

Rigenerazione urbana e riduzione del consumo di suolo: finalità originarie, esiti attuali e prospettive

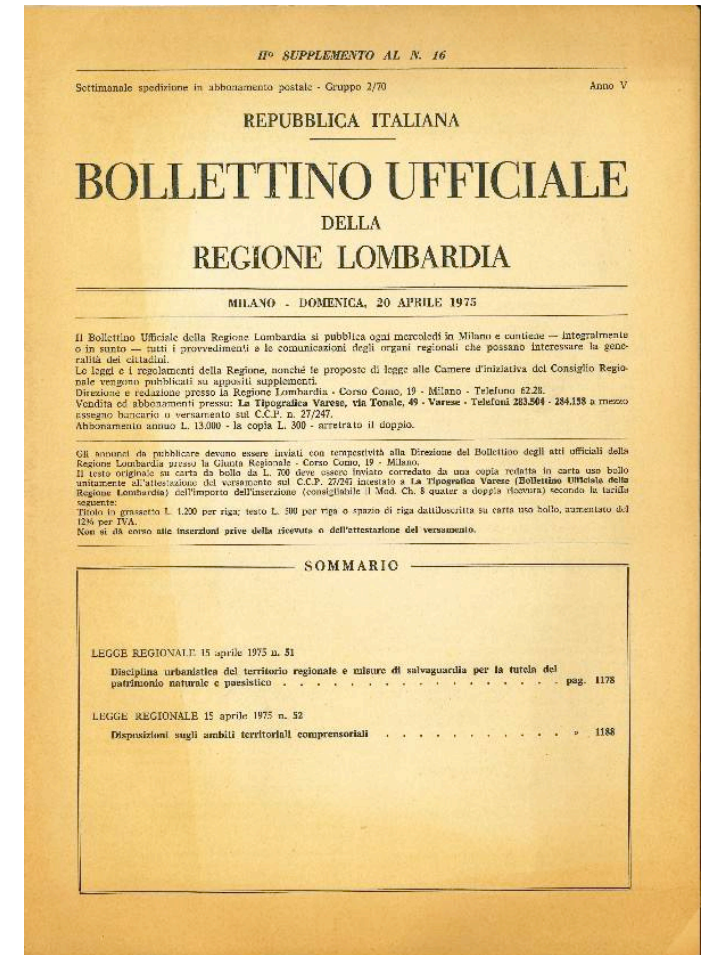
1. LR 12/2005: la riforma urbanistica lombarda

A 30 anni esatti dall'entrata in vigore della prima legge urbanistica regionale viene pubblicata la **"Legge per il governo del territorio" 11 marzo 2005 n. 12.**

La parola d'ordine lanciata dall'Assessore regionale dell'epoca, Alessandro Moneta, è **"tutto il potere ai comuni"**. La maggiore attenzione è dedicata al nuovo modello di piano comunale: il Piano di Governo del Territorio articolato in tre distinte componenti:

- Documento di Piano: destinato a contenere le scelte di valore strategico per lo sviluppo del territorio, rimane in vigore per 5 anni;
- Piano delle Regole: contenente la disciplina degli interventi ordinari di trasformazione, non ha termini di scadenza;
- Piano dei Servizi: destinato a valutare i fabbisogni, riservare le aree e programmare la realizzazione degli interventi, non ha termini di scadenza.

La nuova legge ha l'ambizione di governare la complessità dei fenomeni e dei soggetti che intervengono nella trasformazione del territorio e pertanto si compone di 104 articoli, quando la LR 51/75 ne contava 52.



2. La prima stagione dei PGT: 2005 - 2012

In Lombardia si è compiuto uno dei più straordinari sforzi di pianificazione che il nostro paese abbia mai conosciuto.

- **La Regione ha approvato il proprio PTR** (2010) col Piano Paesaggistico (2001 e 2008), 5 Piani Territoriali Regionali d'Area ed un gran numero di altri provvedimenti con effetto territoriale (Accordi quadro di sviluppo territoriale, Contratti di fiume, Accordi di programma, ecc.).
- **Le 12 Province hanno tutte approvato il proprio PTCP** e alcune sono già pervenute alla seconda quando non alla terza edizione.
- **I 1500 Comuni hanno approvato i propri PGT**, che stanno ora giungendo alla terza revisione generale a seguito delle nuove disposizioni sul consumo di suolo e sulla rigenerazione urbana.

Dopo il 2005 i nuovi strumenti di pianificazione danno impulso alla crescita urbana in una situazione particolarmente vivace del mercato immobiliare che inizia a rallentare la sua pressione dopo il 2010.

Con la sola eccezione della città di Milano, si assiste ad un progressivo calo della domanda di nuovi alloggi che rende rapidamente obsolete le previsioni di sviluppo dei nuovi piani.

Andamento delle nuove costruzioni di edilizia residenziale in Lombardia 2011 - 15

anno	n° PdC	Volume mc	n° alloggi
2011	4.621	9.584.000	22.800
2012	3.766	7.268.000	17.600
2013	2.518	4.277.000	10.200
2014	2.360	3.929.000	9.400
2015	2.279	3.514.000	8.200

3. Il Documento di Piano e la "conformatività" delle previsioni

Il Documento di Piano rappresenta la più importante innovazione introdotta dalla LR 12/2005: è la componente che definisce le linee della politica urbanistica della Pubblica Amministrazione e descrive le modalità che intende adottare per applicarla.

