

Quotidiano del Sole 24 Ore

# Edilizia e Territorio

Stampa

Chiudi

04 Dic 2019

## Urbanistica Lombardia/1. Rigenerazione urbana, dal 14 dicembre in vigore la nuova legge regionale: tutte le novità

Franco Vanetti (\*)

La nuova legge regionale sulla rigenerazione urbana (n. 18/2019) entrerà in vigore il prossimo 14 dicembre, modificando e integrando la l.r. 12/2005 e la l.r. n. 31/2014, in anticipo rispetto alla pubblicazione del nuovo PGT di Milano (già definitivamente approvato), prevista tra dicembre e gennaio. Si sta, dunque, completando un importante processo di rinnovo normativo in Lombardia che dovrebbe portare ad un effettivo rilancio degli interventi di rigenerazione urbana sul territorio. Il termine "rigenerazione urbana" è sempre più utilizzato dagli operatori e dai rappresentanti della pubblica amministrazione come *best practice* per la trasformazione delle nostre città, ma non sempre tale definizione è accompagnata da un sistema di regole effettivamente efficaci per il raggiungimento degli obiettivi desiderati. Il tema della rigenerazione urbana è direttamente collegato al consumo di suolo (due facce della stessa medaglia) e strettamente connesso al fenomeno dei cambiamenti climatici. Gli effetti del consumo di suolo e del degrado urbano, infatti, sono sempre più evidenti a causa degli effetti climatici che molto spesso colpiscono i centri urbani o il territorio, creando danni sempre più gravi. La "rigenerazione urbana", dunque, è lo strumento attraverso cui contenere il consumo di suolo e modernizzare il tessuto urbanizzato, ma non solo. Tale termine ormai deve essere concepito in senso più ampio così da abbracciare oltre il recupero del patrimonio edilizio, anche politiche sociali e modernizzazione dei servizi (smart city). Diverse Regioni sono già intervenute per agevolare i processi virtuosi, ma le nuove normative si sono rivelate spesso eccessivamente complicate, ovvero poco efficaci rispetto alle reali esigenze del mercato. Ciò doverosamente premesso, è bene procedere ad una prima analisi delle novità introdotte dalla l.r. 18/2019, strumento pensato per superare gli aspetti critici sopra descritti e per rilanciare un moderno sviluppo urbano in Lombardia.

### La L.R. 18/2019: obiettivi, attuazione e novità

Gli obiettivi della nuova legge si pone (art. 1) sono chiaramente volti a ridurre il consumo di suolo (azione prioritaria), favorendo interventi di riuso di aree ed edifici, ma non solo. Tra le azioni prioritarie rientrano anche il miglioramento funzionale e paesaggistico del patrimonio edilizio, nonché quello socio economico della popolazione. Parte delle nuove disposizioni ha natura programmatica in quanto la concreta attuazione è demandata al Ptr, al recepimento da parte dei Comuni nei PGT e all'adozione di criteri o decisioni della Giunta regionale o dei Consiglio comunali che dovranno intervenire nei successivi mesi dall'entrata in vigore della legge. Si delineano comunque molte novità interessanti che – se correttamente attuate – potrebbero effettivamente innescare processi virtuosi non solo limitati a Milano (che sta già vivendo un momento di crescita importante) ma estesi a tutte le città satellite che, contrariamente al capoluogo, non riescono a rinnovarsi in modo strutturato. È infatti prevista la

possibilità di promuovere una programmazione intercomunale con un coordinamento regionale che potrebbe non solo garantire una corretta applicazione dei principi di rigenerazione anche nei comuni di minori dimensioni o più periferici, ma consentire altresì di accedere più agevolmente ai finanziamenti regionali. Finanziamenti e accordi intercomunali potrebbero consentire un effettivo collegamento infrastrutturale tra il Capoluogo e gli altri Comuni. Si passano, dunque, in rassegna le principali novità introdotte dalla l.r. 18/2019.

### **A) Ambiti di rigenerazione**

Ai Comuni è demandato il compito di individuare nel proprio territorio quelle aree o comparti che necessitino di interventi di rigenerazione. I PGT, quindi, dovranno individuare i c.d. "ambiti di rigenerazione" all'interno dei quali è possibile beneficiare di specifici incentivi volti a garantire un effettivo recupero sociale e funzionale del tessuto urbano, nonché un miglioramento dei relativi servizi e infrastrutture. Poiché il processo di adeguamento del PGT alla nuova legge potrebbe richiedere tempi mediamente lunghi, è comunque riconosciuta ai Comuni (anche tramite azioni partecipative) la possibilità di individuare preventivamente tali ambiti mediante specifica delibera di consiglio comunale, da adottarsi entro 6 mesi dall'entrata in vigore della norma in esame. Per gli ambiti di rigenerazione potranno essere previste procedure amministrative semplificate, incentivi per la realizzazione di aree verdi e servizi, usi temporanei e la possibilità di definire appositi studi di fattibilità urbanistica ed economico-finanziaria. Gli interventi connessi alle politiche di rigenerazione previste dai PGT possono ottenere premialità nell'ottenimento dei finanziamenti regionali, in particolare se riferiti al patrimonio pubblico e agli interventi di bonifica delle aree contaminate da parte dei soggetti non responsabili dell'inquinamento.

