RegioneLombardia

Giunta Regionale
DIREZIONE GENERALE TERRITORIO, URBANISTICA E DIFESA DEL SUOLO

Piazza Città di Lombardia n.1
20124 Milano
Tel 02 6765.1

www.regione.lombardia.it
territorio@pec.regione.lombardia.it

Indirizzi applicativi della L.R. 28 novembre 2014, n. 31 "Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato"

Di seguito si forniscono chiarimenti interpretativi e applicativi relativamente ad alcune disposizioni della L.R. n. 31/2014, con particolare attenzione ai profili più urgenti della disciplina della fase transitoria, dettata all'art. 5.

Validità dei documenti di piano

Il comma 5 dell'art. 5, all'ultimo periodo, dispone una proroga della *"validità dei documenti comunali di piano, la cui scadenza intercorra prima dell'adeguamento della pianificazione provinciale e metropolitana"*. La questione riguarda evidentemente i soli Comuni con popolazione superiore a duemila abitanti, in quanto per i Comuni fino a duemila abitanti tutte le previsioni del PGT, comprese quelle del documento di piano, *"hanno validità a tempo indeterminato"* (*cfr.* art. 10 *bis*, comma 2, della L.R. n. 12/2005). Ciò premesso, si evidenziano le caratteristiche della proroga disposta dalla L.R. n. 31:

- trattandosi di una proroga *ex lege*, non si rende necessario alcun atto comunale, diversamente dalla precedente proroga (facoltativa) prevista dall'art. 2 della L.R. n. 1/2013;
- la proroga deve essere intesa come valida anche per i documenti di piano già scaduti alla data di entrata in vigore della L.R. n. 31/2014 (2 dicembre 2014), essendo la volontà del legislatore quella di consentire a tutti i Comuni indistintamente la possibilità di adeguarsi *in toto* alla nuova disciplina, a seguito degli adempimenti e nei termini previsti dalla L.R. n. 31;

- in quanto fissata dal legislatore in *"dodici mesi successivi al citato adeguamento"*, alla luce dei disposti di cui ai commi 1 e 2 dello stesso art. 5, di fatto la proroga può diventare triennale.

Si precisa che, per effetto di detta proroga *ex lege*, riprendono efficacia anche eventuali previsioni, contenute in documenti di piano scaduti, riferite ad ambiti di trasformazione, con conseguente possibilità di riavviare la procedura di approvazione dei relativi piani attuativi. Ciò è in linea con quanto stabilito al comma 6 in relazione ai *"piani attuativi conformi o in variante connessi alle previsioni di PGT vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge"*, in quanto la reviviscenza delle previsioni scadute e la vigenza delle stesse vengono a determinarsi nel medesimo momento, appunto all'entrata in vigore della legge, entrambe come suoi effetti diretti e immediati. Si precisa che, ai fini dell'approvazione anche di questi piani attuativi, la disciplina di riferimento non è quella ordinaria di cui all'art. 14 della L.R. n. 12/2005, bensì la disciplina speciale dettata ai commi 6 e seguenti del medesimo art. 5 della L.R. n. 31/2014.

Procedimenti di pianificazione in itinere

Per i Comuni che non hanno ancora approvato il loro primo PGT e che per ciò stesso risultano attualmente coinvolti nella procedura di commissariamento ex art. 25 *bis*, comma 3, della L.R. n. 12/2005, il comma 5 dell'art. 5 prevede espressamente la conclusione dell'*iter* di approvazione *"secondo quanto previsto dalla l.r. 12/2005 vigente prima dell'entrata in vigore della presente legge"*. Chiarito che questo vale sia per i PGT già adottati alla data di entrata in vigore della L.R. 31 sia per quelli solo avviati, resta inteso che i relativi atti di adozione e/o approvazione saranno comunque assunti dal commissario *ad acta*.
Anche ai fini del perfezionamento da parte di tutti gli altri Comuni di eventuali varianti di PGT già adottate alla data di entrata in vigore della L.R. 31/2014, è espressamente disposta l'applicazione della disciplina urbanistica previgente.

Varianti al PGT possibili nella fase transitoria

Il comma 4 dell'art. 5 restringe le possibilità per i Comuni di approvare *"varianti del PGT e piani attuativi in variante al PGT"* durante il periodo di adeguamento alla legge, scandito nei tre commi precedenti. Dal momento che la norma esordisce

richiamando l'adeguamento finale, ossia quello che dovrà concretizzarsi nel PGT, l'operatività delle restrizioni è da considerare immediata, a far tempo cioè dall'entrata in vigore della L.R. 31, dunque non condizionata da altri adempimenti. Peraltro, tali restrizioni, più avanti meglio precisate, non interessano tutte le articolazioni del PGT, bensì il solo documento di piano e all'interno di questo unicamente le *"previsioni di trasformazione"*, non anche, ad esempio, gli obiettivi di sviluppo. Questa lettura "ristretta" è supportata dal dato letterale del comma in questione (vedi anche l'ultimo periodo che menziona *"le previsioni e i programmi edificatori del documento di piano vigente"*), nonché dallo stretto collegamento tra i commi 4 e 6. Restano pertanto estranee alla disciplina restrittiva in esame le varianti al piano dei servizi e al piano delle regole, a condizione che le stesse non abbiano incidenza sulle previsioni urbanistiche del documento di piano. A titolo esemplificativo, sono certamente possibili tutte le varianti al piano delle regole o al piano dei servizi interne al vigente tessuto urbano consolidato, anche ampliative delle attuali potenzialità edificatorie, mentre sono da considerare precluse varianti agli stessi piani che abbiano ad oggetto aree esterne al vigente tessuto urbano consolidato che *"comportino nuovo consumo di suolo"*, perché individuate dal piano delle regole, secondo quanto previsto dall'art. 10, comma 1 , lett. *e*, della L.R. n. 12/2005, come: 1) *"aree destinate all'agricoltura"*; 2) *"aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche"*; 3) *"aree non soggette a trasformazione urbanistica"*.