È l'unica delle tre componenti ad essere soggetta a verifica di compatibilità con le disposizioni della pianificazione sovracomunale, provinciale e regionale, ed alla Valutazione Ambientale Strategica.

I primi PGT entrano in vigore nel 2008 e da quella data inizia la fase attuativa con la quale vengono drammaticamente in luce, anche a causa dell'eccessivo entusiasmo della fase pionieristica di elaborazione dei nuovi piani, le fragilità dell'apparato normativo:

- la **duplice natura** del Documento: **statutaria**, in quanto definisce le invarianti del territorio, e **programmatica**, in quanto individua le opzioni di trasformazione per il breve periodo;
- la **non "conformatività" a fini edificatori** delle previsioni relative agli Ambiti di Trasformazione, presto contraddetta dall'andamento delle compravendite, dalla disciplina fiscale e dalla legislazione regionale;
- la difficoltà del **percorso negoziale**, che dovrebbe portare alla conformazione a fini edificatori degli Ambiti di Trasformazione individuati dal Documento di Piano, ed in particolare la fragilità della figura del negoziatore pubblico.

I tempi di elaborazione e discussione del Documento tendono ad occupare l'intero arco della legislatura sicché le strategie elaborate da una Amministrazione sono destinate ad essere gestite da quella successiva.

Il contenimento del consumo di suolo le ragioni e la disciplina

4. L'allarme consumo di suolo

Nonostante le cautele introdotte dai piani provinciali i PGT della prima stagione hanno destinato all'espansione urbana oltre 40.000 ettari.

400 milioni di mq di terreno edificabile sono un lascito ingombrato e pericoloso perché:

- non è destinato a trovare riscontro nel mercato;
- intralcia la messa a punto di nuove politiche urbanistiche;
- produce effetti incontrollabili sul sistema finanziario.

A partire da queste valutazioni viene promulgata nel dicembre del 2014 la legge n° 31 recante "Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato"

Regione Lombardia
Analisi delle aree di potenziale trasformazione previste dai PGT - gennaio 2014

Province	Totale aree di potenziale trasformazione previste (mq)	Ambiti di trasformazione - AT (mq)	Aree di potenziale trasformazione non inserite in AT (mq)	% Aree di potenziale trasformazione non inserite in AT (mq)
BG	72.424.020	27.289.007	45.135.013	62,32
BS	68.488.174	29.684.261	38.803.913	56,66
CO	17.360.435	4.319.436	13.040.999	75,12
CR	28.086.795	15.797.876	12.288.919	43,75
LC	12.574.837	3.073.347	9.501.490	75,56
LO	11.862.615	6.813.489	5.049.126	42,56
MB	22.003.474	10.241.405	11.762.069	53,46
MI	53.390.437	24.462.530	28.927.907	54,18
MN	42.461.538	17.410.343	25.051.195	59,00
PV	49.128.671	27.075.829	22.052.842	44,89
SO	18.030.439	2.746.368	15.284.071	84,77
VA	18.381.965	5.665.484	12.716.481	69,18
Totale	414.193.400	174.579.375	239.614.025	57,85

Contemporaneamente inizia a cambiare la natura del piano urbanistico insieme alle aspettative degli amministratori e dei cittadini: **perde centralità la rivendicazione di nuovi servizi**, dei quali la città appare sufficientemente dotata, e prevalgono temi generali quali:

- la facilità e la sicurezza degli spostamenti;
 - la qualità della città, degli spazi e degli edifici;
 - la qualità dell'ambiente e l'adattamento ai cambiamenti climatici;
- con attenzione crescente alle ricadute globali delle trasformazioni locali.

In questo contesto cresce l'attenzione per il “consumo di suolo” a fini edificatori, dando luogo a innovazioni legislative ed a campagne di sensibilizzazione sia in sede europea che nazionale e regionale.

Peopple4soil è stata una campagna per la protezione del suolo finalizzata a promuovere iniziative legislative a livello europeo, avviata nel 2015 da istituti di ricerca, associazioni dei coltivatori, gruppi e associazioni ambientaliste, riuniti in un coordinamento sovranazionale.



6. La legge per la riduzione del consumo di suolo

A 9 anni dalla pubblicazione della LR 12/2005 la Regione promulga la **LR 31/2014** contenente "**Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e la riqualificazione del suolo degradato**".

La legge definisce il consumo di suolo come "**la trasformazione per la prima volta di una superficie agricola da parte di uno strumento di governo del territorio ...**" ove la superficie agricola corrisponde a "**... i terreni qualificati dagli strumenti di governo del territorio come agro-silvo-pastorali.**" (art. 2, comma 1, lettere "c" ed "a").

Nella legge è contenuta una **norma transitoria** che per un ungo periodo ha impedito ai Comuni di cancellare di propria iniziativa le aree edificabili individuate dai piani comunali.

