolo 11 della legge 12/2005 e sm<sup>(58)</sup>. I diritti edificatori così riconosciuti sono utilizzabili in opportuni ambiti individuati dal piano di governo del territorio entro il tessuto urbano consolidato.

Attraverso la DGR n. X/6393 del 27/03/2017 – *Patto per la Lombardia: promozione dell'accordo di programma finalizzato alla realizzazione di programmi innovativi di rigenerazione urbana, recupero e riqualificazione del patrimonio abitativo pubblico e sociale* – si promuovono strumenti e misure per mettere sul mercato della locazione alloggi sottoutilizzati, di proprietà pubblica o privata, come servizi abitativi sociali.

Nei **Criteri per la riduzione del consumo di suolo** allegati agli elaborati dell'integrazione del PTR, sono considerate **aree della rigenerazione** quelle che ricadono su *superficie urbanizzata*, su *superficie urbanizzabile* o su *superficie agricola naturale* che presentano una o più delle seguenti caratteristiche:

- a) *aree non residenziali*, ovvero già utilizzate da attività economiche, interessate da fenomeni di dismissione/abbandono, totale o prevalente, tali da comportare pericolo per la salute e la sicurezza urbana e sociale, ovvero degrado ambientale e urbanistico,
- b) *aree residenziali* interessate da fenomeni di dismissione/abbandono totale o prevalente tali da comportare pericolo per la salute e la sicurezza urbana e sociale, ovvero degrado ambientale e urbanistico,
- c) *singoli edifici di dimensioni rilevanti* rispetto ai fabbisogni locali o interi complessi edilizi urbani o rurali non utilizzati in via non transitoria,
- d) *siti potenzialmente contaminati e siti contaminati*<sup>(59)</sup>,
- e) *aree esterne o ai margini del TUC*/centro edificato abbandonate o usate impropriamente (tra le quali cave cessate non recuperate, aree residuali di infrastrutture, aree ad usi impropri rispetto ai vincoli di parco o altri vincoli di natura ambientale e paesistica, ecc.);
- f) *altre aree ritenute rilevanti*, ai fini della rigenerazione, da parte del Comune,
- g) *gli ambiti di trasformazione che interessano le aree degradate da riqualificare.*

Le aree della rigenerazione individuate conformemente ai criteri sopra esposti dovranno essere classificate, ai fini della loro rigenerazione anche mediante il supporto di puntuali valutazioni di carattere tecnico ed economico secondo le seguenti condizioni omogenee:

---

<sup>58</sup> Come integrata dalla l.r. 18/2019.

<sup>59</sup> Ai sensi del comma 1 lettere d) ed e) dell'art. 240 del D. Lgs 152/06



- a) aree che per collocazione nel contesto territoriale e condizioni di accessibilità, quest'ultima da generare anche mediante azioni di pianificazione e programmazione pubblica, risultano adeguate ad essere riutilizzate per funzioni produttive ovvero aree che, essendo incluse nel contesto delle città, presentano una vocazione ad essere riconvertite a funzioni residenziali, commerciali e direzionali o ad altre destinazioni di carattere urbano,
- a) aree che in considerazione della specifica collocazione territoriale, situazione ambientale e caratteristiche precipue, anche in seguito alle modificate condizioni del contesto urbanistico non risultano mostrare condizioni adeguate alla loro rigenerazione edilizia, affacciando piuttosto un'opportunità di ricostruzione di ecosistemi e rinaturalizzazione dell'ambiente, anche con finalità di ricomposizione del paesaggio rurale e rimboschimento.

Al punto 5.1 di tali criteri si stabilisce che alla Regione è affidato il compito, in collaborazione con le Province, la Città Metropolitana e i Comuni, di promuovere l'obiettivo della rigenerazione quale politica per la riduzione del consumo di suolo all'interno degli strumenti di governo del territorio.

Gli strumenti di governo del territorio divengono il quadro di riferimento per la rigenerazione per la quale, a seconda della scala di intervento, è necessario mettere a sistema azioni afferenti non solo alla sfera della programmazione urbanistica e territoriale, ma anche alla qualità urbana, alle politiche sociali ed economiche, alla qualità ambientale <sup>(60)</sup>, ai requisiti paesaggistici, alla realizzazione e al potenziamento di attrezzature e infrastrutture, spazi verdi e servizi.

In particolare sarà compito del Documento di Piano individuare gli Ambiti nei quali avviare "processi di rigenerazione urbana e territoriale, prevedendo specifiche modalità di intervento e 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" individuando anche le aree da destinare ad attività produttive e logistiche <sup>(61)</sup>.

Alla scala regionale, la declinazione della rigenerazione territoriale formulata inizialmente dal PTR (e i relativi schemi di assetto) e meglio precisata successivamente dalla modifica introdotta alla legge 31/2014 dall'articolo 2, comma 1, lettera b) della legge 18/2019, intendono mettere a sistema politiche trasversali nel campo della pianificazione territoriale e delle politiche economiche, sociali e ambientali, attivando un primo livello di collaborazione e co-pianificazione con le amministrazioni locali. Ai fini della rigenerazione territoriale viene infatti conferito, alla Regione, alle Province e alla Città Metropolitana, un ruolo di regia mirato ad evitare la frammentazione degli interventi e a mettere a sistema le politiche territoriali con quelle economiche, sociali e ambientali. È necessario infatti che le aree da rigenerare siano considerate attraverso una visione sistemica, capace di attrarre e orientare investimenti e innovazione, nel rispetto delle vocazioni e delle specificità dei differenti contesti, in modo da indirizzare lo sviluppo in un quadro territoriale, sociale ed economico più ampio di quello comunale.

Se, infatti, alla scala urbana la rigenerazione può essere governata dai Comuni (se necessario anche con il supporto e la promozione da parte delle Province, della Città Metropolitana e della Regione), alla scala regionale e di area vasta (qui definita territoriale) è necessario definire obiettivi di intervento, concernenti le strategie di sviluppo, di salvaguardia ambientale, di coesione sociale e di promozione rivolte non solo agli Enti locali, che governano i processi di riqualificazione urbana, ma

---

<sup>60</sup> in riferimento alla tutela della salute della popolazione e della salubrità dei luoghi.

<sup>61</sup> estensione stabilita dall'articolo 3, comma 1, lettera i) e j) della l.r. n. 18/2019.



anche ai soggetti (istituzionali e non) che si occupano dell'attuazione della politica di rigenerazione, della valorizzazione del territorio e del recupero e riqualificazione dell'ambiente costruito e degli spazi aperti, affinché la sinergia e la convergenza delle risorse dei vari soggetti possano concorrere al reale avvio della rigenerazione.

In questo senso l'integrazione del PTR definisce un progetto di assetto territoriale che agisce su più livelli; in particolare, la Regione:

- individua nel PTR gli *Aree di programmazione della rigenerazione territoriale*, quali ambiti in cui i caratteri strategici e le potenzialità della rigenerazione assumono una rilevanza di scala regionale e in cui è opportuna una visione d'insieme delle aree della rigenerazione, affinché le strategie di sviluppo e riqualificazione, così come gli interventi, si inquadrino in un programma organico e sinergico di sviluppo e riorganizzazione territoriale;
- individua, nelle fasi successive di aggiornamento annuale del PTR, attraverso il processo di co-pianificazione con Province/CM e Comuni, specifiche *Aree di rigenerazione di interesse di scala strategica* (non necessariamente ricomprese negli Aree di programmazione della rigenerazione territoriale) che, per dimensione, posizione, qualificazione, vocazione propria o del contesto in cui si collocano, caratteristiche, assurgono a rango di rilevanza sovralocale; su tali aree, l'azione di Regione, in accordo con Province/CM e Comuni, si concentra nell'individuazione di scenari di trasformazione e sviluppo di Accordi di programma attraverso cui individuare e coordinare i soggetti interessati alle diverse fasi della rigenerazione, reperire e mettere a sistema risorse pubbliche e private, definire interventi di valorizzazione, riqualificazione e marketing territoriale;
- facilita l'avvio del *Tavolo per la rigenerazione*.

La Città Metropolitana e le Province, col coinvolgimento degli Enti gestori dei Parchi regionali, laddove interessati, in rapporto agli *Aree di programmazione della rigenerazione territoriale* individuati dal PTR o in riferimento alle *Aree di rigenerazione di interesse di scala strategica* (individuati dalla Regione o dalle Province/CM), promuovono e partecipano agli strumenti di programmazione negoziata, indicando gli obiettivi, le strategie e le politiche attivabili alla scala sovralocale per il complesso delle aree della rigenerazione interessate dall'areale o per la singola area con riferimento a:

- gli obiettivi di interesse territoriale da perseguire,
- uno schema territoriale di riferimento per gli interventi strategici alla scala provinciale o di CM,
- i contenuti essenziali di eventuali strumenti e accordi negoziali, comprensivi degli strumenti di semplificazione e incentivazione, dell'eventuale perequazione e compensazione territoriale anche in riferimento agli ATO, nonché dei possibili elementi di gestione economica degli interventi ipotizzati,
- le modalità di confronto e partecipazione con i Comuni e con i soggetti sociali ed economici coinvolti,
- i contenuti prioritari delle ipotesi di intervento e dei possibili accordi convenzionali,
- i contenuti essenziali in riferimento alla riqualificazione degli spazi aperti e all'implementazione del sistema verde (parchi regionali, PLIS, ambiti agricoli strategici) e della rete ecologica provinciale.

I Comuni:

- partecipano alla formazione degli strumenti di scala sovraordinata (anche attraverso la partecipazione agli strumenti di programmazione negoziata), oppure a seguito di formulazione



di specifiche proposte di intervento per la rigenerazione urbana con potenziali contenuti di livello strategico alla scala territoriale, alla formulazione degli obiettivi e delle indicazioni contenute nei PTCP o nel PTM, per gli ATO o per le altre diverse aggregazioni di Comuni ivi individuate o, eventualmente, alla sola scala comunale,

- assumono gli obiettivi indicati dal PTR, dai PTCP o dal PTM per gli interventi di carattere strategico di scala sovralocale,
- individuano nella Carta del consumo di suolo le aree della rigenerazione e le superfici oggetto di progetti di recupero o di rigenerazione urbana,
- definiscono, all'interno del PGT, le politiche della rigenerazione a scala comunale in riferimento a obiettivi di riqualificazione urbana, inclusione sociale e sostenibilità ambientale, oltreché alle politiche pubbliche (in particolare abitative), urbanistiche, paesaggistico-ambientali, di mitigazione del rischio idraulico, culturali, socio-sanitarie, occupazionali, formative e di sviluppo che concorrono al conseguimento degli obiettivi,
- definiscono, all'interno del PGT, l'insieme di strategie urbanistiche, paesistiche, ambientali, economiche e sociali, e le modalità di attuazione degli interventi di rigenerazione urbana basando gli interventi sui principi di sostenibilità,
- connettono le politiche e le azioni di rigenerazione urbana con le previsioni relative al sistema urbano e al sistema paesistico ambientale locale, anche in relazione al sistema delle connessioni ambientali e della rete ecologica comunale,
- individuano le infrastrutture ecologiche finalizzate all'incremento della biodiversità nell'ambiente urbano, anche attraverso il meccanismo del bilancio ecologico pari a ZERO quale elemento di progetto che concorre al contenimento del consumo di suolo,
- connettono le politiche e le azioni di rigenerazione urbana con politiche e azioni di gestione sostenibile delle acque e del drenaggio urbano,
- individuano linee di azione sul tema del riciclo urbano, per il riutilizzo del patrimonio edilizio sottoutilizzato/inutilizzato,
- indicano le percentuali di riduzione del contributo di costruzione <sup>(62)</sup> per gli ambiti di rigenerazione urbana in cui vengono previsti interventi di ristrutturazione urbanistica, promuovono le iniziative di partecipazione civica e il coinvolgimento di altri enti e delle forze sociali, economiche e culturali alla elaborazione e attuazione dei piani/programmi e degli interventi,
- individuano i soggetti pubblici che si ritiene utile coinvolgere nella elaborazione, attuazione e gestione dei programmi e le modalità di selezione dei soggetti privati,
- indicano i criteri per valutare la fattibilità dei piani/programmi e degli interventi,
- i Comuni capoluogo in particolare, i Comuni medio-grandi in generale, indicano le aree di rigenerazione che hanno ricadute alle scale metropolitana o provinciale per le quali si chiede un coinvolgimento allargato per l'individuazione delle risoluzioni possibili e perseguibili con il contributo di più soggetti istituzionali.

All'interno delle aree di rigenerazione individuate dal PGT si applicano, infine, le misure di semplificazione e incentivazione definite dalla Giunta regionale.

---

<sup>62</sup> ex art. 43 della L.r. 12/05



#### Obiettivi territoriali:

- la riduzione del consumo di suolo attraverso la risposta ai fabbisogni, con il recupero delle grandi aree dismesse e il riuso di quartieri obsoleti con particolare riferimento a quelli pubblici compresi nel territorio,
- l'ottimizzazione del rapporto tra mobilità e assetti urbanistici rigenerati (aree della rigenerazione e quartieri),
- la rigenerazione della componente naturale di scala territoriale attraverso la rinaturalizzazione di grandi aree urbane interstiziali, la ricomposizione del paesaggio dell'agricoltura periurbana, la rinaturalizzazione del reticolo idrografico, lungo le direttrici territoriali continue e connesse ai parchi regionali e ai PLIS, ove esistenti,
- la riqualificazione delle reti tecnologiche di scala sovracomunale, in particolare connesse alle grandi aree della rigenerazione e ai quartieri da rigenerare,
- la riqualificazione di zone urbane con carattere di periferia marginale, con possibile attivazione di politiche e strumenti di rigenerazione intercomunale per le situazioni di confine o comunque incidenti in modo sensibile sull'assetto di più comuni.

#### Obiettivi socio-economici:

- il sostegno ai caratteri competitivi e innovativi espressi o esprimibili dal territorio regionale,
- il sostegno ai distretti produttivi locali, alla formazione di nuove imprese e alla crescita dell'occupazione qualificata,
- l'individuazione e il soddisfacimento di specifici fabbisogni esogeni rispetto ai Comuni (ad esempio, fabbisogno residenziale di edilizia pubblica o sociale, fabbisogno di aree e servizi per le attività produttive e del fabbisogno di servizi pubblici e di interesse pubblico di scala sovra comunale ritenuti essenziali per lo specifico territorio),
- l'individuazione di specifiche condizioni di spreco energetico e di particolari opportunità di contenimento del consumo energetico a scala territoriale.

In considerazione del carattere sperimentale delle politiche di rigenerazione attivabili alle diverse scale di intervento (territoriale o urbana), il PTR indica la necessità di attivare un “*Tavolo per la rigenerazione*” che consenta di elaborare ipotesi e tracciati di percorso, attraverso un confronto permanente tra soggetti pubblici e privati.