### **B) Incentivi e perequazione**

La nuova legge regionale integra anche la disciplina sulla perequazione contenuta all'art. 11 della l.r. 12/05, introducendo la possibilità per i Comuni e gli enti territoriali di prevedere forme di perequazione intercomunale, con istituzione di un registro dei diritti edificatori a livello provinciale. Al fine di agevolare la creazione di parchi sovracomunali, è prevista la possibilità di attribuire alle aree destinate a tale funzione un incremento edificatorio del 20% da perequare entro i successivi 3 anni prioritariamente negli ambiti di rigenerazione comunali. L'incremento del 20% degli indici del PGT è altresì previsto per interventi sul patrimonio edilizio esistente, qualora tali interventi siano finalizzati, tra le altre cose, alla realizzazione di servizi abitativi pubblici e sociali, ovvero riducano i rischi sismici, di esondazioni, idraulico e idrogeologico, migliorino il contesto ambientale e paesaggistico con coperture a verde, prevedano interventi di miglioramento della mobilità o interventi di bonifica attuati da soggetti non responsabili. Per facilitare la realizzazione degli interventi sono altresì previste deroghe ed edilizie urbanistiche. Per i comuni sopra i 5.000 abitanti anche tali incrementi volumetrici sono commerciabili e, quindi, iscrivibili nei relativi registri. Questa tipologia di incentivo, tuttavia, non è cumulabile con altri incentivi previsti dai PGT e i Comuni possono anche restringere il campo di applicazione della norma attraverso l'esclusione di edifici o aree. Il sistema della perequazione ed in particolare a livello intercomunale, è sicuramente uno strumento interessante, ma necessita di una attenta disciplina e strategia comunale. Il tema degli aumenti volumetrici, infatti, è stato tra quelli più dibattuti (non a caso è riconosciuta ai Comuni la possibilità di limitarne l'applicazione) in quanto un eccessivo incremento volumetrico, non solo potrebbe portare ad utilizzi diseconomici (nuove bolle immobiliari), ma potrebbe anche vanificare il meccanismo perequativo che di per sé potrebbe risultare premiante per gli ambiti di rigenerazione (quali aree di atterraggio). Gli aumenti volumetrici, inoltre, aumentando la densità abitativa necessitano di un evidente potenziamento delle infrastrutture e dei servizi che è sicuramente oggetto di valutazione negli ambiti di trasformazione urbanistica, ma potrebbe risultare sottovalutato rispetto agli interventi di rigenerazione edilizia, soprattutto nei comuni

meno infrastrutturati, che in ogni caso potrebbero beneficiare dei finanziamenti di legge.

### ***C) Programmi Integrati di Intervento***

Le modifiche riguardano anche i grandi progetti di sviluppo urbani assoggettati a PII, i quali possono essere attuati in modalità progressiva con atti di pianificazione di secondo livello che definiscano gli elementi di dettaglio. Tali interventi devono poi essere caratterizzati dal principio di indifferenziazione funzionale delle destinazioni d'uso. Entrambe le disposizioni possono trovare applicazione anche rispetto ai programmi già approvati o in corso di attuazione al momento dell'entrata in vigore della nuova legge, previo aggiornamento delle tavole. Le modifiche, invero, sono importanti non tanto per l'introduzione di novità vere e proprie (l'attuazione per fasi e l'indifferenziazione funzionale, invero, erano già possibili anche prima), quanto, invece, per il messaggio che trasmettono ai Comuni, ossia la necessità di programmare interventi flessibili nel tempo. L'attuazione di un programma urbanistico mediamente complesso richiede non meno di 10 anni, con la conseguenza che, con il passare degli anni, gli scenari di riferimento (economici, immobiliari, costruttivi, sociali) sono destinati a mutare più e più volte. Voler programmare in modo rigido lo sviluppo di comparti rilevanti significa bloccare tali sviluppi dopo pochi anni, in quanto incapaci di adeguarsi alle esigenze sopravvenute. L'attuazione programmatica per stralci con piani di secondo livello e la liberalizzazione delle funzioni ammesse, sono due strumenti che, di contro, consentono una maggior flessibilità e, quindi, un adeguamento – non stravolgimento – del progetto nel tempo, affinché lo stesso possa concretamente rispondere alle esigenze della città.