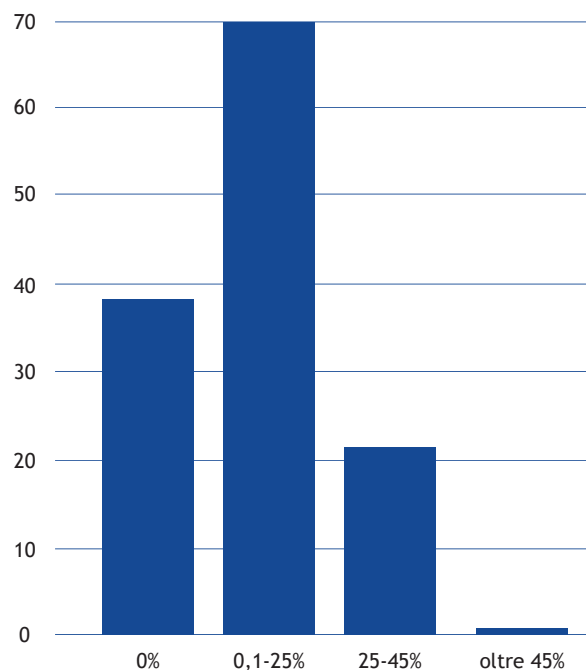
La "riduzione del consumo di suolo" si attua attraverso la successione degli atti di pianificazione alle diverse scale:

- Il Piano Territoriale Regionale (**PTR** approvato il 19 dicembre 2018) che stabilisce i criteri generali e le quote e, dettando le modalità di costruzione della **carta del consumo di suolo** fondata sulla ripartizione del territorio comunale in: **urbanizzato, urbanizzabile, agricolo e naturale**.
- Il Piano Territoriale Metropolitano (**PTM**) e i **PTCP**, che articolano le quote di riduzione per ciascun comune e introducono nuove regole e quantità;
- I **PGT** comunali che applicano le disposizioni cancellando le aree edificabili corrispondenti a suoli liberi, salvo che non riescano a dimostrarne il "fabbisogno".

7. Il Piano Territoriale Mteropolitano di Milano

In applicazione dei Criteri dettati dal Piano Territoriale Regionale, il PTM articola per singoli comuni la quota di riduzione del consumo di suolo applicando una serie di coefficienti di correzione.

RIDUZIONI DI CONSUMO DI SUOLO - Scenario PTR 2020
Numero di Comuni per classi di riduzione



Il grafico riporta la distribuzione dei Comuni della Città Metropolitana per soglie di riduzione significative.

Complessivamente 108 comuni hanno una soglia inferiore a quella regionale del 25%, tra questi 38 comuni risultano esonerati dalla riduzione. Sono invece 25 i comuni che contribuiscono con una soglia di riduzione superiore al 25%.

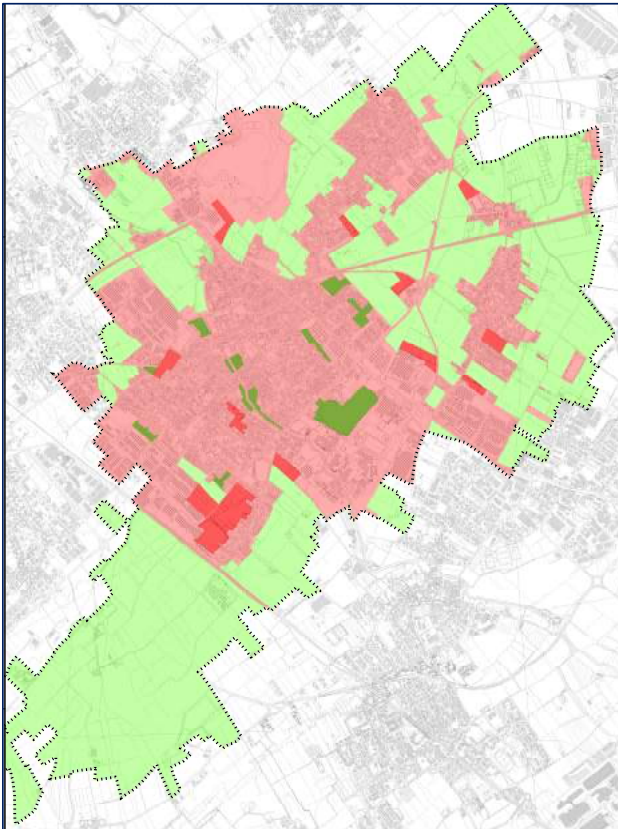
PARTE II - CONTENUTI DEL PIANO TERRITORIALE METROPOLITANO

COMUNE	Applicaz. criteri guida 1 e 2 (c.2 lett.a,b e c.3 lett.a)	Applicazione criteri differenziali (c.3, lett.b)					Criterio guida 3 controllo finale (c.3,lett.c)	Obiettivo di riduz. di suolo
		Parchi regionali o PLIS > 60% (lett.b1)	Polarità urbana o intersc. (lett. b2)	Incr. annuo imprese > 1% (lett.b3)	Indice urbanizz. +10% (lett.b4)	Sup. residua in AdT +4% (lett. b5)		
CERRO AL LAMBRO	-20%	x				x	-20%	
CERRO MAGGIORE	-20%				x	x	-32%	
CESANO BOSCONI	0%						0	
CESATE	-20%			x		x	-20%	
CINISELLO BALSAMO	0%						0	
CISLIANO	0%						0	
COLOGNO MONZESE	-40%		x				-40%	
COLTURANO	0%						0	
CORBETTA	-20%			x			-14%	
CORMANO	-40%		x	x			-40%	
CORNAREDO	-20%						-20%	
CORSICO	0%						0	
CUGGIONO	-20%	x					-14%	
CUSAGO	0%						0	
CUSANO MILANINO	0%						0	
DAIRAGO	0%						0	
DRESANO	-20%	x				x	-20%	
GAGGIANO	0%						0	
GARBAGNATE MILANESE	0%						0	
GESSATE	-20%		x				-14%	
GORGONZOLA	-20%		x			x	-20%	
GREZZAGO	-20%			x			-14%	
GUDO VISCONTI	-20%	x		x			-8%	
INVERUNO	-20%					x	-26%	
INZAGO	-20%	x				x	-20%	
LACCHIARELLA	-20%	x		x		x	-19%	
LAINATE	-40%			x			-40%	
LEGNANO	-40%		x				-40%	
LISCATE	-20%	x		x			-8%	
LOCATE DI TRIULZI	-20%	x	x				-8%	
MAGENTA	-20%		x				-14%	
MAGNAGO	-20%			x		x	-20%	
MARCALLO CON CASONE	-20%				x		-26%	
MASATE	-20%					x	-26%	
MEDIGLIA	-20%	x					-14%	
MELEGNANO	-40%		x	x			-40%	
MELZO	-20%		x				-14%	
MESERO	0%						0	
MILANO	0%						0	
MORIMONDO	-20%	x					-14%	