Il Tavolo, sulla base dei criteri del PTR, ha le finalità di:

- costituire la sede di confronto e co-pianificazione tra i differenti livelli della pianificazione,
- individuare e aggiornare l'elenco delle *Aree di rigenerazione di scala di interesse strategico*,
- attrarre risorse e promuovere le *Aree di rigenerazione di scala di interesse strategico*,
- monitorare, alle diverse scale, gli effetti e le ricadute delle politiche di rigenerazione territoriale e urbana, supportando l'eventuale ri-orientamento delle azioni di piano o delle politiche regionali e d'area vasta, in particolare degli *Areali di programmazione della rigenerazione territoriale*,
- studiare, elaborare e proporre strumenti innovativi per l'attuazione della politica di rigenerazione,
- diffondere le buone pratiche di rigenerazione e la cultura della riqualificazione territoriale e urbana,
- permettere un confronto continuo e strutturato tra soggetti pubblici, soggetti privati, istituti camerali, università, enti di ricerca, ordini professionali, associazioni di categoria,



- supportare la Regione nella definizione di accordi negoziali con altri Enti e con diversi soggetti, anche in attuazione della Legge regionale n. 11/2014 <sup>(63)</sup>,
- indagare le possibili linee di azione per l'incentivazione e la riduzione dei tributi locali finalizzati alla rigenerazione del territorio,
- definire, in linea generale, strategie e contenuti di progetto, ma anche indirizzi e ipotesi di sviluppo, azioni di promozione, ricerca di finanziamenti e incentivi,
- convogliare le risorse, le conoscenze e le potenzialità regionali nella direzione di incentivare e orientare lo sviluppo urbanistico territoriale delle città prioritariamente verso la rigenerazione in alternativa al consumo di suolo.

Il *Tavolo per la rigenerazione*, quindi, rappresenta la sede ove mettere a sistema sia i temi insorgenti connessi alla rigenerazione e al riciclo, sia i numerosi soggetti coinvolti nella riqualificazione delle aree della rigenerazione in rapporto alle diverse scale di intervento e ai differenti contesti.

Con la legge 18/2019 <sup>(64)</sup> gli interventi di rigenerazione urbana e territoriale vengono promossi ed incentivati anche attraverso:

- azioni volte alla semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi di competenza dei Comuni, alla riduzione dei costi, al supporto tecnico amministrativo dei correlati servizi tecnici;
- l'incentivazione di interventi di elevata qualità ambientale, prevedendo tra l'altro, la valorizzazione e lo sviluppo di infrastrutture verdi multifunzionali, con particolare riferimento alla Rete Verde e alla Rete Ecologica, in connessione con il sistema urbano e ambientale esistente;
- l'uso temporaneo di edifici dismessi, inutilizzati o sottoutilizzati, sia pubblici (concessi in comodato) che privati, anche in deroga al vigente strumento urbanistico, prima e durante il processo di rigenerazione <sup>(65)</sup>;
- lo sviluppo della redazione di studi di fattibilità urbanistica ed economico-finanziaria;
- la selezione annuale delle migliori pratiche di pianificazione urbanistica;
- la concessione di finanziamenti regionali, anche a valere su fondi della programmazione comunitaria, volti ad agevolare anche gli interventi di bonifica preliminare delle aree contaminate;
- la promozione di accordi di cooperazione 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 pubblici <sup>(66)</sup>;
- disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso ad elevata criticità <sup>(67)</sup>, che consentono ai Comuni di individuare, con delibera consiliare, gli immobili di qualsiasi destinazione d'uso, dismessi da oltre cinque anni, che causano criticità per uno o più dei seguenti aspetti: salute, sicurezza idraulica, problemi strutturali che ne pregiudicano la sicurezza, inquinamento, degrado ambientale e urbanistico-edilizio, per consentire su di essi, attraverso la richiesta di piano attuativo, di permesso di costruire, la presentazione di segnalazione certificata di inizio attività, la

---

<sup>63</sup> Impresa Lombardia: per la libertà di impresa, il lavoro e la competitività: La Regione promuove la crescita competitiva e la capacità di innovazione del sistema produttivo e l'attrattività del contesto territoriale e sociale della Lombardia nel rispetto dei principi di responsabilità, sussidiarietà e fiducia, garantendo la libera iniziativa economica.

<sup>64</sup> Articolo 3, comma 1, lettera k) della l.r. n. 18/2019.

<sup>65</sup> Articolo 51bis della l.r. n. 12/2005, come modificata dalla l.r. n. 18/2019.

<sup>66</sup> Articolo 5, comma 6 del D.Lgs 18/04/2016, n. 50 e sm.

<sup>67</sup> Articolo 40bis della l.r. n. 12/2005, come modificata dalla l.r. n. 18/2019.



comunicazione di inizio lavori asseverata o l'istanza di istruttoria preliminare funzionale all'ottenimento dei medesimi titoli edilizi per recuperare gli immobili fruendo di incrementi volumetrici, per demolire quelli incongrui; tali richieste e procedure autocertificate, sono da presentare entro tre anni dalla notifica che i comuni dovranno inoltrare ai proprietari; in caso di omissione i comuni potranno ingiungere ai proprietari stessi il recupero, la messa in sicurezza o la demolizione da effettuarsi entro un anno;

- i) il recupero degli edifici rurali dismessi o abbandonati all'uso agricolo<sup>(68)</sup>, esistenti al 30 novembre 2019<sup>(69)</sup>, individuati nei PGT, ovvero mediante perizia che asseveri lo stato di dismissione o abbandono da almeno tre anni, presentata al comune dall'avente titolo unitamente all'istanza di intervento edilizio; tali edifici possono essere oggetto di recupero e di uso anche diverso da quello agricolo, in deroga alle norme dello strumento urbanistico generale, nel rispetto dei caratteri dell'architettura e del paesaggio rurale, purché non siano stati realizzati in assenza di titolo abilitativo, se prescritto dalla legislazione o regolamentazione allora vigente<sup>(70)</sup>, e non siano collocati in aree comprese in ambiti non soggetti a trasformazione urbanistica, purché l'intervento di recupero non costituisca interferenza con l'attività agricola in essere; per tali interventi è ammesso anche l'ampliamento del 20 per cento della Superficie Lorda esistente, con possibilità di attuare destinazioni d'uso diverse da quelle esistenti, con esclusione di quelle produttivo-industriali e commerciali che vadano oltre gli esercizi di vicinato;
- j) la riduzione del 50 per cento del contributo di costruzione, salva la facoltà per i comuni di prevedere maggiori riduzioni sulla base di una valutazione economico-finanziaria a supporto della quantificazione del valore economico delle trasformazioni urbanistiche e degli investimenti a esse collegati<sup>(71)</sup>;
- k) Programmi Integrati d'Intervento, di durata anche superiore a 10 anni<sup>(72)</sup>, 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, quantificando adeguatamente gli oneri di urbanizzazione o anche le opere di urbanizzazione e i servizi da realizzare, nonché le relative garanzie, facendo in modo che l'attuazione parziale sia coerente con l'intera area oggetto di intervento<sup>(73)</sup>; tale possibilità è estesa anche ai programmi integrati di intervento già approvati o anche in corso di attuazione alla data di entrata in vigore della legge 18/2019, previo deposito, presso il comune, degli elaborati di aggiornamento del programma integrato di intervento stesso da parte del soggetto attuatore, elaborati da approvare con deliberazione di giunta comunale<sup>(74)</sup>.

In **Piemonte** su questo tema si interviene con la Legge regionale 4 ottobre 2018, n. 16 - *Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana* e, nella prima metà del 2019, con la correlata Circolare n. 4/AMB del Presidente della regione.

L'obiettivo della legge regionale n. 16 è quello di rinnovare parti di territorio urbanizzato, generalmente costituito da un patrimonio degradato e obsoleto, di scarsa qualità architettonica e privo dei criteri funzionali, di sostenibilità energetica e di sicurezza sismica e contestualmente promuovere

---

<sup>68</sup> Articolo 40ter della l.r. n. 12/2005, come modificata dalla l.r. 18/2019.

<sup>69</sup> Data di entrata in vigore della l.r. 29/11/2019 n. 18.

<sup>70</sup> In ambito agricolo tale obbligo inizia con la legge del 06/08/1967, n. 765 – Legge ponte.

<sup>71</sup> Articolo 43, commi 2quater e 2quinqes, della l.r. n. 12/2005, come modificata dalla l.r. n. 18/2019.

<sup>72</sup> Articolo 93, comma 1s, della l.r. n. 12/2005, come modificata dalla l.r. n. 18/2019.

<sup>73</sup> Articolo 87, comma 3 della l.r. n. 12/2005, come modificata dalla l.r. n. 18/2019.

<sup>74</sup> Articolo 88, comma 2 della l.r. n. 12/2005, come modificata dalla l.r. 29/11/2019 n. 18.



la bellezza, intesa come qualità urbanistica, del paesaggio, urbana e del costruito, quale principio ispiratore delle politiche regionali e territoriali. Con l'attuazione di tali disposizioni, la Regione intende anche raggiungere gli obiettivi di sostenibilità nell'edilizia assegnando agli interventi di riqualificazione e rigenerazione urbana requisiti relativi alla qualità dei materiali, al risparmio di risorse naturali, al trattamento dei rifiuti nel ciclo produttivo e al contenimento dei consumi energetici <sup>(75)</sup>.

Con la legge in esame, la Regione promuove interventi di riuso e di riqualificazione degli edifici esistenti, interventi di rigenerazione urbana e il recupero dei sottotetti e dei rustici, al fine di limitare il consumo di suolo e riqualificare la città esistente, aumentare la sicurezza statica dei manufatti, le prestazioni energetiche degli stessi, favorire il miglioramento della qualità ambientale, paesaggistica e architettonica del tessuto edificato.

Le misure per *il riuso e la riqualificazione edilizia* vengono affidate alle amministrazioni comunali e le loro forme associative attraverso l'individuazione di singoli edifici o gruppi di edifici, di qualunque tipologia edilizia, sui quali promuovere operazioni sul patrimonio edilizio esistente attraverso interventi di:

- ristrutturazione edilizia con ampliamento,
- demolizione e successiva ricostruzione con ampliamento,
- sostituzione edilizia con ampliamento,

finalizzati a migliorare la qualità architettonica, statica, energetica e igienico-funzionale dei singoli manufatti, purché questi non conducono a interventi di ristrutturazione urbanistica.

Detti interventi sono consentiti su edifici legittimamente realizzati o per i quali è stato rilasciato titolo abilitativo edilizio in sanatoria alla data di presentazione della richiesta, localizzati in ambiti di territorio urbanizzato e serviti dalle opere di urbanizzazione primaria o in territorio agricolo purché con destinazione d'uso coerente con la destinazione d'uso propria ammessa dal piano regolatore generale (PRG) vigente in tale ambito.

L'individuazione dei singoli edifici o dei gruppi di edifici è subordinata a deliberazione comunale.

Al fine di programmare l'attuazione degli interventi di ristrutturazione edilizia con ampliamento e di sostituzione edilizia con ampliamento, i Comuni possono anche promuovere una manifestazione d'interesse allo scopo di raccogliere le istanze dei privati e valutarle in modo organico in relazione all'assetto urbanistico comunale delle previsioni insediative e infrastrutturali del PRG vigente, propedeutica alla suddetta deliberazione comunale.

Al fine di promuovere gli interventi di riuso e di riqualificazione, gli aventi titolo possono presentare proposta d'intervento di ristrutturazione edilizia con ampliamento e di sostituzione edilizia con ampliamento da sottoporre alla valutazione comunale.

Il comune valuta la proposta di intervento in relazione alle limitazioni all'edificazione, alle previsioni infrastrutturali e alla dotazione di servizi pubblici del PRG vigente e, se coerente con le previsioni del piano paesaggistico regionale (PPR) e con le limitazioni stabilite dalla legge, entro centoventi giorni dalla richiesta ne delibera l'accoglimento o ne motiva il rigetto.

Sugli edifici, a destinazione prevalentemente residenziale o turistico-ricettiva, per i quali il PRG vigente alla data di presentazione della richiesta ammette fino all'intervento di ristrutturazione edilizia con la stessa volumetria, sono ammessi interventi di ristrutturazione con diversa volumetria per la realizzazione di un ampliamento fino ad un massimo del 20 per cento della superficie o del

---

<sup>75</sup> Premessa della Circolare del Presidente n. 4/AMB del 16 maggio 2019



volume esistenti, calcolati secondo quanto previsto dal regolamento edilizio o dal PRG vigente nel comune; solo per gli edifici residenziali esistenti uni o bifamiliari è comunque ammesso un ampliamento minimo di 30 metri quadrati o 90 metri cubi per ciascuna unità immobiliare.

Per gli edifici a destinazione prevalentemente artigianale, produttiva o direzionale, per i quali il PRG vigente alla data di presentazione della richiesta ammette fino all'intervento di ristrutturazione edilizia con la stessa volumetria, i comuni possono consentire un incremento fino ad un massimo del 20 per cento della superficie coperta esistente o dell'indice di edificabilità fondiaria esistente, calcolata secondo quanto previsto dal regolamento edilizio o dal PRG vigente nel comune, fino ad un incremento massimo di 1.000 metri quadrati, funzionale allo svolgimento delle attività ammesse o per adeguamento igienico-funzionale.

Eventuali ampliamenti ammessi dal PRG vigente sono alternativi e non sono cumulabili con gli ampliamenti su descritti.

In applicazione dell'articolo 2 bis del D.P.R. 380/2001<sup>(76)</sup>, le distanze per la ricostruzione dei fabbricati individuati ai sensi del presente articolo, qualora inferiori a quelle ammesse dall'articolo 9 del Decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 1444/1968, non possono essere inferiori a quelle intercorrenti tra le sagome edificate preesistenti.

Sono ammesse modifiche della destinazione d'uso degli edifici interessati nei limiti delle destinazioni d'uso compatibili o complementari<sup>(77)</sup> previste dai PRG vigenti.

Le stesse disposizioni valgono anche per gli interventi di sostituzione edilizia con ampliamento, con possibilità di incrementare la superficie o il volume esistente a destinazione prevalentemente residenziale o turistico-ricettiva del 25%, lasciando inalterata quella a destinazione prevalentemente artigianale, produttiva o direzionale.

La ricostruzione potrà avvenire nel rispetto delle caratteristiche tipologiche del contesto, delle distanze dai confini, dalle strade e delle distanze tra edifici fissate dagli strumenti urbanistici.

Il *recupero del piano sottotetto* è consentito negli edifici esistenti, purché legittimamente realizzati da almeno cinque anni; per gli edifici realizzati dopo il 30 giugno 2003 tale termine decorre dalla data di agibilità. Il piano sottotetto può essere recuperato, in coerenza con le destinazioni d'uso compatibili o complementari con quelle degli edifici interessati previste dal PRG vigente, nel rispetto dei requisiti tecnici e igienico sanitari richiesti dalle rispettive normative di settore.

Gli interventi edilizi finalizzati al recupero dei sottotetti esistenti avvengono senza alcuna modificazione delle altezze di colmo e di gronda e delle linee di pendenza delle falde, salvi restando gli eventuali incrementi consentiti dai PRG vigenti, nonché quelli necessari all'efficientamento energetico. Il recupero può avvenire anche mediante la previsione di apertura, in modo conforme ai caratteri d'insieme, formali e strutturali, dell'originario organismo architettonico, di finestre, lucernari, abbaini e terrazzi, per assicurare l'osservanza dei requisiti di aero illuminazione naturale dei locali. Qualora i vani sottostanti il sottotetto possiedano altezze interne superiori a quelle

---

<sup>76</sup> Ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al DM n. 1444/1968 e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali.