### ***D) Recupero del patrimonio edilizio dismesso***

La legge sulla rigenerazione urbana non poteva non considerare gli interventi di recupero del patrimonio esistente dismesso, a cui viene dedicato il nuovo art. 40 bis, inserito nella l.r. 12/2005. La nuova norma è direttamente applicabile agli edifici degradati o abbandonati già individuati dai Comuni nei propri strumenti urbanistici, ovvero a quelli che saranno individuati entro i primi 6 mesi dall'entrata in vigore della legge con delibera di consiglio comunale che recepisca anche eventuali istanze presentate dai privati. Decorsi i 6 mesi, tuttavia, i privati potranno beneficiare delle nuove previsioni anche senza la formale inclusione delle proprie aree negli strumenti urbanistici o nella citata delibera comunale, risultando sufficiente produrre una perizia asseverata giurata che dimostri la dismissione da oltre 5 anni, nonché le condizioni di degrado urbanistico e ambientale. L'individuazione di tali immobili comporta oneri e diritti. Da un lato, la proprietà deve avviare un intervento di recupero entro 3 anni dall'individuazione dell'immobile (notifica al proprietario), decorsi i quali il proprietario decade dai benefici previsti, il Comune provvede con formale diffida e, successivamente, ordina la demolizione dell'edificio esistente ovvero l'esecuzione degli interventi di recupero, pena l'esecuzione d'ufficio degli stessi. Dall'altro, chi avvia virtuosamente gli interventi di recupero può beneficiare di un incremento del 20% dei diritti edificatori derivanti dall'applicazione dell'indice di edificabilità massimo previsto o, se maggiore di quest'ultimo, della superficie lorda esistente. L'intervento, inoltre, potrebbe risultare esente dall'obbligo di reperimento delle dotazioni. Un ulteriore incremento edificatorio del 5% è previsto per gli interventi di deimpermeabilizzazione delle aree a favore del recupero di verde.

### ***E) Riduzioni e aumenti del contributo di costruzione***

Tra le novità di maggior rilievo rientrano sicuramente quelle apportate all'art. 43 della l.r. 12/2005, laddove è previsto che gli interventi di ristrutturazione urbanistica programmati negli ambiti di rigenerazione urbana beneficiano di una riduzione del contributo di costruzione pari al 50% dello stesso, salva la possibilità per i Comuni di prevedere una riduzione maggiore. Per gli altri interventi edilizi convenzionati o per gli interventi di recupero sul patrimonio edilizio esistente, i criteri di riduzione del contributo di costruzione saranno definiti mediante delibera

di Giunta regionale e, quindi, dai Comuni, ferma restando la riduzione del 60% degli oneri di urbanizzazione per tutte le ristrutturazioni anche con demolizione e ricostruzione. In ogni caso, la norma individua già le finalità della riduzione, ossia favorire interventi di efficientamento energetico, riduzione del rischio sismico, idraulico e idrogeologico, riqualificazione ambientale e paesaggistica, bonifiche dei siti contaminati, miglioramento della mobilità. Di contro, la medesima disposizione contiene una espressa previsione disincentivante per nuovi interventi che consumino suolo, consistenti nell'incremento percentuale del contributo afferente il costo di costruzione. In particolare, è previsto un incremento tra il 30% e il 40% per gli interventi che consumano suolo agricolo esterni al TUC (percentuale ridotta al 20% se interni al TUC) e del 50% per interventi di logistica o autotrasporto, salvo che non siano ricadenti all'interno di aree di rigenerazione. La l.r. 18/2019, inoltre, prevede semplificazioni per i cambi d'uso tra funzioni urbane, con eccezione per la logistica e le grandi strutture di vendita.

#### ***F) Usi temporanei***

Infine, merita menzione il nuovo articolo (51-bis) dedicato agli usi temporanei, intesi quale strumento volto ad attivare processi di recupero e valorizzazione di aree dismesse o sottoutilizzate. L'uso temporaneo è consentito previo convenzionamento con il Comune e può avere una durata di 3 anni prorogabile per ulteriori due, eventualmente accompagnato da titolo edilizio in caso di lavori. L'uso temporaneo, quindi, non è oneroso e non richiede il reperimento delle dotazioni di interesse pubblico o generale. Qualora, tuttavia, richieda interventi di urbanizzazione, gli stessi possono essere scomputati qualora funzionali anche al successivo intervento definitivo. Le novità nel loro complesso appaiono – perlomeno ad una prima lettura – sicuramente interessanti e potenzialmente idonee ad innescare processi rigenerativi anche di larga scala. Il successo futuro, comunque, dipenderà dalle modalità attuative che saranno concretamente adottate dalla Giunta regionale e dai Comuni. Rispetto a questi ultimi (soprattutto i Comuni periferici) la programmazione intercomunale potrebbe effettivamente innescare un processo rigenerativo se accompagnata da investimenti infrastrutturali che consentano una effettiva connessione con il territorio.

*(\*) Studio legale Dentons*

P.I. 00777910159 - Copyright Il Sole 24 Ore - All rights reserved