8. La carta del consumo di suolo: un esempio - Comune di Nerviano 2020

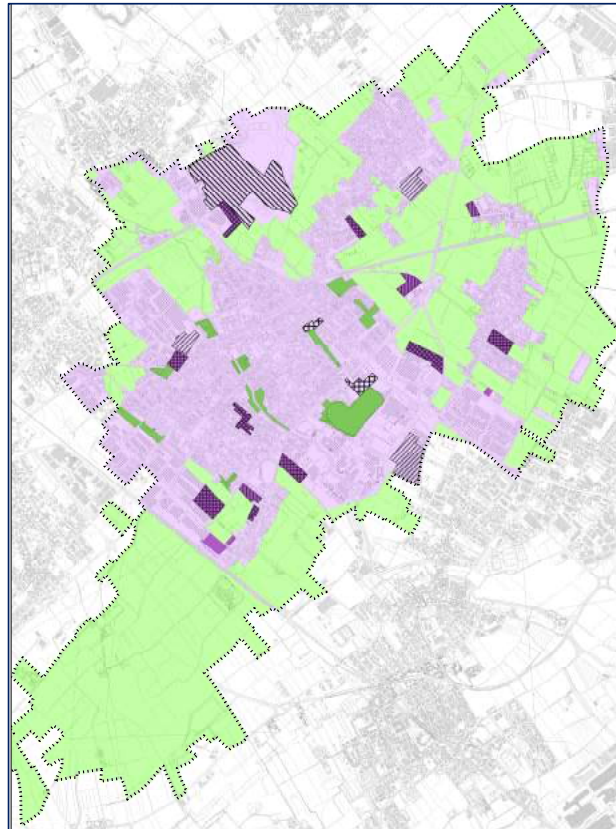
Consumo di suolo nel PGT 2010

Superficie urbanizzabile (rosso)
= mq 266.874



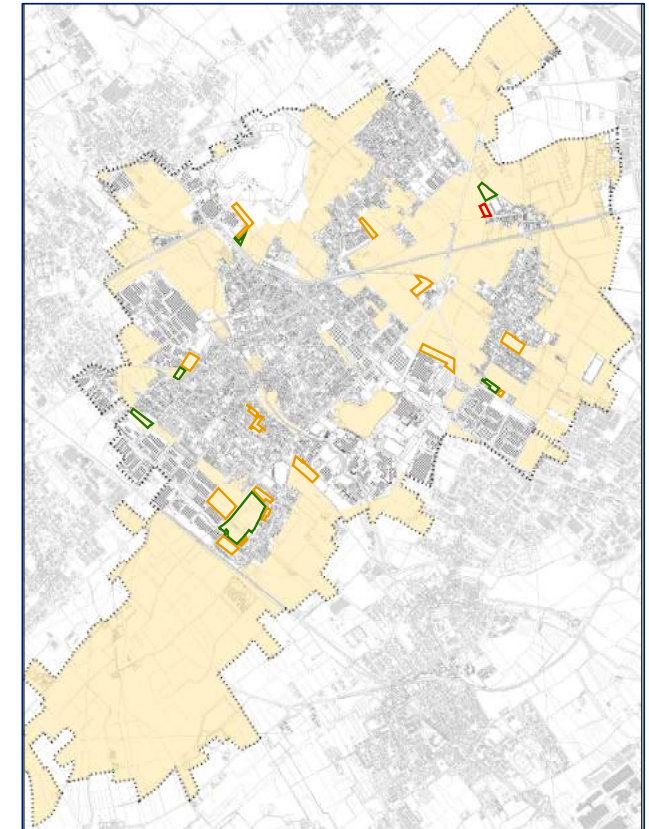
Consumo di suolo nel PGT 2020

Superficie urbanizzabile (viola)
= mq 196.042

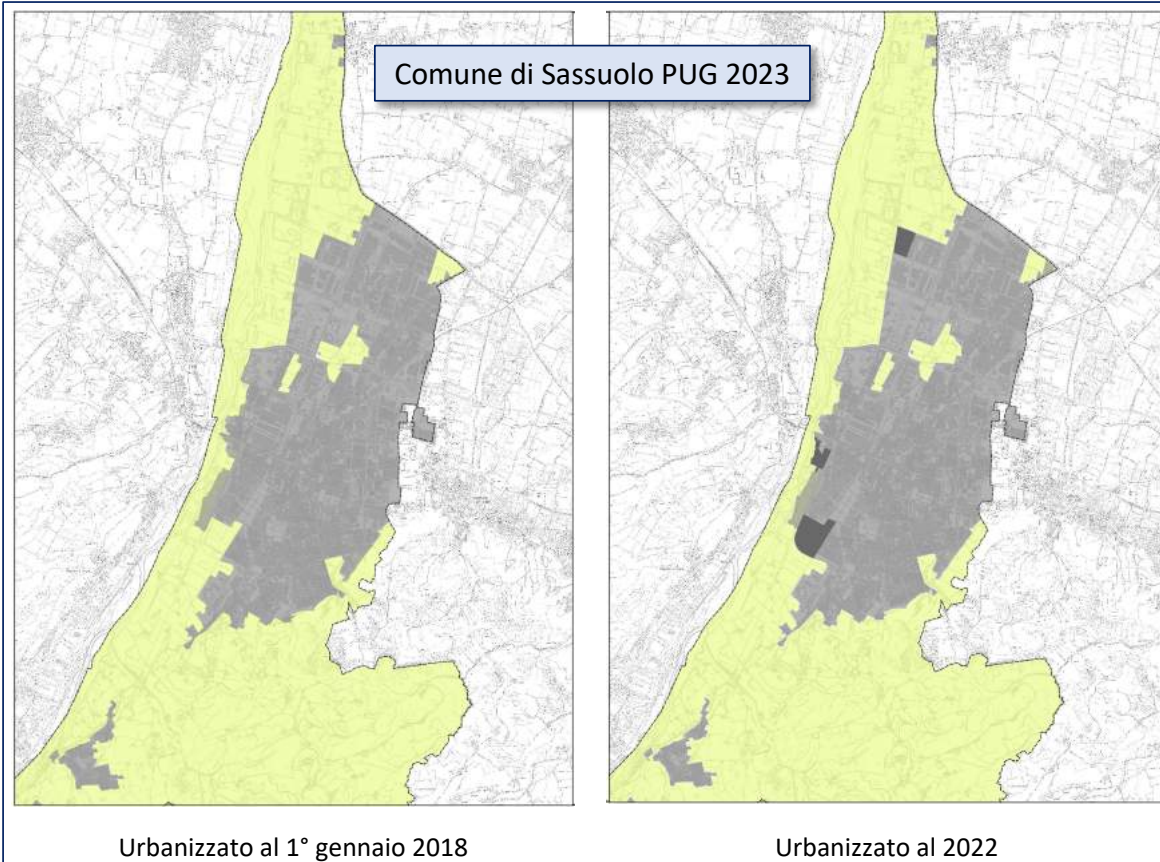


Riduzione del consumo di suolo

Riduzione della sup. urbanizzabile
= 71.000 mq (**27%** circa sul 2010)



9. Consumo di suolo in Emilia Romagna



	2018	2023
Superficie urbanizzata (Ha)	1.205,34	1.241,47
Superficie non urbanizzata	2.666,51	2.630,38
Superficie comunale	3.871,85	3.871,85

La misura dell'ulteriore consumo di suolo ammissibile ai sensi di legge, stabilita nel limite del 3% dell'urbanizzato misurato al 1° gennaio 2018 risulta:
Ha 1.205,34 x 3% = **Ha 36,16**

La LR 24/2017 "... assume l'obbligo del consumo di suolo a saldo zero da raggiungere entro il 2050." (art. 5).

Il Piano Urbanistico Comunale "... individua il perimetro del territorio urbanizzato ..." che comprende le aree edificate con continuità all'entrata in vigore della nuova legge (art. 32).

All'interno del perimetro ricadono le aree ancora inedificate per le quali siano state già sottoscritte le convenzioni dei relativi piani attuativi.

All'esterno del perimetro potrà essere consumata una superficie non superiore al 3% dell'area perimetrata ma non potranno esservi realizzati nuovi interventi residenziali se non per soddisfare il fabbisogno di edilizia sociale.