<sup>77</sup> La l.r. n. 19/1999, nel dettare tali disposizioni in merito alle destinazioni d'uso, non contiene indicazioni utili a definire, a scala regionale, il concetto di destinazioni d'uso tra loro compatibili o complementari. Indicazioni di merito possono invece discendere dai documenti del Piano regolatore.



minime consentite dal decreto del Ministro della sanità 5 luglio 1975, è possibile riposizionare verso il basso l'ultimo solaio al fine di ottenere maggiore volumetria recuperabile.

L'altezza media interna, calcolata dividendo il volume interno lordo per la superficie interna lorda dei locali abitabili, è fissata in non meno di **2,40** metri; per gli spazi accessori e di servizio, l'altezza è riducibile a 2,20 metri; nei comuni montani e nei territori montani dei comuni parzialmente montani è ammessa una riduzione dell'altezza media sino a 2,20 metri per i locali abitabili e a 2,00 metri per gli spazi accessori e di servizio; in caso di soffitto non orizzontale, ferme restando le predette altezze medie, l'altezza della parete minima non può essere inferiore a 1,60 metri per i locali abitabili e a 1,40 metri per gli spazi accessori e di servizio, riducibili rispettivamente a 1,40 metri e a 1,20 metri per gli edifici siti nei comuni montani e nei territori montani dei comuni parzialmente montani.

Gli eventuali spazi di altezza inferiore ai minimi devono essere chiusi mediante opere murarie o arredi fissi e ne può essere consentito l'uso come spazio di servizio destinato a guardaroba e a ripostiglio; in corrispondenza delle fonti di luce diretta la chiusura di tali spazi non è prescrittiva; per i locali con soffitto a volta, l'altezza media è calcolata come media aritmetica tra l'altezza dell'imposta e quella del colmo della volta stessa, misurata dal pavimento al loro intradosso con una tolleranza fino al 5 per cento a seconda del tipo di volta.

Gli interventi di recupero dei sottotetti possono essere consentiti solo nel caso in cui gli edifici interessati siano serviti dalle urbanizzazioni primarie; i medesimi non richiedono preliminare adozione e approvazione di piano attuativo, né inserimento della relativa volumetria nel programma pluriennale di attuazione, ove previsto; essi sono classificati come interventi su fabbricati esistenti.

Il recupero dei sottotetti esistenti è ammesso con indici o parametri urbanistici ed edilizi superiori a quelli previsti dai PRG e dagli strumenti attuativi vigenti o adottati; il relativo titolo abilitativo comporta la corresponsione del contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione, secondo le tariffe in vigore per le nuove costruzioni; il contributo relativo agli oneri di urbanizzazione è calcolato sulla volumetria virtuale per l'altezza di 3 metri, resa abitativa, mentre la quota relativa al costo di costruzione è determinata utilizzando il modello di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 10 maggio 1977 (Determinazione del costo di costruzione di nuovi edifici), assumendo il sottotetto quale manufatto a sé stante, virtualmente svincolato dal resto dell'edificio. Il suddetto contributo è ridotto nella misura del 50 per cento qualora il richiedente provveda a registrare e a trascrivere, presso la competente conservatoria dei registri immobiliari, dichiarazione notarile con la quale le parti rese abitabili costituiscono pertinenza dell'unità immobiliare principale; in ogni caso, non si applicano le riduzioni o gli esoneri dal contributo di costruzione previsti dall'articolo 17 del D.P.R. 380/2001. Queste disposizioni prevalgono sulle disposizioni normative e regolamentari dei PRG e dei regolamenti edilizi vigenti.

Gli *interventi di recupero* a solo scopo residenziale *dei rustici*, sono consentiti purché gli edifici interessati:

- a) siano stati realizzati anteriormente al 1° settembre 1967; sono esclusi i capannoni agricoli realizzati con strutture prefabbricate o in cemento armato,
- b) siano serviti dalle opere di urbanizzazione primaria e, in particolare, siano reperiti spazi sia a parcheggio privato, in quantità non inferiore a quella prevista per le nuove costruzioni dall'articolo 41 sexies della legge 17 agosto 1942, n. 1150, sia a parcheggio pubblico (2,50 mq/ab.), sempreché il dimensionamento della dotazione esistente risulti sufficiente anche per il nuovo carico insediativo.



Il recupero dei rustici non serviti dalle opere di urbanizzazione primaria può essere consentito a condizione che i fabbricati siano in possesso dei servizi in forma diretta e autonoma, nei termini previsti dalle vigenti normative di settore.

Nel caso di rustici serviti da strade classificate vicinali, l'autorizzazione al recupero a fini abitativi è subordinata all'impegno di concorrere alla relativa manutenzione sulla base della normativa vigente.

Nel caso di rustici ubicati su terreni in pendenza sistemati a terrazzamenti con muri di sostegno, le norme regolamentari sulle distanze dai confini e dagli altri fabbricati sono sempre derogate se dal progetto di recupero il punto più alto del solido emergente posto a valle risulta a quota inferiore del punto più basso del coronamento del muro di sostegno posto a monte; la misura è effettuata limitatamente alla parte in cui i manufatti si fronteggiano.

Il rapporto di copertura riferito alle superfici dell'edificio principale e alle superfici oggetto di recupero non può superare il 40 per cento per ogni singolo lotto.

Il recupero di edifici rustici agricoli, realizzati anteriormente al 1° settembre 1967, avviene nel rispetto delle tipologie preesistenti e con l'uso di materiali tradizionali e compatibili con quelli originari.

Negli insediamenti storici, individuati dal PRG, non possono essere oggetto di recupero le superfetazioni non coerenti con il contesto architettonico.

Gli interventi edilizi finalizzati al recupero dei rustici avvengono senza alcuna modificazione delle sagome esistenti, delle altezze di colmo e di gronda e delle linee di pendenza delle falde, nel rispetto del decoro dei prospetti, salvi restando gli eventuali incrementi consentiti dai PRG, nonché quelli necessari all'efficientamento energetico; gli interventi edilizi di recupero non possono comportare la demolizione del rustico esistente e la successiva ricostruzione della volumetria derivante dalla preesistente superficie utile delimitata da tamponamenti.

Gli interventi edilizi suddetti sono classificati come interventi su fabbricati esistenti e non richiedono preliminare adozione e approvazione di piano attuativo né inserimento della relativa volumetria nel programma pluriennale di attuazione, ove previsto.

Gli interventi di recupero dei rustici, fatta salva la facoltà di esclusione prevista con delibera del Consiglio, sono ammessi anche in deroga alle destinazioni d'uso, agli indici o parametri urbanistici ed edilizi previsti dai PRG e strumenti attuativi vigenti o adottati, fatti salvi i diritti di terzi, in particolare per quanto concerne il rispetto dei regolamenti condominiali secondo le statuizioni del codice civile.

Il relativo titolo abilitativo edilizio comporta la corresponsione del contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione, come previsto ai sensi dell'articolo 16 del D.P.R. 380/2001, secondo le tariffe in vigore per le nuove costruzioni, esclusa ogni forma di conguaglio tra la nuova e la precedente destinazione d'uso.

Il contributo relativo agli oneri di urbanizzazione è calcolato sulla volumetria resa abitativa, mentre la quota relativa al costo di costruzione è determinata applicando l'aliquota forfettaria fissa del 5 per cento ad un terzo del costo dell'intervento stimato sulla base dell'elenco prezzi adottato dal comune.

Il suddetto contributo è ridotto nella misura del 50 per cento, qualora il richiedente provveda a registrare e a trascrivere, presso la competente conservatoria dei registri immobiliari, dichiarazione notarile con la quale le parti rese abitabili costituiscano un ampliamento dell'unità immobiliare preesistente; non si applicano le riduzioni o gli esoneri dal contributo di costruzione previsti dall'articolo 17 del d.p.r. 380/2001. Queste disposizioni prevalgono sulle disposizioni normative e



regolamentari dei PRG e dei regolamenti edilizi vigenti.

Gli *edifici localizzati in zona agricola* e realizzati dopo il 1950, legittimi alla data della richiesta d'intervento, possono essere oggetto di demolizione con il recupero della capacità edificatoria pari al **25 per cento** della superficie esistente, utilizzabile in altra area urbanizzata dello stesso comune, previa variante urbanistica semplificata, tale capacità può essere riallocata con incremento dell'indice di edificabilità di zona.

Con motivata deliberazione del consiglio comunale, i comuni possono disporre l'esclusione di parti del territorio dall'applicazione delle norme *per il recupero dei sottotetti, per il recupero dei rustici e per la decostruzione*, anche in relazione alle caratteristiche del contesto paesaggistico, nonché del tessuto urbanistico ed edilizio esistente, alle problematiche idrogeologiche, geomorfologiche, idrauliche e sismiche.

L'eventuale aumento della dotazione di standard urbanistici, da reperire a seguito degli interventi di *ristrutturazione edilizia con ampliamento, di sostituzione edilizia con ampliamento e di decostruzione*, se non reperibile, deve essere monetizzato. Le somme derivanti da detta monetizzazione e gli oneri di urbanizzazione non scomputati, **sono vincolati a specifico centro di costo** per l'eventuale acquisizione di nuove aree a standard per il soddisfacimento del fabbisogno o per la realizzazione e la manutenzione di opere pubbliche e servizi prioritariamente connessi all'intervento o per opere pubbliche e servizi da realizzare e mantenere.

Fermo restando il rispetto delle prescrizioni specifiche dettate dalle disposizioni nazionali e regionali, al fine di realizzare gli interventi ammessi, è richiesto l'utilizzo di tecnologie volte a migliorare il livello di sostenibilità ambientale ed energetica dell'edificio, da dimostrare nel progetto allegato alla richiesta del titolo abilitativo; il conseguimento dei requisiti richiesti è certificato da professionista o organismo abilitato con la comunicazione di ultimazione dei lavori; in mancanza del soddisfacimento dei requisiti richiesti o della presentazione della comunicazione stessa non può essere asseverata l'agibilità dell'intervento realizzato.

Oltre a quanto sin qui previsto, sono ammessi incrementi fino al 10 per cento del volume o della superficie totale esistente in caso di utilizzo di manufatti o materiali da costruzione derivati da materie prime secondarie provenienti dal riciclo in misura pari ad almeno il 20 per cento sul peso totale dell'edificio, escluse le strutture portanti. La Giunta regionale stabilisce, con proprio provvedimento, i criteri per predisporre la documentazione comprovante la rispondenza dei materiali utilizzati al requisito richiesto, in coerenza con le disposizioni statali di settore.

Gli interventi di riqualificazione e rigenerazione urbana sin qui descritti:

- a) non possono essere realizzati su edifici che, al momento della richiesta dell'intervento e fino alla loro regolarizzazione, risultano eseguiti in assenza o in difformità anche parziale dal titolo abilitativo o, comunque, siano oggetto di procedimenti di cui al titolo IV – Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia del D.P.R. n. 380/2001,
- b) non possono interessare edifici localizzati nelle fasce fluviali classificate A e B del piano stralcio per l'assetto idrogeologico del bacino idrografico del fiume Po (PAI), nonché nelle aree individuate dai piani regolatori in classe di pericolosità IIIa), IIIc) e IIIb4) ove indicata, secondo le indicazioni della circolare del Presidente della Giunta regionale n. 7/LAP dell'8 maggio 1996 e negli abitati da trasferire o da consolidare ai sensi della legge 2 febbraio 1974, n. 64 (Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche),
- c) devono rispettare le normative vigenti in materia antisismica, di sicurezza, antincendio, energetica, acustica, igienico sanitaria, nonché le disposizioni contenute nel Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, quanto previsto dal PPR, quanto definito dalle norme del



PAI e dalle norme degli strumenti urbanistici adeguati al PAI,

- d) nel caso in cui interessano edifici o ambiti localizzati all'interno delle aree naturali protette devono rispettare le normative dei piani d'area vigenti nel caso in cui siano più restrittive,
- e) nel caso in cui interessano edifici localizzati all'interno della Rete Natura 2000 sono soggetti alla verifica delle misure di conservazione generali e sito-specifiche o ai piani di gestione vigenti.

Gli interventi *di ristrutturazione edilizia con ampliamento e di sostituzione edilizia con ampliamento*:

- a) non possono interessare gli insediamenti storici individuati dal PRG, ad eccezione degli edifici in essi ricompresi realizzati successivamente al 1950, non soggetti a tutela ai sensi del D.Lgs. n.42/2004 e non individuati quali edifici aventi valore storico-artistico, paesaggistico o documentario; in tale caso gli interventi devono essere coerenti per forme, altezze, dimensioni e volumi con il contesto storico circostante; ove non esplicitamente escluso dalla deliberazione comunale di esclusione, eventuali volumi eccedenti non realizzabili nel lotto d'intervento possono essere rilocalizzati in altre aree individuate dal comune con apposita variante,
- b) non possono interessare immobili e aree di notevole interesse pubblico tutelati ai sensi delle lettere a) e b) dell'articolo 136 del D.Lgs n. 42/2004.

Gli interventi *di ristrutturazione edilizia con ampliamento e di sostituzione edilizia con ampliamento*, non sono cumulabili tra loro e non sono cumulabili con gli interventi di *recupero dei sottotetti e di recupero funzionale dei rustici*.

I comuni istituiscono e aggiornano l'elenco degli interventi sin qui descritti, anche per evitare che, mediante interventi successivi, siano superati i limiti consentiti.

Ai fini dell'attuazione dei suddetti interventi non possono essere derogate le norme vigenti in materia di commercio.

Al fine di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate o obsolete, anche al fine di aumentarne l'attrattività sociale ed economica e garantire una rete di servizi commerciali al cittadino, assicurando la massima integrazione tra rete distributiva e ambiente urbano, i comuni individuano ambiti di territorio su cui *promuovere programmi di rigenerazione urbana*, sociale, architettonica e di de-impermeabilizzazione dei suoli, tramite azioni partecipative di consultazione preventiva delle comunità interessate dalla realizzazione degli interventi e di concerto con gli operatori privati.

Con tali programmi i comuni individuano spazi ed edifici, anche inutilizzati, legittimamente costruiti, ma **ritenuti incongrui**, per dimensioni o tipologie, con il contesto edilizio circostante, da riqualificare in funzione di una maggiore efficienza energetica, strutturale, ambientale o a fini sociali, per i quali gli strumenti urbanistici possono prevedere interventi di *demolizione, totale o parziale, e di ricostruzione* secondo un progetto complessivo e organico finalizzato al nuovo assetto urbanistico generale dell'ambito d'intervento. La delimitazione di questi ambiti di territorio può essere proposta anche da soggetti privati mediante la presentazione di progetti da inserire nei programmi di rigenerazione urbana.

I comuni definiscono i tempi entro cui concludere la consultazione preventiva e pubblicare gli esiti del dibattito.