Una speciale disciplina è dettata per le opere pubbliche e per l'ampliamento degli insediamenti industriali.

La rigenerazione urbana e territoriale

Tre diverse stagioni nell'approccio alle politiche di rigenerazione urbana:

1. Il "**recupero del patrimonio edilizio esistente**" come componente della pianificazione comunale: i Piani Particolareggiati e i Piani di Recupero dei centri storici (**LR 51/75** e legge **457/78**).
2. **Riuso delle aree ex industriali** superando le inadeguatezze e le rigidità del piano comunale. Si apre la stagione delle **leggi scorciatoia**: in Lombardia dalla **LR 22/1986** (legge Verga) alla **LR 9/1999** passando per la **legge 179/92 (PRU)**; nel Comune di Milano dal Documento Direttore delle Aree Industriali dismesse (1989) a "Ricostruire la Grande Milano" (2001).
3. La rigenerazione interpretata come strumento per il contenimento del consumo di suolo e poi come **contenuto specifico della pianificazione** (dalla **LR 31/2014** alla **LR 18/2019**).

Il tema della "rigenerazione" diviene capitolo centrale di tutti i livelli di pianificazione (PTR, PTM, PGT): le leggi nazionale e regionali scelgono la strada della deroga per promuovere l'intervento sull'esistente.

Nella prassi il tema della rigenerazione "territoriale" passa progressivamente in secondo piano lasciando lo spazio quasi esclusivamente alla rigenerazione "urbana".

La legge 26 novembre 2019, n.18, perseguendo l'obiettivo di promuovere la rigenerazione urbana riforma sostanzialmente la LR 12/2005 con un complesso di innovazioni che riguardano in sintesi:

Parte I - Pianificazione del territorio

- le disposizioni relative al **consumo di suolo** e modifica i contenuti della relativa carta (artt. 3, 10.1.*ebis*, 10,2,*ebis*);
- l'**individuazione delle aree di rigenerazione** fra i compiti del Documento di Piano (artt. 8.2.equinquies; 8bis);
- la **disciplina delle attività commerciali** (art. 10.1.eter);
- la **"perequazione territoriale intercomunale"** ed una nuova disciplina delle modalità di gestione dei diritti edificatori di perequazione (Artt. 11.2ter; 11.4);
- l'attribuzione della capacità edificatoria attraverso il complesso **meccanismo delle premialità e delle deroghe** (art. 11.5);
- le procedure per la formazione dei **Piani Attuativi che non abbiano raccolto l'adesione di tutte le proprietà** (art. 12.4);
- la facoltà per i Comuni di **partecipare direttamente alle iniziative di rigenerazione** (art. 23bis).

Parte II - Gestione del territorio

- le **procedure per l'ottenimento dei titoli abilitativi** (artt. 33, 34);
- l'obbligo per i Comuni di **individuare gli immobili dismessi** da più di 5 anni che creano criticità (art. 40bis);
- il **recupero degli edifici rurali** dismessi o (art. 40ter);
- i **contributi di costruzione** per la rigenerazione e per gli interventi di ristrutturazione, con sconti e maggiorazioni (Artt. 43.2quater; 44.8; 48);
- le **opere di urbanizzazione aggiungendo gli interventi di bonifica** e altro (gestione acque meteoriche) (art. 44.4);
- la **disciplina delle destinazioni d'uso** e delle relative dotazioni urbanistiche (art. 51);
- **gli usi temporanei** degli immobili da recuperare (art. 51bis);
- la riscrittura della disciplina dei **Programmi Integrati di Intervento** (artt. 87, 88, 90);

In sintesi la legge regionale e i provvedimenti conseguenti operano sostanzialmente su tre fattori:

- innovazioni legislative con introduzione nel testo della LR 12/2005 delle nuove disposizioni relative all'**individuazione delle aree di rigenerazione** (artt. 8 e 8bis), all'individuazione degli **immobili dismessi con criticità** (art. 40bis), all'individuazione degli **edifici agricoli dismessi** (art. 40ter), alla disciplina delle destinazioni d'uso (art. 51) e degli usi temporanei (art. 51bis);
- il **premio volumetrico** (art. 11, comma 5 della LR 12/05);
- lo **sconto sui contributi di costruzione** (art. 43 della LR 12/05).

L'attribuzione degli incentivi volumetrici e la scontistica sui contributi di costruzione sono disciplinate nelle DGR 3508 e 3509 pubblicate sul BURL del 17 agosto 202 e destinate ad entrare in vigore a metà novembre dello stesso anno.

Inoltre i Comuni potrebbero usufruire del fondo regionale "Incentivi per la rigenerazione urbana" per la realizzazione di opere e per studi di fattibilità "... funzionali all'avvio di processi di rigenerazione ..." (artt. 12 e 13, LR 18/19).

13. Criteri regionali per l'attribuzione dell'incentivo volumetrico

La DGR 3508/2020 "modula" l'incentivo volumetrico in rapporto alle 13 finalità elencate all'art. 11, comma 5, della LR 12/05 introducendo ulteriori fattispecie:

c) demolizione o delocalizzazione di edifici in aree a rischio idraulico e idrogeologico, anche comportanti la riqualificazione degli ambiti fluviali;	Aree a rischio R4 nelle mappe del Piano di Gestione del Rischio di Alluvione (PGRA)	c.1: Demolizione e delocalizzazione di edifici posti in zone a rischio idraulico	Demolizione senza ricostruzione o con ricostruzione compatibile in zone P1 (PGRA) o non allagabili	15%
	Aree in dissesto idrogeologico soggette alle norme del Piano di Assetto Idrogeologico (PAI) - art. 9 (commi 2, 3, 10, 11) e 51.	c.IE.2: Demolizione e delocalizzazione di edifici posti in zone a rischio idrogeologico	Demolizione senza ricostruzione o con ricostruzione in zone non esposte a dissesto idrogeologico	15%
d) rispetto del principio di invarianza idraulica e idrologica, gestione sostenibile delle acque meteoriche, risparmio idrico, conseguimento del drenaggio urbano sostenibile;	Interventi per i quali è prevista l'attribuzione di incentivi ai sensi del Regolamento Regionale n. 7/2017 e s.m.i.	d.1 Invarianza idraulica e idrologica, drenaggio urbano sostenibile e gestione acque meteoriche*	Sistemi che gestiscono le acque pluviali ai sensi del r.r. 7/2017 e s.m.i. unicamente mediante l'infiltrazione attraverso interventi "verdi" di tipo naturale (es. avvallamenti, rimodellazioni morfologiche, depressioni del terreno, trincee drenanti) senza alcuno scarico in corpo idrico superficiale naturale o artificiale o rete fognaria	15%
			Altri sistemi che gestiscono le acque pluviali ai sensi del r.r. 7/2017 s.m.i. unicamente mediante l'infiltrazione (es. pozzi perdenti) senza alcuno scarico in corpo idrico superficiale naturale o artificiale o rete fognaria	10%

14. Nel frattempo cambia la definizione dell'intervento di ristrutturazione

Nel luglio del 2020 esce il "Decreto Semplificazioni", convertito in settembre nella legge 120/2020, che mette fine alle diatribe sull'interpretazione dell'intervento di "ristrutturazione edilizia" estendendolo pacificamente al caso di demolizione e ricostruzione su altro perimetro e con altra sagoma.

"... Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana ..." (DPR 380/2001, art. 3, comma 1, lett. "d", come modificato dalla legge 120/2020, art. 10, comma 1, lett. "b").

inoltre

"... In ogni caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici, anche qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, la ricostruzione è comunque consentita nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti ..." (legge 120/2020, art. 10, comma 1, lett "a")

15. La strategia della rigenerazione nel PGT di Milano

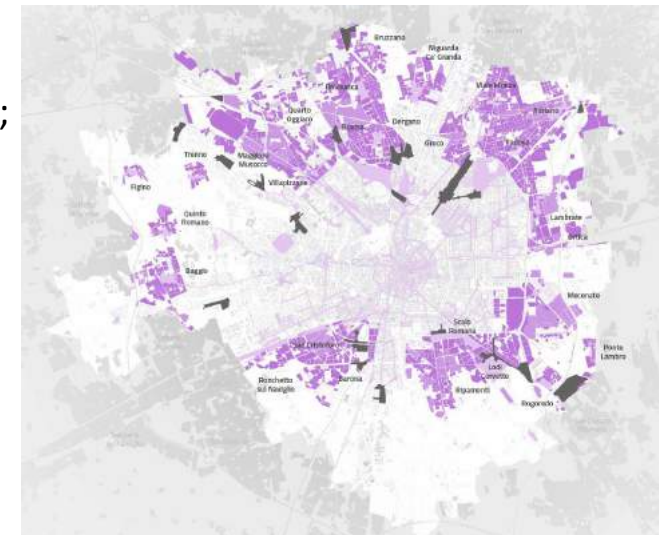
Il PGT di Milano sceglie di individuare come Ambiti di Rinnovamento Urbano (ARU), ossia di rigenerazione, non singoli comparti ma la quasi totalità dei quartieri periferici: questi rappresentano oltre un terzo del tessuto edificato ed al loro interno si verificheranno le trasformazioni più rilevanti.

La complessità della condizione urbana e la pluralità degli obiettivi portano alla costruzione di un apparato normativo molto articolato, rivolto a promuovere la rigenerazione urbana (artt. 15 e 23), a garantire migliori condizioni di sostenibilità ambientale (art. 10), a incrementare le dotazioni ed a migliorare la qualità delle aree e di servizi pubblici.

Misure di incentivazione comuni a tutti gli ARU:

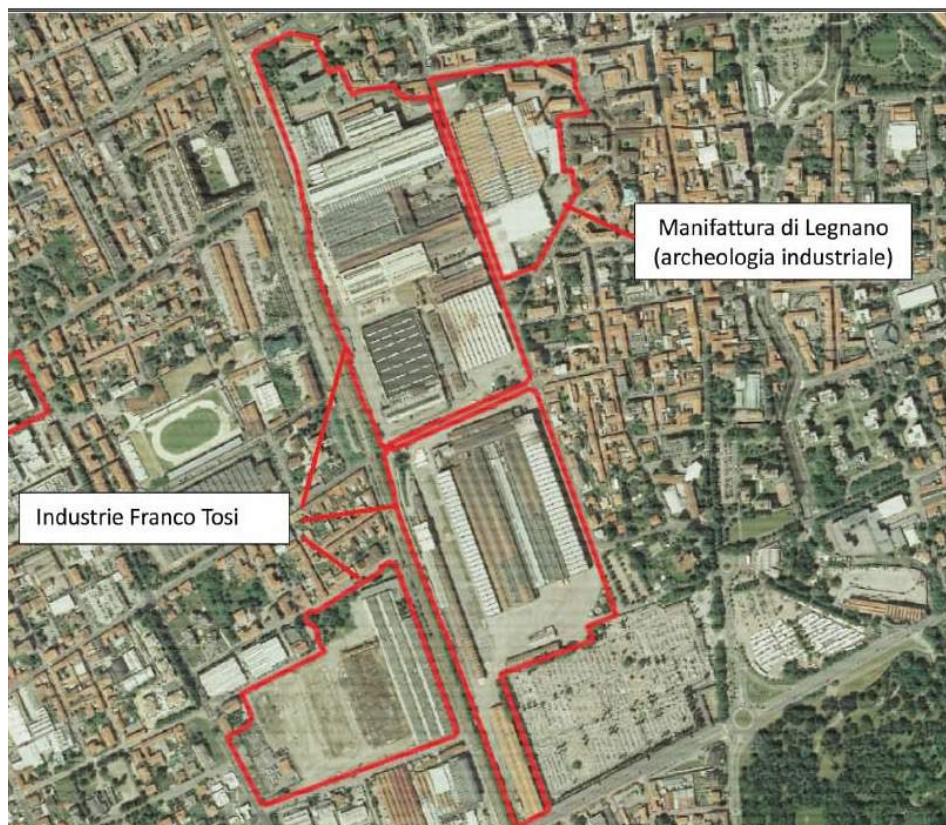
- riduzione del 50% dei contributi di costruzione (art. 23.8);
- riduzione del 40% delle dotazioni urbanistiche (art. 11, comma 3 Piano dei Servizi);
- disposizioni per l'applicazione della perequazione (art. 7.11) e il trasferimento delle volumetrie, salvo gli ambiti di rigenerazione ambientale;
- facoltà di monetizzare l'intera quota della capacità edificatoria da riservare all'edilizia sociale (40% della SL, art. 9.4) destinando ad altro uso il volume corrispondente;
- facoltà di realizzare attività commerciali ai piedi dei fabbricati senza calcolarle in volumetria.