Per incentivare i suddetti interventi, sono ammesse premialità nel limite massimo del **30 per cento** del volume o della superficie preesistente, calcolati secondo quanto previsto dal regolamento edilizio o dallo strumento urbanistico vigente nel comune. Al fine di promuovere la qualità



urbanistica, paesaggistica, edilizia e architettonica dei progetti, le premialità consentite sono aumentate del **10 per cento** nel caso in cui gli interventi previsti siano realizzati mediante la procedura del concorso di progettazione. Tali premialità possono essere ulteriormente aumentate del **5 per cento** nel caso in cui la superficie di suolo impermeabilizzata esistente, riferita all'intero lotto d'intervento, sia ridotta almeno del 20 per cento e trasformata in superficie permeabile, secondo quanto stabilito dal regolamento edilizio vigente nel comune, oppure, se per la realizzazione degli interventi previsti sono richiesti interventi di bonifica del suolo.

La ricostruzione può avvenire sullo stesso sedime nel rispetto delle caratteristiche tipologiche del contesto; qualora si determinino superfici o volumi eccedenti le caratteristiche tipologiche del contesto, la parziale ricostruzione può avvenire sullo stesso sedime nel rispetto delle caratteristiche stesse, mentre la superficie o il volume eccedenti, sommati alle premialità sopra richiamate, possono essere ricostruiti prioritariamente in aree di rigenerazione urbana o in altre aree, individuate dal comune, anche attraverso sistemi perequativi; la totale ricostruzione, compresa di ogni premialità, può avvenire in altre aree, individuate dal comune, anche attraverso sistemi perequativi.

Gli interventi di rigenerazione, volti al miglioramento della qualità urbanistica, architettonica, ambientale, energetica e sociale, sono consentiti a condizione che, fermo restando il rispetto delle disposizioni regionali in materia di rendimento energetico nell'edilizia, per la realizzazione si utilizzino tecnologie per il raggiungimento di una qualità ambientale ed energetica degli edifici tali da raggiungere il valore definito con provvedimento della Giunta regionale sulla base del sistema di valutazione denominato 'Protocollo Itaca' vigente in Regione Piemonte.

I comuni possono individuare, altresì, *edifici produttivi o artigianali*, anche inutilizzati, legittimamente costruiti, localizzati in posizioni incongrue o che costituiscono elementi deturpanti il paesaggio, per i quali consentire, anche tramite premialità entro il limite del **35 per cento** della superficie coperta esistente calcolata secondo quanto previsto dal regolamento edilizio o dallo strumento urbanistico vigente nel comune e previa loro demolizione, il trasferimento in aree a destinazione d'uso produttiva, anche ecologicamente attrezzate (APEA), come disciplinate dalle linee guida regionali e individuate anche attraverso sistemi perequativi o l'acquisizione alla proprietà pubblica dell'area di decollo dell'intervento. Tali interventi possono essere proposti anche da soggetti privati. All'interno degli strumenti urbanistici è disciplinata, altresì, la nuova destinazione d'uso dell'area di decollo dell'intervento prevedendone la riqualificazione paesaggistica e ambientale.

Gli obiettivi, le tempistiche e le modalità operative per la ristrutturazione o la rilocalizzazione degli edifici possono essere preventivamente definite da una convenzione stipulata tra i comuni, gli operatori interessati e, eventualmente, la Regione, la Città metropolitana di Torino e le province, se interessate, contenente gli impegni delle parti.

Gli interventi sopra elencati, che comportino variazione dello strumento urbanistico generale, sono approvati con la procedura di Variante semplificata <sup>(78)</sup>.

La Regione Veneto, nell'ambito delle finalità di contenimento del consumo di suolo nonché di rigenerazione e riqualificazione del patrimonio immobiliare, col la legge n. 14/2019, promuove misure volte al miglioramento della qualità della vita delle persone all'interno delle città e al riordino urbano mediante la realizzazione di interventi mirati alla coesione sociale, alla tutela delle disabilità, alla qualità architettonica, alla sostenibilità ed efficienza ambientale con particolare

---

<sup>78</sup> Art. 17bis della L.r. n. 56/1977 s.m.



attenzione all'economia circolare e alla bioedilizia, alla valorizzazione del paesaggio, alla rinaturalizzazione del territorio veneto e al preferibile utilizzo agricolo del suolo, alla implementazione delle centralità urbane, nonché alla sicurezza delle aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica.

Per le suddette finalità, la legge, in particolare, promuove politiche per la densificazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata, mediante la demolizione di manufatti incongrui e la riqualificazione edilizia ed ambientale, contemplando specifiche premialità e incrementi volumetrici connessi all'utilizzo di crediti edilizi da rinaturalizzazione.

A tali fini si intende per:

- a) *qualità architettonica*: l'esito di un coerente e funzionale sviluppo progettuale, architettonico, urbanistico e paesaggistico che rispetti i principi di utilità e funzionalità, con particolare attenzione all'impatto visivo sul territorio, alla sostenibilità energetica ed ecologica, alla qualità tecnologica dei materiali e delle soluzioni adottate, in un percorso di valorizzazione culturale e identitaria dell'architettura e degli spazi urbani,
- b) *manufatti incongrui*: le opere incongrue o gli elementi di degrado <sup>(79)</sup>, individuati, anche su istanza di soggetti privati, dallo strumento urbanistico comunale,
- c) *rinaturalizzazione del suolo*: intervento di restituzione di un terreno antropizzato alle condizioni naturali o seminaturali <sup>(80)</sup>, attraverso la demolizione di edifici e superfici che hanno reso un'area impermeabile, ripristinando le naturali condizioni di permeabilità, ed effettuando le eventuali operazioni di bonifica ambientale; la superficie così ripristinata deve consentire il naturale deflusso delle acque meteoriche e, ove possibile, di raggiungere la falda acquifera,
- d) *crediti edilizi da rinaturalizzazione*: capacità edificatoria, riconosciuta dalla strumentazione urbanistica comunale, a seguito della completa demolizione dei manufatti incongrui e della rinaturalizzazione del suolo,
- e) *fonti energetiche rinnovabili*: le fonti energetiche rinnovabili non fossili <sup>(81)</sup>,
- f) *materiale di recupero*: materiali inerti che hanno cessato la loro qualifica di rifiuti a seguito di specifiche operazioni di recupero, incluso il riciclaggio, e che quindi soddisfano i criteri specifici adottati o da adottare <sup>(82)</sup>,
- g) *prima casa di abitazione*: unità immobiliare con destinazione residenziale, in proprietà, usufrutto o altro diritto reale, in cui l'avente titolo o i suoi familiari risiedono oppure si obbligano a stabilire la residenza e a mantenerla per un periodo non inferiore a cinque anni successivi all'agibilità dell'edificio. Per familiari si intendono il coniuge e i parenti fino al terzo grado in linea retta,
- h) *ambiti di urbanizzazione consolidata*: l'insieme delle parti del territorio già edificato,

---

<sup>79</sup> Gli edifici e gli altri manufatti, assoggettabili agli interventi di riqualificazione edilizia ed ambientale, che per caratteristiche localizzative, morfologiche, strutturali, funzionali, volumetriche od estetiche, costituiscono elementi non congruenti con il contesto paesaggistico, ambientale od urbanistico, o sotto il profilo igienico-sanitario e della sicurezza.

<sup>80</sup> tutte le superfici non impermeabilizzate, comprese quelle situate all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata e utilizzate, o destinate, a verde pubblico o ad uso pubblico, quelle costituenti continuità ambientale, ecologica e naturalistica con le superfici esterne della medesima natura, nonché quelle destinate all'attività agricola.

<sup>81</sup> Decreto Legislativo 3 marzo 2011, n. 28 - *Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE.*

<sup>82</sup> Articolo 184 ter del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale"



comprensivo delle aree libere intercluse o di completamento destinate dallo strumento urbanistico alla trasformazione insediativa, delle dotazioni di aree pubbliche per servizi e attrezzature collettive, delle infrastrutture e delle viabilità già attuate, o in fase di attuazione, nonché le parti del territorio oggetto di un piano urbanistico attuativo approvato e i nuclei insediativi in zona agricola. Tali ambiti di urbanizzazione consolidata non coincidono necessariamente con quelli individuati dal piano di assetto del territorio (PAT).

Gli interventi edilizi di ampliamento e di riqualificazione del tessuto edilizio si applicano agli edifici con qualsiasi destinazione d'uso negli ambiti di urbanizzazione consolidata, nonché nelle zone agricole. Tali interventi sono subordinati all'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria ovvero al loro adeguamento in ragione del maggiore carico urbanistico connesso al previsto aumento di volume o di superficie. Nel caso di edifici che sorgono su aree demaniali o vincolate ad uso pubblico, gli interventi suddetti sono subordinati allo specifico assenso dell'ente tutore del vincolo.

Detti interventi non trovano applicazione per gli edifici:

- a) vincolati ai sensi della parte seconda del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, gli interventi sono consentiti unicamente laddove compatibili con le prescrizioni di tutela indiretta disposte dall'autorità competente in sede di definizione o revisione del vincolo medesimo,
- b) oggetto di specifiche norme di tutela da parte degli strumenti urbanistici e territoriali che non consentono gli interventi edilizi previsti,
- c) aventi destinazione commerciale, qualora siano volti ad eludere o derogare le disposizioni regionali in materia di commercio <sup>(83)</sup>,
- d) anche parzialmente abusivi,
- e) ricadenti all'interno dei centri storici <sup>(84)</sup>, salvo che per gli edifici che risultino privi di grado di protezione, ovvero con grado di protezione di demolizione e ricostruzione, di ristrutturazione o sostituzione edilizia, di ricomposizione volumetrica o urbanistica, anche se soggetti a piano urbanistico attuativo,
- f) ricadenti nelle aree con vincoli di inedificabilità <sup>(85)</sup>, o dichiarate inedificabili per sentenza o provvedimento amministrativo,
- g) ricadenti in aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica molto elevata (P4) o elevata (P3) dai Piani stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico <sup>(86)</sup> nelle quali non è consentita l'edificazione,
- h) che abbiano già usufruito delle premialità.

Entro l'agosto 2020, i Comuni approvano una Variante al proprio strumento urbanistico finalizzata:

- a) all'individuazione dei **manufatti incongrui** la cui demolizione sia di interesse pubblico, tenendo in considerazione il valore derivante alla comunità e al paesaggio dall'eliminazione dell'elemento detrattore, e attribuendo crediti edilizi da rinaturalizzazione, sulla base dei seguenti parametri: localizzazione, consistenza volumetrica o di superficie e destinazione d'uso del manufatto esistente; costi di demolizione e di eventuale bonifica, nonché di

---

<sup>83</sup> Legge regionale 28 dicembre 2012, n. 50 "Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella regione del Veneto"

<sup>84</sup> Articolo 2 del Decreto Ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444.

<sup>85</sup> Articolo 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47.

<sup>86</sup> Decreto Legge 11 giugno 1998, n. 180, convertito con modificazioni dalla Legge 3 agosto 1998, n. 267.



rinaturalizzazione; differenziazione del credito in funzione delle specifiche destinazioni d'uso e delle tipologie di aree o zone di successivo utilizzo,

- b) alla definizione delle condizioni cui eventualmente subordinare gli interventi demolitori del singolo manufatto e gli interventi necessari per la rimozione dell'impermeabilizzazione del suolo e per la sua rinaturalizzazione,
- c) all'individuazione delle eventuali aree riservate all'utilizzazione di crediti edilizi da rinaturalizzazione, ovvero delle aree nelle quali sono previsti indici di edificabilità differenziata in funzione del loro utilizzo.

Ai fini dell'individuazione dei manufatti incongrui, i Comuni pubblicano un avviso con il quale invitano gli aventi titolo a presentare, entro i successivi sessanta giorni, la richiesta di classificazione di manufatti incongrui. Alla richiesta va allegata una relazione che identifichi i beni per ubicazione, descrizione catastale e condizione attuale, con la quantificazione del volume o della superficie esistente, lo stato di proprietà secondo i registri immobiliari, nonché eventuali studi di fattibilità di interventi edificatori finalizzati all'utilizzo di crediti edilizi da rinaturalizzazione.

Salvi eventuali limiti più restrittivi fissati dai Comuni, sui manufatti incongrui, individuati dalla variante allo strumento urbanistico, sono consentiti esclusivamente gli interventi manutenzione ordinaria e straordinaria.

I crediti edilizi da rinaturalizzazione sono liberamente commerciabili <sup>(87)</sup>.

Gli immobili appartenenti ai Comuni o ad altri enti pubblici possono generare crediti edilizi da rinaturalizzazione, anche in deroga ai criteri generali sopra richiamati; tali crediti sono destinati prioritariamente alla realizzazione degli interventi di ampliamento.

I comuni possono concludere accordi o intese con gli enti pubblici proprietari di edifici degradati per addivenire alla loro demolizione e alla rinaturalizzazione dell'area, riconoscendo agli enti proprietari adeguati crediti edilizi da rinaturalizzazione.

Le somme introitate, in apposito fondo comunale, a seguito della cessione nel mercato dei crediti edilizi generati da immobili appartenenti ai Comuni o ad altri enti pubblici, sono destinate prioritariamente ad interventi di demolizione di altri manufatti incongrui <sup>(88)</sup>.

Per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente é consentito l'ampliamento degli edifici esistenti, nei limiti del **15 per cento** del volume o della superficie, in presenza delle seguenti condizioni:

- a) che le caratteristiche costruttive siano tali da garantire la prestazione energetica, relativamente ai soli locali soggetti alle prescrizioni in materia di contenimento del consumo energetico <sup>(89)</sup>, almeno in classe A1 della parte ampliata,
- b) che vengano utilizzate tecnologie che prevedono l'uso di fonti energetiche rinnovabili <sup>(90)</sup>.

L'ampliamento può essere realizzato in aderenza, in sopraelevazione o utilizzando un corpo edilizio già esistente all'interno dello stesso lotto. Sia l'edificio che l'ampliamento devono insistere in zona territoriale omogenea propria.

---

<sup>87</sup> Articolo 2643, comma 2 bis, del Codice Civile

<sup>88</sup> Vedi anche DGR n. 773 del 4 giugno 2019 – Fondo regionale per la rigenerazione ...Finanziamento interventi ...

<sup>89</sup> Decreto Legislativo 19 agosto 2005, n. 192 "Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia"

<sup>90</sup> Allegato 3 del Decreto Legislativo n. 28 del 2011.



La percentuale di cui sopra è elevata fino ad un ulteriore **25 per cento** con le modalità stabilite dall'allegato A, in funzione della presenza di uno o più dei seguenti elementi di riqualificazione dell'edificio e della sua destinazione d'uso residenziale o non residenziale: eliminazione delle barriere architettoniche; prestazione energetica dell'intero edificio corrispondente alla classe A4; messa in sicurezza sismica dell'intero edificio; utilizzo di materiali di recupero; utilizzo di coperture a verde; realizzazione di pareti ventilate; isolamento acustico; adozione di sistemi per il recupero dell'acqua piovana; rimozione e smaltimento di elementi in cemento amianto; utilizzo del BACS (Building Automation Control System) nella progettazione dell'intervento; utilizzo di tecnologie che prevedono l'uso di fonti energetiche rinnovabili con una potenza non inferiore a 3 kW.