Ulteriori misure sono dettate per "Piazze" e "Nodi"



16. Ambiti di rigenerazione nel PGT di Legnano: la Franco Tosi

Nel pieno centro di Legnano una storica area industriale, la Franco Tosi, che sommata alle altre aree industriali dismesse nelle vicinanze arriva a circa 300.000 mq di estensione: la sua rigenerazione è forse una impresa troppo grande per un solo Comune.

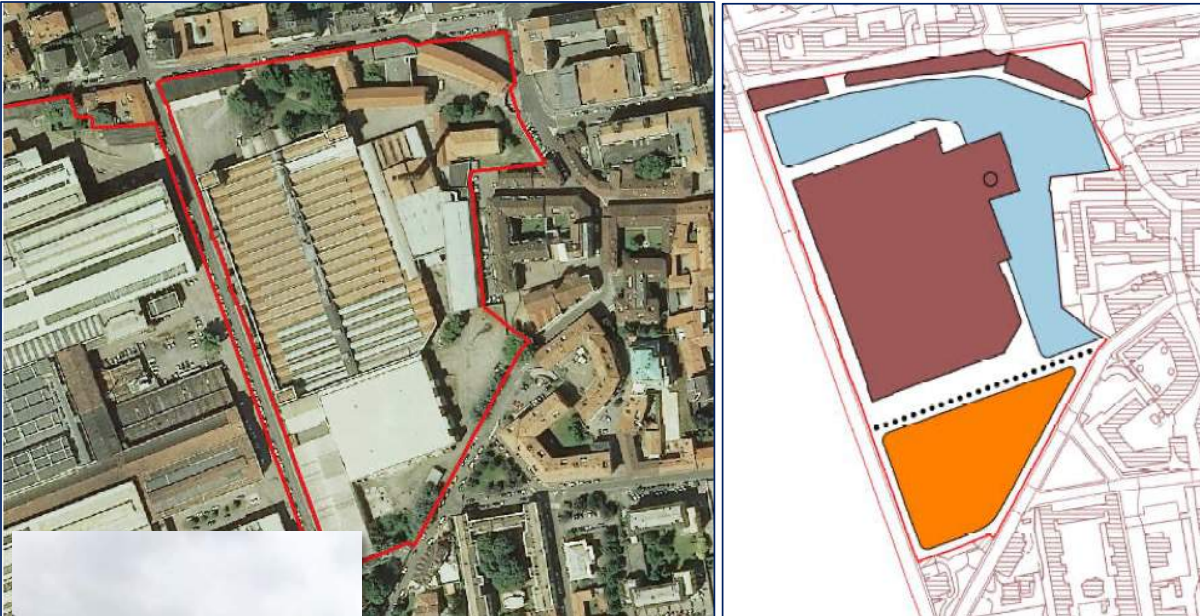


Il Documento di Piano, in vigore dal 2017, individua un Ambito di Trasformazione con lo scopo di favorire il mantenimento parziale delle attività produttive e migliorare la qualità degli spazi urbani. La norma del piano contiene prescrizioni per le destinazioni d'uso e la capacità edificatoria che risulteranno sicuramente inadeguate nella fase attuativa, ancorché condivise a suo tempo con la proprietà.

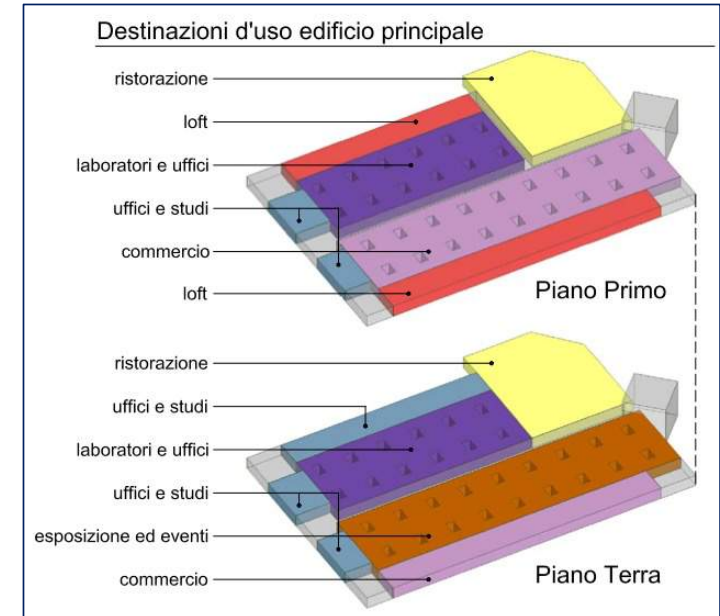


17. Ambiti di rigenerazione nel PGT di Legnano: la Manifattura

Un gioiello di archeologia industriale in pieno centro. Ma lo strumento di pianificazione generale appare del tutto inadeguato a promuoverne il riuso.



La scheda dell'Ambito di Trasformazione consente la nuova edificazione di parte dell'area e introduce la pressoché totale indifferenza funzionale ponendo come unica condizione il recupero del fabbricato storico.



Ma la rigenerazione necessita di strumenti specifici (società miste di promozione e sviluppo) e di elaborazioni di dettaglio coerenti con le disponibilità degli investitori.

FINE!
grazie per l'attenzione