Le suddette percentuali non possono comportare complessivamente un aumento superiore al **40 per cento** del volume o della superficie dell'edificio esistente.

Per promuovere l'efficientamento energetico, *fino al 31 dicembre 2020*, gli interventi che garantiscono la prestazione energetica dell'intero edificio corrispondente alla **classe A4**, possono usufruire di un ulteriore incremento del **10 per cento** del volume o della superficie dell'edificio esistente; in tale caso è conseguentemente incrementata la suddetta percentuale del 40 per cento in aumento.

Le percentuali del 15+25 sopra riportate possono essere elevate fino al **60 per cento** in caso di utilizzo, parziale od esclusivo, dei crediti edilizi da rinaturalizzazione.

Nei limiti dell'ampliamento del 60 per cento è da computare l'eventuale recupero dei sottotetti esistenti <sup>(91)</sup>, con esclusione dei sottotetti esistenti oggetto di contenzioso in qualsiasi stato e grado del procedimento.

In caso di edifici composti da più unità immobiliari l'ampliamento può essere realizzato anche separatamente per ciascuna di esse, compatibilmente con le leggi che disciplinano il condominio negli edifici, fermo restando il limite complessivo stabilito del 60 per cento. In ipotesi di case a schiera l'ampliamento è ammesso qualora venga realizzato in maniera uniforme con le stesse modalità su tutte le case appartenenti alla schiera.

Qualora l'ampliamento sia realizzato a favore delle attività produttive <sup>(92)</sup>, e sia superiore al 20 per cento della superficie esistente, o comunque superiore a 1.500 metri quadri, trova applicazione il Capo I della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 55 <sup>(93)</sup>.

Sono consentiti *interventi di riqualificazione, sostituzione, rinnovamento e densificazione del patrimonio edilizio esistente*, mediante integrale demolizione e ricostruzione degli edifici che necessitano di essere adeguati agli attuali standard qualitativi, architettonici, energetici, tecnologici e di sicurezza, nonché a tutela delle disabilità, con incremento fino al **25 per cento** del volume o della superficie esistente in presenza delle seguenti condizioni:

- a) che per la ricostruzione vengano utilizzate tecniche costruttive che consentano di certificare la prestazione energetica dell'edificio almeno alla corrispondente classe A1,
- b) che vengano utilizzate tecnologie che prevedono l'uso di fonti di energia rinnovabile con

---

<sup>91</sup> Aventi le caratteristiche di cui alle lettere a) e b), del comma 1, dell'articolo 2, della Legge regionale 6 aprile 1999, n. 12 "Recupero dei sottotetti esistenti a fini abitativi".

<sup>92</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 (SUAP).

<sup>93</sup> Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante.



una potenza incrementata di almeno il 10 per cento rispetto al valore obbligatorio <sup>(94)</sup>.

La suddetta percentuale del 25 per cento è elevata fino a un ulteriore **35 per cento**, con le modalità stabilite dall'allegato A, in funzione della presenza di uno o più dei seguenti elementi di riqualificazione dell'edificio e della sua destinazione d'uso residenziale o non residenziale: eliminazione delle barriere architettoniche; prestazione energetica dell'intero edificio corrispondente alla classe A4; utilizzo di materiali di recupero; utilizzo di coperture a verde; realizzazione di pareti ventilate; isolamento acustico; adozione di sistemi per il recupero dell'acqua piovana; utilizzo del BIM (Building Information Modeling) o del BACS (Building Automation Control System) nella progettazione dell'intervento; rimozione e smaltimento di elementi in cemento amianto.

Le percentuali del 25+35 non possono comportare complessivamente un aumento superiore al 60 per cento del volume o della superficie dell'edificio esistente.

Per promuovere l'efficientamento energetico, *fino al 31 dicembre 2020*, gli interventi che garantiscono la prestazione energetica dell'intero edificio corrispondente alla **classe A4**, possono usufruire di un ulteriore incremento del **20 per cento** del volume o della superficie dell'edificio esistente; in tale caso è conseguentemente incrementata la suddetta percentuale del 60 per cento in aumento.

Le percentuali del 25+35 possono essere elevate fino al **100 per cento** in caso di utilizzo, parziale od esclusivo, dei crediti edilizi da rinaturalizzazione.

Dopo l'agosto 2020, la percentuale del 25 per cento sopra richiamata è **ridotta** al 15 per cento qualora non sia utilizzato credito edilizio da rinaturalizzazione nella misura almeno del 10 per cento, laddove esistente. Sono fatti salvi i procedimenti in corso per i quali, alla medesima data, siano già state presentate la segnalazione certificata di inizio lavori o la richiesta del permesso di costruire.

I suddetti interventi di *riqualificazione del tessuto edilizio* sono consentiti purché gli edifici siano situati in zona territoriale omogenea propria. Qualora l'edificio da demolire si trovi in zona impropria, purché diversa dalla zona agricola, il comune può autorizzare il cambio di destinazione d'uso per l'edificio ricostruito, a condizione che la nuova destinazione sia consentita dalla disciplina edilizia di zona.

Nelle zone agricole è escluso l'utilizzo del credito edilizio da rinaturalizzazione e gli *interventi edilizi in ampliamento e di riqualificazione del tessuto edilizio* sono consentiti esclusivamente:

- a) per la prima casa di abitazione e relative pertinenze,
- b) in aderenza o sopra elevazione,
- c) in deroga ai soli parametri edilizi di superficie e volume.

Detti interventi sono ammissibili anche in assenza dei requisiti soggettivi di imprenditore agricolo e del piano aziendale <sup>(95)</sup>.

Per gli edifici ricadenti nelle aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica molto elevata (P4) o elevata (P3) dai Piani stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico, è consentita l'integrale demolizione e la successiva ricostruzione in zona territoriale omogenea propria non dichiarata di pericolosità idraulica o idrogeologica, individuata a tale scopo dal consiglio comunale, con incrementi fino al 100 per cento del volume o della superficie, anche in deroga ai parametri dello strumento urbanistico comunale.

Limitatamente agli edifici a destinazione residenziale, la ricostruzione di cui sopra è consentita

---

<sup>94</sup> Allegato 3 del Decreto Legislativo n. 28 del 2011.

<sup>95</sup> Articolo 44 della Legge regionale 23 aprile 2004, n. 11.



anche in zona agricola, purché caratterizzata dalla presenza di un edificato già consolidato e sempre che l'area non sia oggetto di specifiche norme di tutela da parte degli strumenti urbanistici o territoriali che ne impediscano l'edificazione.

La demolizione dell'edificio deve avvenire entro tre mesi dall'agibilità degli edifici ricostruiti e deve comportare la rinaturalizzazione del suolo.

Per l'esecuzione degli interventi di demolizione e rinaturalizzazione è prestata, a favore del comune, idonea garanzia.

Agli edifici ricostruiti in zona agricola non si applicano gli incrementi percentuali sopra riportate, che invece, si applicano agli edifici ricadenti nelle aree dichiarate di moderata e di media pericolosità idraulica o idrogeologica (P1 e P2).

Gli interventi sin qui descritti, realizzabili anche mediante presentazione di unica istanza, sono subordinati alla presentazione della segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) di cui all'articolo 23, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, fatta salva la possibilità per l'interessato di richiedere il permesso di costruire.

Detti interventi, qualora comportino una ricomposizione planivolumetrica che determini una modifica sostanziale con la ricostruzione del nuovo edificio su un'area di sedime completamente diversa, sono assentiti mediante permesso di costruire.

Ferma restando l'applicazione dell'articolo 17, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, per gli interventi di ampliamento, il contributo relativo al costo di costruzione è ridotto di un ulteriore 20 per cento nel caso in cui l'edificio, o l'unità immobiliare, sia destinato a prima casa di abitazione del proprietario o dell'avente titolo. I consigli comunali possono stabilire un'ulteriore riduzione del contributo relativo al costo di costruzione. Per usufruire di queste agevolazioni, il proprietario, o l'avente titolo, ha l'obbligo di stabilire la residenza e mantenerla per un periodo non inferiore a cinque anni successivi all'agibilità dell'edificio. Qualora si contravvenga a tale obbligo il comune, a titolo di penale, richiede il versamento dell'intero contributo altrimenti dovuto, maggiorato del 200 per cento. La realizzazione di detti interventi funzionali alla fruibilità di edifici adibiti ad abitazione di soggetti riconosciuti invalidi <sup>(96)</sup>, dà diritto alla riduzione delle somme dovute a titolo di costo di costruzione in relazione all'intervento, in misura del 100 per cento, sulla base dei criteri definiti dalla Giunta regionale <sup>(97)</sup>.

Fermo restando quanto previsto per gli interventi in zona agricola e per quelli su edifici ricadenti in aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrologica, gli interventi edilizi in ampliamento e quelli di riqualificazione del tessuto edilizio possono derogare ai parametri edilizi di superficie, volume e altezza previsti dai regolamenti e strumenti urbanistici comunali nonché, in attuazione dell'articolo 2 bis del Decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, ai parametri edilizi di altezza, densità e distanze di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, purché, in tali ultimi casi, nell'ambito di strumenti urbanistici di tipo attuativo con previsioni planivolumetriche che consentano una valutazione unitaria e complessiva degli interventi.

Qualora gli interventi edilizi in ampliamento e quelli di riqualificazione del tessuto edilizio comportino la realizzazione di un edificio con *volumetria superiore ai 2.000 metri cubi o con un*

---

<sup>96</sup> Ai sensi dell'articolo 4 della Legge 5 febbraio 1992, n. 104 "Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate".

<sup>97</sup> Ai sensi dell'articolo 10, comma 2, della Legge regionale 12 luglio 2007, n. 16.



*altezza superiore al 50 per cento rispetto all'edificio oggetto di intervento*, e non ricorra l'ipotesi di deroga al decreto ministeriale n. 1444 del 1968, gli stessi sono sempre autorizzati previo rilascio del permesso di costruire convenzionato di cui all'articolo 28 bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, con previsioni planivolumetriche.

Gli interventi edilizi in ampliamento e quelli di riqualificazione del tessuto edilizio sono consentiti a condizione che la capacità edificatoria, riconosciuta dallo strumento urbanistico comunale o dalle normative per l'edificazione in zona agricola, sia stata previamente utilizzata; tale capacità edificatoria può essere utilizzata anche contestualmente agli interventi stessi, che possono essere realizzati in più fasi, fino al raggiungimento degli incrementi volumetrici o di superficie previsti.

Gli ampliamenti e gli incrementi di volume o di superficie degli interventi edilizi in ampliamento e quelli di riqualificazione del tessuto edilizio e su edifici ricadenti in aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrologica sono determinati sulla base dei parametri edificatori stabiliti dallo strumento urbanistico. Nei limiti degli ampliamenti e degli incrementi volumetrici consentiti non vanno calcolati i volumi scomputabili ai sensi della normativa vigente.

Gli strumenti urbanistici comunali possono individuare gli ambiti di urbanizzazione consolidata nei quali gli interventi di riqualificazione del tessuto edilizio consentono la cessione al comune di aree per dotazioni territoriali in quantità inferiore a quella minima prevista dagli articoli 3, 4 e 5 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, qualora sia dimostrato che i fabbisogni di attrezzature e spazi collettivi nei predetti ambiti, anche a seguito del nuovo intervento, sono soddisfatti a fronte della presenza di idonee dotazioni territoriali in aree contermini oppure in aree agevolmente accessibili con appositi percorsi ciclo pedonali protetti e con il sistema di trasporto pubblico. In tale caso il mantenimento delle dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici stabiliti dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968, è assicurato dalla monetizzazione, in tutto o in parte, della quota di dette aree.

Al fine di monitorare gli interventi sin qui descritti e la loro qualità architettonica, i Comuni, a fini conoscitivi, istituiscono e aggiornano l'elenco degli interventi autorizzati e lo inviano, entro il 31 gennaio di ogni anno, alla Giunta regionale. Detto elenco indica, per ciascun tipo di intervento, il volume o la superficie di ampliamento o di incremento autorizzati, la localizzazione, l'impiego di energia da fonti rinnovabili, l'utilizzo di crediti edilizi da rinaturalizzazione e se si tratta di prima casa di abitazione.

È istituita, presso la struttura regionale competente in materia di governo del territorio, la Commissione per la qualità e la bellezza architettonica, nominata dal Consiglio regionale. Col compito di predisporre studi, raccoglie dati e formulare proposte finalizzate alla promozione della qualità e della bellezza nella progettazione architettonica, urbanistica e del paesaggio e redige, con cadenza biennale, un rapporto contenente il monitoraggio delle attività svolte e dei risultati conseguiti. La Commissione può svolgere, altresì, funzione consultiva non vincolante per gli interventi di particolare rilevanza sotto il profilo della loro complessità ed incidenza sulla forma urbana, sull'assetto territoriale e sul paesaggio.

È istituito il premio "Qualità e Bellezza Architettonica" che il Consiglio regionale assegna annualmente, sulla base di una proposta formulata dalla citata Commissione, ai due migliori progetti realizzati ai sensi della presente legge, di cui uno elaborato da progettisti con età inferiore ai quarant'anni.

Al fine di verificare lo stato di attuazione della legge, in particolare con riferimento alla riqualificazione edilizia ed al miglioramento della qualità della vita nelle città, la Giunta regionale, trascorsi tre anni dall'entrata in vigore della legge stessa e successivamente con cadenza biennale,



invia alla competente Commissione consiliare una relazione sullo stato di attuazione della legge nei comuni, in particolare: l'entità dei crediti edilizi da rinaturalizzazione utilizzati, suddivisi per le tipologie di intervento; gli interventi edilizi in ampliamento e quelli di riqualificazione del tessuto edilizio autorizzati con l'indicazione dell'eventuale incremento della prestazione energetica dell'edificio; gli interventi su edifici in aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica; gli interventi a favore dei soggetti disabili e per l'eliminazione delle barriere architettoniche; una stima della consistenza qualitativa e quantitativa della superficie rinaturalizzata; il numero di progetti sottoposti alla Commissione regionale per la qualità e la bellezza architettonica, precisando quanti sono stati segnalati per l'elevata qualità progettuale raggiunta.



## 11 - L'Invarianza idraulica e idrologica

La Regione **Lombardia**, al fine di prevenire e di mitigare i fenomeni di esondazione e di dissesto idrogeologico provocati dall'incremento dell'impermeabilizzazione dei suoli e, conseguentemente, di contribuire ad assicurare elevati livelli di salvaguardia idraulica e ambientale, con l'articolo 7 della propria legge n. 4/2016, prevede che gli strumenti urbanistici e i regolamenti edilizi comunali recepiscano il principio di invarianza idraulica e idrologica per le trasformazioni di uso del suolo.

Per conseguire questi obiettivi, introduce l'articolo 58bis nella precedente legge 12/2005, attraverso il quale preliminarmente stabilisce cosa si intende per:

- a) *invarianza idraulica*: principio in base al quale le portate di deflusso meteorico scaricate dalle aree urbanizzate nei ricettori naturali o artificiali di valle non sono maggiori di quelle preesistenti all'urbanizzazione;
- b) *invarianza idrologica*: principio in base al quale sia le portate sia i volumi di deflusso meteorico scaricati dalle aree urbanizzate nei ricettori naturali o artificiali di valle non sono maggiori di quelli preesistenti all'urbanizzazione;
- c) *drenaggio urbano sostenibile*: sistema di gestione delle acque meteoriche urbane, costituito da un insieme di strategie, tecnologie e buone pratiche volte a ridurre i fenomeni di allagamento urbano, a contenere gli apporti di acque meteoriche ai corpi idrici ricettori mediante il controllo alla sorgente delle acque meteoriche e a ridurre il degrado qualitativo delle acque.

I principi di invarianza idraulica e idrologica si applicano agli interventi edilizi e a tutti gli interventi che comportano una riduzione della permeabilità del suolo rispetto alla sua condizione preesistente all'urbanizzazione, secondo quanto specificato nell'apposito regolamento regionale. Sono compresi gli interventi relativi alle infrastrutture stradali e autostradali e loro pertinenze e i parcheggi.

Al fine di non aggravare le condizioni di criticità idraulica dei corpi idrici recettori delle acque meteoriche urbane, nel **PGT**:

- a) il *documento di piano* stabilisce che le trasformazioni dell'uso del suolo comportanti variazioni di permeabilità superficiale debbano rispettare il principio dell'invarianza idraulica e idrologica, anche mediante l'applicazione dei principi e dei metodi del drenaggio urbano sostenibile,
- b) il *piano dei servizi* individua e definisce le infrastrutture pubbliche necessarie per soddisfare il principio dell'invarianza idraulica e idrologica sia per la parte già urbanizzata del territorio, sia per gli ambiti di nuova trasformazione.

Mentre, il **Regolamento Edilizio** comunale disciplina le modalità per il conseguimento dell'invarianza idraulica e idrologica secondo i criteri e i metodi stabiliti con l'apposito regolamento regionale.

Tale **Regolamento Regionale** deve definire tra l'altro:

- a) ambiti territoriali di applicazione differenziati in funzione del grado di impermeabilizzazione dei suoli, delle condizioni idrogeologiche delle aree e del livello di criticità idraulica dei bacini dei corsi d'acqua ricettori,
- b) il valore massimo della portata meteorica scaricabile nei ricettori per il rispetto del principio dell'invarianza idraulica e idrologica nei diversi ambiti territoriali individuati,
- c) modalità di integrazione tra pianificazione urbanistica comunale e previsioni del piano



d'ambito <sup>(98)</sup> e la normativa in materia di scarichi <sup>(99)</sup>, al fine del conseguimento degli obiettivi di invarianza idraulica e idrologica,

- d) misure differenziate per le aree di nuova edificazione e per quelle già edificate, anche ai fini dell'individuazione delle infrastrutture pubbliche di cui al piano dei servizi,
- e) indicazioni tecniche costruttive ed esempi di buone pratiche di gestione delle acque meteoriche in ambito urbano,
- f) gli opportuni meccanismi di incentivazione edilizia e urbanistica, attraverso i quali i comuni possono promuovere l'applicazione dei principi della invarianza idraulica o idrologica, nonché del drenaggio urbano sostenibile,
- g) la possibilità per i comuni di prevedere la monetizzazione come alternativa alla diretta realizzazione per gli interventi di tesi ad ottenere il conseguimento dell'invarianza idraulica e idrologica, previsti in ambiti urbani caratterizzati da particolari condizioni urbanistiche o idrogeologiche, in ragione delle quali sia dimostrata l'impossibilità a ottemperare ai principi di invarianza direttamente nelle aree oggetto d'intervento. Il valore della monetizzazione è pari al volume d'acqua, in metri cubi, che è necessario trattenere per il rispetto del principio di invarianza idraulica e idrologica, moltiplicato per il valore medio del costo unitario di una vasca di volanizzazione o di trattenimento/disperdimento. I proventi della monetizzazione sono introitati dai comuni. I comuni destinano tali risorse al finanziamento di interventi necessari per soddisfare il principio dell'invarianza idraulica e idrologica. I comuni procedono direttamente alla progettazione e realizzazione delle opere o ne affidano l'attuazione ai gestori d'ambito del servizio idrico integrato se compatibile con la convenzione di affidamento.

L'ultimo aggiornamento del Regolamento regionale <sup>(100)</sup> definisce altresì:

- a) *acque meteoriche di dilavamento*: la parte delle acque di una precipitazione atmosferica che, non assorbita o evaporata, dilava le superfici scolanti,
- b) *acque di prima pioggia*: quelle corrispondenti, nella prima parte di ogni evento meteorico, ad una precipitazione di 5 mm uniformemente distribuita sull'intera superficie scolante servita dalla rete di raccolta delle acque meteoriche,
- c) *acque di seconda pioggia*: la parte delle acque meteoriche di dilavamento eccedente le acque di prima pioggia,
- d) *acque pluviali*: le acque meteoriche di dilavamento, escluse le acque di prima pioggia scolanti dalle aree esterne,
- e) *superficie scolante totale*: la superficie, di qualsiasi tipologia, grado di urbanizzazione e capacità di infiltrazione, inclusa nel bacino afferente al ricettore sottesa dalla sezione presa in considerazione,
- f) *portata specifica massima ammissibile allo scarico*, espressa in l/s per ettaro: portata (espressa in litri al secondo) massima ammissibile allo scarico nel ricettore per ogni ettaro di superficie scolante impermeabile dell'intervento,
- g) *ricettore: corpo idrico naturale o artificiale o rete di fognatura*, nel quale si immettono le acque meteoriche,
- h) *titolare*: soggetto tenuto alla gestione e manutenzione delle opere di invarianza idraulica e

---

<sup>98</sup> Articolo 48, comma 2, lettera b), della l.r. 26/2003.

<sup>99</sup> Articolo 52, comma 1, della l.r. 26/2003.

<sup>100</sup> Regolamento Regionale 19 aprile 2019, n.8.



idrologica. Nel caso di infrastrutture stradali e autostradali e loro pertinenze e parcheggi, il titolare è il gestore delle stesse. Nel caso di edificazioni, il titolare è il proprietario o, se diverso dal proprietario, l'utilizzatore a qualsiasi titolo dell'edificio, quale l'affittuario o l'usufruttuario.

Gli interventi tenuti al rispetto del principio di invarianza idraulica e idrologica sono i seguenti:

- a) di *ristrutturazione edilizia*, solo se consistono nella demolizione totale, almeno fino alla quota più bassa del piano campagna posto in aderenza all'edificio, e ricostruzione con aumento della superficie coperta dell'edificio demolito, esclusi gli aumenti di superficie derivanti da interventi di efficientamento energetico,
- b) di *nuova costruzione*, compresi gli ampliamenti, ma escluse le sopraelevazioni che non aumentano la superficie coperta dell'edificio,
- c) di ristrutturazione urbanistica,
- d) relativi a opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per le aree di sosta, di estensione maggiore di 150 mq, ovvero, di estensione minore o uguale di 150 mq, solo qualora facenti parte di un intervento di cui alle precedenti lettere a), b) e c),
- e) di parcheggi, aree di sosta e piazze, di estensione maggiore di 150 mq, ovvero, di estensione minore o uguale di 150 mq, solo qualora facenti parte di un intervento di cui alle precedenti lettere a), b) e c),
- f) di infrastrutture stradali e autostradali, loro pertinenze e parcheggi, esclusi gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria della rete ciclopedonale, stradale e autostradale, nonché quelli di ammodernamento <sup>(101)</sup> ad eccezione della realizzazione di nuove rotonde di diametro esterno superiore ai 50 metri su strade diverse da quelle di tipo "E – strada urbana di quartiere", "F – strada locale" e "F-bis – itinerario ciclopedonale", così classificate ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada),
- g) di potenziamento stradale <sup>(102)</sup>,
- h) la realizzazione di nuove strade di tipo "F-bis – itinerario ciclopedonale".

Al contrario, **non** sono soggetti all'applicazione del principio di invarianza idraulica e idrologica:

- a) gli interventi di Manutenzione Ordinaria e Straordinaria e di interventi di Restauro,
- b) gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), solo se tali interventi di ricostruzione e ripristino non aumentano la superficie coperta dell'edificio crollato o demolito,
- c) gli interventi relativi alla realizzazione di aree verdi di qualsiasi estensione, se non sovrapposte a nuove solette comunque costituite e se prive di sistemi di raccolta e convogliamento delle acque,
- d) le strutture di contenimento di acqua o altri liquidi realizzati a cielo libero, quali piscine, bacini, vasche di raccolta reflui, specchi d'acqua, fontane.

Il **Regolamento Edilizio** comunale esplicita e dettaglia i contenuti dei progetti e relativi allegati.<sup>(103)</sup>

Per gli interventi aventi superficie interessata dall'intervento **minore o uguale a 300 mq**, ovunque ubicati nel territorio regionale, il requisito minimo richiesto consiste in alternativa:

- a) nell'adozione di un sistema di scarico sul suolo o negli strati superficiali del sottosuolo e non in

<sup>101</sup> Articolo 2 del regolamento regionale 24 aprile 2006, n. 7 (Norme tecniche per la costruzione delle strade).

<sup>102</sup> Articolo 2 del regolamento regionale 24 aprile 2006, n. 7 (Norme tecniche per la costruzione delle strade), per strade di tipo "E – strada urbana di quartiere", "F – strada locale" e "F-bis – itinerario ciclopedonale".

<sup>103</sup> Articoli 6, 10 e 13, R.R. 23 novembre 2017, n. 7 e s.m..



un ricettore, salvo il caso in cui questo sia costituito da laghi o dai fiumi Po, Ticino, Adda, Brembo, Serio, Oglio, Chiese e Mincio,

- b) nel caso di interventi classificati ad impermeabilizzazione potenziale bassa, indipendentemente dalla criticità dell'ambito territoriale in cui ricadono, e nel caso di interventi classificati ad impermeabilizzazione potenziale media o alta e ricadenti nell'ambito territoriale di bassa criticità, ferma restando la facoltà del professionista di adottare la procedura di calcolo delle sole piogge o la procedura di calcolo dettagliata descritte nell'allegato G, il requisito minimo da soddisfare consiste nella realizzazione di uno o più invasi di laminazione, comunque configurati.

I comuni ricadenti nelle aree ad alta e media criticità idraulica, sono tenuti a redigere lo Studio Comunale di Gestione del Rischio Idraulico (SCGRI) <sup>(104)</sup>, ad approvarlo con atto del consiglio comunale e ad adeguare, di conseguenza, il PGT in occasione del primo rinnovo del Documento di piano.

I comuni ricadenti nelle aree a bassa criticità idraulica, sono tenuti a redigere il Documento Semplificato del Rischio Idraulico Comunale (DSRIC), ad approvarlo con atto del consiglio comunale e ad adeguare, di conseguenza, il PGT in occasione del primo rinnovo del Documento di piano.

I Comuni, attraverso i meccanismi di incentivazione, di riduzione degli oneri di urbanizzazione o del costo di costruzione, nonché di semplificazione procedurale possono promuovere l'applicazione del principio dell'invarianza idraulica o idrologica per interventi che non ricadono nell'ambito di applicazione del Regolamento regionale <sup>105</sup>.

In alternativa alla diretta realizzazione degli interventi correlati al principio di invarianza idraulica e idrologica è consentita la loro monetizzazione nei seguenti casi:

- a) l'ambito d'intervento sia caratterizzato da un rapporto tra la superficie occupata dall'edificazione e la superficie totale dell'ambito stesso maggiore o uguale al 90 per cento, e pertanto da una superficie dell'area esterna all'edificazione minore del 10 per cento,
- b) sia dimostrata l'impossibilità a realizzare nell'area dell'intervento esterna all'edificazione il volume di laminazione prescritto,
- c) sia dimostrata l'impossibilità a realizzare il volume di laminazione prescritto, in altre aree esterne poste nelle vicinanze di quelle dell'intervento, per loro indisponibilità o condizioni di vincolo,
- d) la realizzazione del volume di laminazione prescritto, sulle coperture dell'edificato sia motivatamente impedita,
- e) la realizzazione del volume di laminazione prescritto, nel sottosuolo dello stesso sia impedita in quanto l'intervento edilizio è previsto senza modifiche delle sue strutture di fondazione.

Negli ambiti di rigenerazione urbana e territoriale individuati dal PGT devono sussistere contestualmente le sole condizioni di cui alle lettere a) e b) nonché una tra quelle di cui alle lettere da c) a e).

Il valore della monetizzazione è pari al volume di laminazione prescritto, moltiplicato per il costo unitario parametrico di una vasca di volanizzazione o di trattenimento o anche disperdimento, che è assunto pari a 750 euro per mc di invaso.

Il comune utilizza le somme derivanti dalla monetizzazione per la redazione dello studio comunale di

---

<sup>104</sup> Articolo 14, R.R. 23 novembre 2017, n. 7 e s.m..

<sup>105</sup> Articolo 15, R.R. 23 novembre 2017, n. 7 e s.m..



gestione del rischio idraulico e del documento semplificato del rischio idraulico comunale, in quanto propedeutici all'individuazione e successiva realizzazione di interventi necessari per soddisfare il principio dell'invarianza idraulica e idrologica.

Redatti tali documenti, il comune utilizza le somme derivanti dalla monetizzazione per:

- a) la progettazione, realizzazione e gestione delle misure strutturali, quali vasche di laminazione con o senza disperdimento in falda, vie d'acqua superficiali per il drenaggio delle acque meteoriche eccezionali, per l'attuazione delle quali si può avvalere del gestore del servizio Idrico Integrato,
- b) all'attuazione degli interventi pubblici necessari per soddisfare il principio dell'invarianza idraulica e idrologica inseriti nel piano dei servizi.

La Regione Veneto, con la legge n. 14/2017 definisce:

- a) **invarianza idraulica**: il principio secondo il quale la trasformazione di un'area non deve provocare un aggravio della portata di piena del corpo idrico ricevente i deflussi superficiali originati dall'area stessa,
- b) **potenziamento idraulico**: misure volte ad effettuare tutti gli interventi preventivi sui corpi idrici superficiali indirizzati alla protezione dell'ambiente e delle persone in ragione dei radicali cambiamenti climatici.

Sono obiettivi delle politiche territoriali e, in particolare, degli strumenti di pianificazione:

- a) ridurre progressivamente il consumo di suolo non ancora urbanizzato per usi insediativi e infrastrutturali, in coerenza con l'obiettivo europeo di azzerarlo entro il 2050,
- b) individuare le funzioni eco-sistemiche dei suoli e le parti di territorio dove orientare azioni per il ripristino della naturalità, anche in ambito urbano e periurbano,
- c) promuovere e favorire l'utilizzo di pratiche agricole sostenibili, recuperando e valorizzando il terreno agricolo, anche in ambito urbano e periurbano,
- d) individuare le parti di territorio a pericolosità idraulica e geologica, incentivandone la messa in sicurezza secondo il principio di invarianza idraulica e valutandone, ove necessario, il potenziamento idraulico e favorendo la demolizione dei manufatti che vi insistono, con restituzione del sedime e delle pertinenze a superficie naturale e, ove possibile, agli usi agricoli e forestali.

La Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, stabilisce le caratteristiche qualitative, idrauliche e geologiche dei suoli e delle loro funzioni eco-sistemiche.

La riqualificazione edilizia, ambientale e urbana<sup>106</sup> hanno tra le loro finalità anche l'incremento della sicurezza sotto il profilo, statico e antisismico, idraulico e geologico, garantendo nella trasformazione dell'area l'invarianza idraulica e valutando, ove necessario, il potenziamento idraulico.

Le altre Regioni in esame non hanno elaborato specifiche norme che regolamentino l'Invarianza idraulica ed idrologica, e hanno operato attraverso i PGRA delle loro Autorità di Bacino.

La Regione **Emilia Romagna**, con la direttiva adottata dal Comitato Istituzionale del 20 ottobre 2003, modificata nel 2016, ha stabilito le indicazioni tecniche relative all'esecuzione degli studi, delle verifiche e delle valutazioni di carattere idrologico ed idraulico, individuando gli accorgimenti tecnico-costruttivi e i criteri di pianificazione in base ai quali i soggetti competenti svolgono i propri compiti al fine di perseguire un assetto territoriale sostenibile nei termini della sicurezza dei beni e delle persone rispetto ai rischi idraulici e della qualità dell'ambiente fluviale.

Il piano di bacino riconosce alla corretta verifica, valutazione e progettazione degli aspetti

---

<sup>106</sup> Articoli 5 e 6 – Legge regionale 6 giugno 2017, n. 14.



idrologici ed idraulici degli interventi, opere e attività di gestione del territorio, un ruolo fondamentale per garantirne il buon funzionamento nel rispetto delle dinamiche e degli equilibri complessivi alla scala di bacino.

In particolare, le verifiche e valutazioni idrologiche ed idrauliche costituiscono gli atti con i quali i tecnici competenti certificano il grado di rispondenza dell'oggetto di verifica (opera, attività gestionale, intervento in genere) ai principi prestazionali di non esporre beni e persone a rischi idraulici, di non peggiorare, e ovunque possibile migliorare le condizioni del bacino riguardo ai regimi idrologici e le condizioni del reticolo idrografico in generale riguardo alla capacità di laminazione delle piene e di smaltimento dei deflussi.

I criteri esposti costituiscono indicazioni da tenere in considerazione nella formazione ed approvazione di piani territoriali e urbanistici provinciali e comunali, nonché di regolamenti urbanistico-edilizi, nella formazione di piani di protezione civile di livello comunale, provinciale e regionale e nella formazione di ogni altro piano o progetto che abbia rilevanza ai fini dell'assetto idrogeologico del territorio e del reticolo idrografico.

Ai fini della presente direttiva, si definisce:

- *opera idraulica*, ogni manufatto posto sull'alveo di un corso d'acqua naturale o di bonifica, o ad esso idraulicamente collegato. Sono considerate opere idrauliche gli invasi per l'irrigazione e le casse di espansione,
- *livello di officiosità* (o semplicemente officiosità) di un tratto di corso d'acqua o di un'opera idraulica, la portata massima che può in essi transitare senza dar luogo ad esondazioni.

Le verifiche si riferiscono a portate con tempi di ritorno di 30 e 200 anni. Per tempo di ritorno di 200 anni dovrà essere adeguata ogni nuova opera idraulica successiva all'approvazione del Piano stralcio per il rischio idrogeologico.

Le verifiche idrauliche devono essere di regola sviluppate in ipotesi di moto permanente.

In particolare, è necessario che le verifiche si riferiscano ad un tratto di corso d'acqua significativo la cui estensione coincide con il tratto nel quale ci si può aspettare un'influenza dell'opera o dell'intervento per cui le verifiche sono effettuate; è inoltre necessario che si tenga nel debito conto l'effetto dei livelli imposti a valle dei tratti oggetto di verifica, ai fini della corretta stima dei fenomeni di rigurgito.

Questo è particolarmente importante alla confluenza fra corsi d'acqua naturali e di bonifica, in presenza di impianti idrovori, e alle foci a mare o su invasi.

Gli studi di compatibilità idraulica relativi agli interventi da realizzare in zone di alveo o in zone allagabili hanno lo scopo di dimostrare l'insussistenza di aggravio di rischi sul territorio in occasione delle piene.

Il Piano stralcio per il rischio idrogeologico dell'Autorità dei Bacini Romagnoli introduce il principio di invarianza idraulica delle trasformazioni del territorio, definendo "*Per trasformazione del territorio ad invarianza idraulica, la trasformazione di un'area che non provochi un aggravio della portata di piena del corpo idrico ricevente i deflussi superficiali originati dall'area stessa.*"

A tale proposito appare opportuno sottolineare che la predisposizione dei volumi di invaso a compensazione delle impermeabilizzazioni non è finalizzata a trattenere le acque di piena nel lotto, ma a mantenere inalterate le prestazioni complessive del bacino.

Tali prestazioni sono riconducibili a due meccanismi di controllo "*naturale*" delle piene: l'infiltrazione e l'immagazzinamento delle piogge nel suolo; la laminazione, che consiste nel fatto che i deflussi devono riempire i volumi disponibili nel bacino prima di poter raggiungere la sezione di chiusura.

Il criterio dell'invarianza idraulica delle trasformazioni delle superfici che il piano di bacino



adotta prevede la compensazione delle riduzioni sul primo meccanismo attraverso il potenziamento del secondo meccanismo.

A tal fine, predisporre nelle aree in trasformazione volumi che devono essere riempiti prima che si verifichi deflusso dalle aree stesse fornisce un dispositivo che ha rilevanza a livello di bacino per la formazione delle piene del corpo idrico recettore, garantendone (nei limiti di incertezza del modello adottato per i calcoli dei volumi) l'effettiva invarianza del picco di piena; la predisposizione di tali volumi non garantisce, invece, automaticamente sul fatto che la portata uscente dall'area trasformata sia in ogni condizione di pioggia la medesima che si osservava prima della trasformazione.

A esclusione di tali circostanze particolari, è importante evidenziare che l'obiettivo dell'invarianza idraulica richiede a chi propone una trasformazione di uso del suolo di accollarsi, attraverso opportune azioni compensative, gli oneri del consumo della risorsa territoriale costituita dalla capacità di un bacino di regolare le piene e quindi di mantenere le condizioni di sicurezza territoriale nel tempo.

Per questo, il criterio contenuto nella normativa del piano di bacino si applica, per equità, a tutto il territorio dell'Autorità di Bacino, senza distinzione fra pianura e collina-montagna; inoltre, esso tiene conto dell'effettivo grado di consumo della risorsa associato ad ogni singolo intervento, e richiede azioni compensative proporzionate di conseguenza; infine, il criterio consente di tenere in considerazione i benefici derivanti dalla realizzazione di reti di drenaggio (fognature) nelle quali avviene in certa misura una laminazione delle piene.

Dal punto di vista idraulico, l'efficacia della laminazione operata attraverso dispositivi di invaso è condizionata da due parametri fondamentali:

- la dimensione delle luci di scarico dell'invaso (condotti o stramazzi),
- il tirante idrico massimo di cui si consente la formazione all'interno dell'invaso.

I due aspetti sono fra loro collegati: se si realizza un invaso profondo con la formazione di un tirante idrico alto è necessario predisporre luci di piccole dimensioni per mantenere la portata in uscita a valori accettabili, a parità di portata in ingresso e di volume totale dell'invaso.

È poi da considerare che, a parità di luce di efflusso e di tirante idrico massimo consentito, l'effetto di laminazione dipende significativamente dal volume e dalla durata totale della pioggia. Fissare regole generali per i criteri di dimensionamento delle luci di scarico è difficile in quanto è necessario riferirsi a condizioni operative sempre connotate da un margine di convenzionalità. Del resto, nel caso di piccoli interventi, corrispondenti ai casi di trascurabile o modesta impermeabilizzazione potenziale, gli oneri connessi allo sviluppo di dimensionamenti di dettaglio eccedono i benefici in termini di protezione idraulica del territorio che si possono effettivamente conseguire.

Viceversa, nei casi di significativa o marcata impermeabilizzazione potenziale è assai opportuno eseguire una verifica di maggior dettaglio dell'effettivo comportamento laminativo dei dispositivi di invaso previsti dai progetti. In tal modo, con accorgimenti relativamente semplici, è possibile mantenere sotto controllo l'efficacia della laminazione e perseguire una politica attiva di invarianza idraulica.

Le norme del piano di bacino prevedono in via prioritaria che l'effetto dell'impermeabilizzazione sia compensato con volumi di invaso la cui dimensione viene calcolata in ragione del tasso di impermeabilizzazione indotto. Concettualmente, questo equivale a potenziare la capacità di laminazione del bacino per compensare la perdita di capacità di infiltrazione. È chiaro che si tratta di una brutale schematizzazione di fenomeni in realtà molto complessi e fra loro interconnessi, e l'unico scopo della schematizzazione è quello di produrre una metodica razionale di calcolo degli



oneri da corrispondere per rendere sostenibile il consumo della risorsa territoriale.

La Regione **Toscana**, dall'analisi di alcuni esempi di pianificazione territoriale, sembra rifarsi al “*Sistema di Invarianza Idraulica*” dell'Emilia Romagna, sin qui descritto.

Il Piano di Gestione del Rischio Alluvioni elaborato dall'Autorità di Bacino del Fiume Arno, per esempio, con le delibere del Comitato Istituzionale del dicembre 2015 e del marzo 2016<sup>(107)</sup> si prefigge il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- la riduzione del rischio per la vita e la mitigazione dei danni ai sistemi a questa strategici (ospedali, scuole e strutture sanitarie);
- la riduzione del rischio per le aree protette e la mitigazione degli effetti negativi per lo stato ecologico dei corpi idrici;
- la riduzione del rischio per i beni culturali e la mitigazione dei possibili danni al sistema del paesaggio;
- la mitigazione dei danni al sistema produttivo, alle infrastrutture e alle proprietà.

La norma principale su cui è impostata tutta la disciplina di piano è che, sia “*nella aree a pericolosità elevata che media, qualsiasi intervento edificatorio deve eventualmente essere realizzato in maniera tale da non provocare rischi per i beni esistenti e in condizioni tali da poter gestire il rischio a cui è soggetto*”. Questo vuol dire che:

- qualsiasi nuovo insediamento non deve portare pericolo agli altri, al fine di non peggiorare ulteriormente situazioni esistenti già complicate;
- chi va a pianificare nuovi insediamenti deve avere ben chiara la percezione del rischio a cui questi sono soggetti e deve attuare accorgimenti tali per poterlo “gestire”.

Le misure di protezione previste dal PGRA sono sia gli “interventi” ovvero le *opere strutturali*, le casse di espansione che le “*infrastrutture verdi*” e cioè il recupero delle golene dei corsi d'acqua, il ripristino delle funzioni naturali del fiume, in un rapporto strettissimo con le finalità di tutela della risorsa idrica previste dalla Direttiva europea “acque” (2000/60/CE).

La Regione **Piemonte** in considerazione della valenza che gli strumenti urbanistici comunali assumono anche in materia di difesa del suolo e di sicurezza del territorio, ha fornito indicazioni e indirizzi specifici attraverso la DGR n. 64-7417 del 7 aprile 2014, tra questi:

- lo strumento urbanistico comunale, assume una caratteristica fondamentale all'interno della pianificazione di bacino, cioè quella di essere il garante della sicurezza del territorio e degli abitati esistenti, nonché il promotore di corrette politiche di sviluppo; in quest'ottica il piano locale, disponendo di appropriati approfondimenti e studi di carattere geologico e idraulico, potrà incidere sulla pianificazione del bacino, modificandone e integrandone i contenuti;
- la valutazione dei contenuti urbanistici e del quadro di pericolosità e del rischio geologico e sismico comunali contenuti negli strumenti urbanistici, deve avvenire in sede di Conferenza di copianificazione;
- il Comune attraverso il PRG deve analizzare il proprio territorio e deve individuare puntualmente le situazioni che potrebbero trovarsi in condizioni di criticità tali da essere assoggettate alla limitazione dell'incremento del carico antropico;

---

<sup>107</sup> Delibere n. 231 e 232 del 17 dicembre 2015 e Delibera n. 235 del 3 marzo 2016.



- nel caso in cui si preveda di intervenire attraverso il riuso e la riqualificazione del PEE, è necessario individuare puntualmente le situazioni di criticità geomorfologica sulla base delle condizioni di pericolosità e rischio, individuando tipi di intervento, destinazioni d'uso e possibilità/quantità edificatorie ammesse, compatibili col livello di pericolosità e rischio rilevati.

Le condizioni di pericolosità indotte dai corsi d'acqua andranno determinate sulla base delle seguenti analisi tecniche: analisi e rilievo degli elementi fisici naturali ed antropici caratterizzanti il corso d'acqua e il territorio interessato; analisi storiche; analisi morfo-dinamica del corso d'acqua; analisi idrologiche-idrauliche; valutazione e utilizzo di studi già effettuati.

Le analisi idrologiche-idrauliche risultano indispensabili qualora occorra avere un quadro di valutazione maggiormente approfondito in relazione alle problematiche che il corso d'acqua può ingenerare, ad esempio tratti intubati, attraversamenti insufficienti in corrispondenza di abitati, areali potenzialmente inondabili.

La modellazione idraulica assume un ruolo di fondamentale importanza qualora si intenda definire, con un maggior dettaglio, la pericolosità idraulica. In genere affidata alla buona pratica professionale.

Le valutazioni idrauliche speditive sono definite tali in quanto si basano su modelli semplificati e necessitano pertanto di un numero generalmente inferiore di parametri.

Mentre, le valutazioni idrauliche approfondite vengono effettuate sulla base della definizione di un modello idraulico indicato nella letteratura con riferimento alla *“Direttiva contenente i criteri per la valutazione della compatibilità idraulica delle infrastrutture pubbliche e di interesse pubblico all'interno delle fasce A e B”* dell'Autorità di Bacino del Fiume PO.

Compete agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, regolamentare le attività consentite, i limiti e i divieti per i territori ricadenti in fascia C. Le analisi in tal senso potranno essere effettuate secondo le metodologie sopra indicate.

L'obiettivo primario della verifica delle compatibilità idraulica e idrogeologica delle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti con le condizioni di dissesto presenti o potenziali, è quello di dimostrare, mediante uno specifico elaborato di valutazione, che, per effetto delle previsioni urbanistiche, non viene aggravato l'esistente livello di rischio idraulico né viene pregiudicata la possibilità di riduzione di tale livello.

A tal fine, è pertanto duplice l'approccio che deve ispirare la valutazione medesima.

In primo luogo, deve essere verificata l'ammissibilità della previsione urbanistica, considerando le interferenze tra i dissesti idraulici presenti o potenziali e le destinazioni o trasformazioni d'uso del suolo.

In secondo luogo, va evidenziato che l'impermeabilizzazione delle superfici e la loro regolarizzazione contribuisce, in modo determinante, all'incremento del coefficiente di deflusso ed al conseguente aumento del coefficiente udometrico delle aree trasformate; pertanto ogni previsione urbanistica che provochi una significativa variazione di permeabilità superficiale dovrà prevedere misure compensative volte a mantenere costante il coefficiente udometrico secondo il principio dell'“invarianza idraulica”.

Per assetto idraulico di progetto deve intendersi l'assetto più idoneo al corso d'acqua in considerazione agli aspetti idraulici, naturalistici-ambientali e alle urbanizzazioni presenti.

L'analisi sull'intera asta, o tronco idraulicamente significativo della stessa, permetterà quindi di effettuare:

- valutazioni in merito al comportamento idraulico del corso d'acqua con la definizione di misure,



per quanto possibile, volte a migliorare l'*officiosità idraulica* <sup>(108)</sup> in senso generale dello stesso, quali la rimozione di ostacoli, infrastrutture ed edificati interferenti negativamente con il regime idraulico delle acque, l'aumento di volumi disponibili per l'espansione delle piene e l'eliminazione di potenziali esondazioni, non funzionali alla laminazione, che possono ingenerare criticità ad infrastrutture o ad altri corsi d'acqua;

- valutazioni in relazione agli aspetti naturalistici-ambientali con la definizione di misure volte alla tutela dell'esistente e ad una relativa riqualificazione; in particolare andranno determinate misure volte a riportare alla naturalità, per quanto possibile, i corsi d'acqua, eliminando tratti tombinati e tratti canalizzati;
- valutazioni in relazione a interventi di difesa: per la salvaguardia degli abitati presenti potranno essere proposte, ai fini della pianificazione, opere di difesa, qualora gli interventi di cui ai punti precedenti non risultino sufficienti.

L'assetto di progetto dovrà essere valutato in relazione alle variazioni che esso può comportare all'idro-gramma di piena; andrà altresì effettuata una ulteriore simulazione idraulica in condizioni di progetto che attesti il miglioramento o comunque il non aggravio delle condizioni di pericolosità dei territori di valle, sia in termini di portata idraulica che di livelli idrici.

La carta geomorfologica e del dissesto dei PRG comunali, <sup>(109)</sup> nasce al fine di uniformare le indicazioni contenute negli studi geologici a supporto dei medesimi strumenti e di facilitare la trasposizione dei dati inerenti il dissesto negli strumenti di pianificazione a scala di bacino (PAI).

La legenda proposta classifica il dissesto, lo codifica, propone una sua rappresentazione grafica nella carta geomorfologica ed in quella di sintesi, ponendosi come uno strumento operativo in sintonia con le regole regionali assunte come riferimento <sup>(110)</sup> e di approfondimento ed integrazione del PAI. La legenda unificata permette, inoltre, di agevolare la trasposizione del dissesto risultante dagli studi geologici a supporto dei PRGC nelle cartografie del PAI, che sarà così aggiornato sulla scorta delle indagini di maggior dettaglio elaborate per la pianificazione territoriale.

La legenda non ha la pretesa di essere un documento completo dal punto di vista scientifico, ma si propone come uno strumento di riferimento, di minima, che potrà essere maggiormente dettagliato dai professionisti incaricati della redazione degli studi geologici a supporto dei PRGC, sulla scorta dei rilievi effettuati nelle varie realtà territoriali presenti nell'ambito piemontese.

Le valutazioni sull'efficienza e l'efficacia delle opere esistenti esulano dalle necessità relative alla redazione della carta di sintesi e sono ascrivibili alla successiva fase attuativa del P.R.G. comunale nella quale, attraverso il cronoprogramma degli interventi, andranno definiti gli interventi di manutenzione delle opere esistenti e le previsioni di nuove opere, individuando le tipologie costruttive, i tempi di realizzazione, i livelli di protezione raggiunti e le valenze urbanistiche degli interventi stessi.

In ogni strumento urbanistico, in particolare in quelli di livello intermedio <sup>(111)</sup> vengono riportate delle norme inerenti l'invarianza idraulica, nell'esempio indagato, sotto il titolo Rischio idraulico, si precisa che: *"A tutti gli interventi di nuova urbanizzazione o di trasformazione urbanistica si applica in*

---

<sup>108</sup> Funzionalità idraulica.

<sup>109</sup> Redatta nell'ambito della commissione di lavoro paritetica alla quale hanno partecipato i rappresentanti dei Settori di Prevenzione Territoriale del Rischio Geologico della Direzione Regionale Servizi Tecnici di Prevenzione ed i rappresentanti dell'Ordine Regionale dei Geologi del Piemonte,

<sup>110</sup> Circolare PGR n. 7/LAP/96 con le relative schede e successiva NTE/99.

<sup>111</sup> PTCP di Torino – Agosto 2011



*generale il principio dell'invarianza idraulica. Per trasformazione del territorio a invarianza idraulica si intende la trasformazione di un'area che non provochi un aggravio della portata di piena del corpo idrico ricevente i deflussi superficiali originati dall'area stessa".*

Nel caso in cui il corpo idrico ricevente sia ritenuto in condizioni critiche (ovvero un bacino e relativo tronco di chiusura per il quale non sono ammessi ulteriori apporti) o particolarmente critiche (ovvero un bacino e relativo tronco di chiusura in cui si evidenzia la necessità inderogabile di interventi di riequilibrio idraulico) si applica il criterio dell'attenuazione idraulica.

Per trasformazione del territorio ad attenuazione idraulica si intende la trasformazione di un'area che determini una riduzione della portata di piena del corpo idrico ricevente i deflussi superficiali originati dall'area stessa.

La riduzione della portata deve essere pari almeno al 50% rispetto alla portata in condizione ante-operam.

Per gli interventi di nuova urbanizzazione o di trasformazione urbanistica, la rete di drenaggio e le eventuali vasche di laminazione devono essere dimensionate in modo da garantire l'invarianza o la riduzione idraulica.

Il metodo per il dimensionamento delle opere di cui sopra può essere strutturato in 3 fasi:

- costruzione dello ieto-gramma di progetto, non ragguagliato per maggior cautela, e di durata definita in funzione del tempo di corrivazione del bacino, rappresentante l'intervallo temporale necessario a una particella di pioggia a percorrere il tracciato idrologicamente più lungo all'interno del bacino,
- calcolo delle perdite idrologiche inglobate nel coefficiente di deflusso medio (rapporto tra il volume dell'onda defluente e del volume totale della precipitazione),
- calcolo delle portate di piena mediante un modello di trasformazione afflussi-deflussi.

Il metodo deve essere applicato nelle due situazioni seguenti:

- condizioni ante operam,
- condizioni post operam.

Il confronto tra situazioni ante-operam e post-operam permette il dimensionamento delle opere necessarie a garantire l'invarianza o l'attenuazione idraulica.



## Confronto tra definizioni utilizzate e correlati contenuti

*Regione Piemonte e Toscana:* **Sistema Informativo Geografico Regionale** - riferimento conoscitivo fondamentale per la valutazione, l'elaborazione e la gestione degli strumenti di pianificazione.

*Regione Lombardia:* **Sistema Informativo Territoriale:** al fine di disporre degli elementi conoscitivi necessari alla definizione delle scelte di programmazione generale e settoriale, di pianificazione del territorio e all'attività progettuale. La cui base geografica e topografica di riferimento è il Data Base Topografico (DBT): rappresentazione digitale in formato vettoriale geo-riferita del territorio.

*Regione Veneto:* **Sistema Informativo** - attraverso l'*Osservatorio della pianificazione territoriale ed urbanistica* gestisce ed elabora le informazioni e i dati per l'elaborazione delle politiche urbanistiche e territoriali.

*Regione Emilia Romagna:* **Data Base Topografico Regionale** - costituisce la base informativa territoriale per la raccolta e la gestione dei dati di supporto alle funzioni di programmazione e pianificazione e, unitamente all'*Anagrafe Comunale degli Immobili*, costituisce il supporto cartografico ed informativo per la raccolta e rappresentazione delle trasformazioni edilizie ed urbanistiche, al fine del calcolo del consumo di suolo.

*Regione Toscana:* **Territorio Urbanizzato** - perimetro comunale entro il quale promuovere gli atti di programmazione e di sviluppo del riuso e della riqualificazione delle aree urbane degradate o dismesse.

*Regione Emilia Romagna:* **Territorio Urbanizzato** - perimetro comunale entro il quale comprendere: le aree edificate con continuità, ovvero, entro le quali siano stati rilasciati o presentati titoli abilitativi edilizi per nuove costruzioni; singoli lotti di completamento o residui non edificati.

*Regione Lombardia:* **Tessuto Urbano Consolidato** - insieme delle parti del territorio su cui è già avvenuta l'edificazione o la trasformazione dei suoli, comprendo in esse le aree libere intercluse o di completamento.

*Regione Veneto:* **Aree di urbanizzazione consolidata** - l'insieme delle parti del territorio già edificato, comprensivo delle aree libere intercluse o di completamento destinate dallo strumento urbanistico alla trasformazione insediativa, delle dotazioni di aree pubbliche per servizi e attrezzature collettive, delle infrastrutture e delle viabilità già attuate, o in fase di attuazione, nonché le parti del territorio oggetto di un piano urbanistico attuativo approvato e i nuclei insediativi in zona agricola. Tali ambiti di urbanizzazione consolidata non coincidono necessariamente con quelli individuati dal piano di assetto del territorio (PAT).

### *Strumenti urbanistici comunali*

*Regione Lombardia:* Documento di Piano – non conformativo – durata previsioni quinquennale  
Piano delle regole – conformativo - durata previsioni senza scadenza temporale  
Piano dei Servizi - conformativo - durata previsioni senza scadenza temporale



- Regione Piemonte:* Piano Regolatore Generale  
Piano Strutturale – con quadro progettuale privo di valore operativo  
Piano Operativo - conformativo
- Regione Toscana:* Piano Strutturale – non ha valenza conformativa  
Piano Operativo: - insediamenti esistenti con valenza conformativa a tempo indeterminato  
- trasformazione degli assetti insediativi con valenza quinquennale.
- Regione Veneto:* Piano Regolatore Generale  
Piano di Assetto del Territorio – delinea le scelte strategiche  
Piano degli Interventi comunali – attuato attraverso Piani Urbanistici Attuativi da attuare entro il termine quinquennale prorogabile su richiesta
- Regione Emilia Romagna:* Piano Urbanistico Generale - con previsioni di natura ideogrammatica  
Accordi operativi e Piani Attuativi di iniziativa pubblica

### *Ambiti Territoriali Omogenei*

- Regione Lombardia:* il PTR li identifica provvisoriamente al fine di determinare le aliquote di riduzione del consumo di suolo.
- Regione Veneto:* in questi ambiti il PAT determina i parametri teorici di dimensionamento, le dotazioni di servizi, i limiti e le condizioni per lo sviluppo degli insediamenti, per i mutamenti di destinazione d'uso e per gli interventi di rigenerazione urbana sostenibile, perseguendo l'integrazione delle funzioni e degli usi compatibili, il pieno utilizzo delle potenzialità insediative dei tessuti urbani esistenti e il contenimento del consumo di suolo.

### *Tipologie di degrado*

*Regione Veneto:*

- degrado edilizio, riferito alla presenza di un patrimonio architettonico di scarsa qualità, obsoleto, inutilizzato, sottoutilizzato o impropriamente utilizzato, inadeguato sotto il profilo energetico, ambientale o statico-strutturale;
- degrado urbanistico, riferito alla presenza di un impianto urbano eterogeneo, disorganico o incompiuto, alla scarsità di attrezzature e servizi, al degrado o assenza degli spazi pubblici e alla carenza di aree libere, alla presenza di attrezzature ed infrastrutture non utilizzate o non compatibili, sotto il profilo morfologico, paesaggistico o funzionale, con il contesto urbano in cui ricadono;
- degrado socio-economico, riferito alla presenza di condizioni di abbandono, di sottoutilizzazione o sovraffollamento degli immobili, di impropria o parziale utilizzazione degli stessi, di fenomeni di impoverimento economico e sociale o di emarginazione;
- degrado ambientale: riferito a condizioni di naturalità compromesse da inquinanti, antropizzazioni, squilibri degli habitat e altre incidenze anche dovute a mancata manutenzione del territorio ovvero da situazioni di rischio individuabili con la pianificazione generale e di settore;



### *Regione Toscana:*

- a) per *aree caratterizzate da degrado urbanistico* si intendono le aree con presenza di un patrimonio edilizio e connotate da un impianto urbano di scarsa qualità sotto il profilo architettonico e morfo tipologico, associata alla carenza di attrezzature e servizi, alla carenza e al degrado degli spazi pubblici e delle aree libere, nonché le aree caratterizzate da attrezzature ed infrastrutture dismesse,
- b) per *aree caratterizzate da degrado socio-economico* si intendono le aree connotate da condizioni di abbandono, di sottoutilizzazione o sovraffollamento degli immobili, o comunque di impropria o parziale utilizzazione degli stessi, o con presenza di strutture non compatibili, dal punto di vista morfologico, paesaggistico, ambientale o funzionale, con il contesto urbano di riferimento.

### *Suolo*

*Regione Veneto:* **risorsa limitata e non rinnovabile, è bene comune di fondamentale importanza** per la qualità della vita delle generazioni attuali e future, per la salvaguardia della salute, per l'equilibrio ambientale e per la tutela degli ecosistemi naturali, nonché per la produzione agricola finalizzata non solo all'alimentazione ma anche ad una insostituibile funzione di salvaguardia del territorio.

*Regione Lombardia:* **risorsa non rinnovabile e bene comune di fondamentale importanza** per l'equilibrio ambientale, la salvaguardia della salute, la produzione agricola finalizzata alla alimentazione umana e/o animale, la tutela degli ecosistemi naturali e la difesa dal dissesto idrogeologico.

### *Opere incongrue*

*Regione Veneto:* **opere incongrue o elementi di degrado**, sono gli edifici e gli altri manufatti, assoggettabili agli interventi di riqualificazione edilizia ed ambientale, che per caratteristiche localizzative, morfologiche, strutturali, funzionali, volumetriche od estetiche, costituiscono *elementi non congruenti con il contesto* paesaggistico, ambientale od urbanistico, o sotto il profilo igienico-sanitario e della sicurezza.

*Regione Piemonte:* **spazi ed edifici**, anche inutilizzati, legittimamente costruiti, ma **ritenuti incongrui**, per dimensioni o tipologie, con il contesto edilizio circostante, da riqualificare in funzione di una maggiore efficienza energetica, strutturale, ambientale o a fini sociali, per i quali gli strumenti urbanistici possono prevedere interventi di *demolizione, totale o parziale, e di ricostruzione* secondo un progetto complessivo e organico finalizzato al nuovo assetto urbanistico generale dell'ambito d'intervento.

*Regione Emilia Romagna:* il PUG può individuare **opere incongrue** presenti sul territorio urbanizzato, definendo gli obiettivi di qualificazione dell'ambiente urbano che si intendono realizzare con la demolizione o la significativa trasformazione delle stesse e indirizzi progettuali in merito alla tipologia degli interventi da attuare. In alternativa all'espropriazione delle opere incongrue, la rigenerazione delle aree interessate è favorita attraverso il riconoscimento di diritti edificatori, ovvero attraverso accordi di cessione che prevedano le forme di compensazione.