Entro i limiti sopra precisati, le varianti possibili sono *"unicamente"* quelle *"che non comportino nuovo consumo di suolo"* e che rispondano alle finalità indicate dal legislatore, ossia la *"riorganizzazione planivolumetrica, morfologica, tipologica o progettuale delle previsioni di trasformazione già vigenti, per la finalità di incentivarne e accelerarne l'attuazione"*. L'individuazione di nuove aree di trasformazione è da considerare pertanto preclusa, fatte salve due eccezioni puntualmente indicate, ossia gli *"ampliamenti di attività economiche già esistenti"* e le varianti *"finalizzate all'attuazione degli accordi di programma a valenza regionale"*. In relazione alla prima delle due fattispecie, si precisa che presupposto per la variante in ampliamento, possibile anche a mezzo di procedura SUAP, è che l'attività economica sia in essere, non essendo sufficiente quindi la sola previsione in sede di documento di piano. Trattandosi di una norma speciale, che reca una deroga, la opportuna interpretazione richiede che l'area interessata dall'ampliamento sia limitrofa all'insediamento esistente, che risulti adeguatamente dimostrata la necessità dell'ampliamento, nonché motivata la necessità di consumo del suolo. Quanto alla seconda eccezione, gli accordi di programma "*a valenza*

regionale" sono da intendersi sia quelli promossi direttamente dalla Regione sia quelli promossi da altri enti e aderiti dalla Regione ai sensi dell'art. 6 della L.R. 14 marzo 2003, n. 2.
Si precisa che la locuzione usata dal legislatore regionale al comma 4 (*"unicamente varianti del PGT"*) deve essere "letta" alla luce della proroga della validità dei documenti di piano, proroga disposta al comma 5 e la cui portata è stata sopra illustrata. Questo significa che non è affatto preclusa, già in questa fase transitoria, la possibilità di dar corso a nuovi documenti di piano o varianti degli stessi, anche in riduzione del consumo di suolo precedentemente previsto, sempre però nel rispetto dei limiti posti dal comma 4 (compreso il suo ultimo periodo) nei termini chiariti dalla presente circolare, nonché di quanto disciplinato al comma 6 dell'art. 5 circa la possibilità di presentare, entro il termine di trenta mesi, istanza per l'approvazione *"dei piani attuativi conformi o in variante connessi alle previsioni di PGT vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge"*.

Piani attuativi nella fase transitoria

A motivo dello stretto collegamento tra i commi 4 e 6, già sopra rimarcato a proposito delle varianti ammissibili, la speciale disciplina procedurale stabilita ai commi 6 e seguenti si applica ai soli piani attuativi previsti dal documento di piano, ossia quelli relativi agli *"ambiti di trasformazione"* individuati ai sensi dell'art. 8, comma 2, lett. e), della L.R. n. 12/2005. Trattandosi di disciplina speciale, l'eventuale intervento sostitutivo a mezzo di commissario *ad acta* resta in capo alla Regione, come dispone la norma, e dunque a questa fattispecie non si applica il comma 7 dell'art. 14 della L.R. n. 12/2005, che prevede l'esercizio del potere sostitutivo da parte delle Province *"a far tempo dall'efficacia del rispettivo piano territoriale di coordinamento provinciale"*; pertanto le istanze di intervento sostitutivo ai sensi del comma 7 dell'art. 5 della L.R. n. 31/2014 devono essere indirizzate esclusivamente alla Giunta regionale – Direzione generale Territorio, urbanistica e difesa del suolo.
I piani attuativi previsti esclusivamente dal piano delle regole continuano ad essere approvati secondo le procedure fissate all'art. 14 della L.R. n. 12/2005, compresi gli adempimenti connessi all'eventuale intervento sostitutivo, il cui esercizio resta in capo alle Province (o alla Città metropolitana di Milano).

Sempre con riferimento alla portata dei poteri sostitutivi previsti dal comma 7 dell'art. 5, la norma prevede che il commissario, nominato allo scadere del termine

di sette giorni assegnato al Comune per adempiere, provveda all'istruttoria tecnica, all'adozione, all'approvazione e al convenzionamento *"secondo necessità"*. Questo significa che il commissario potrà essere nominato per la mancata conclusione, da parte del Comune, di una qualunque delle fasi del procedimento di approvazione del piano attuativo sopra indicate. Il mandato del commissario, conseguentemente, sarà limitato unicamente alla conclusione di quella specifica fase del procedimento in ordine alla quale si è verificata l'inerzia dell'Amministrazione comunale. A conclusione del compito assegnato al commissario, la competenza in ordine al progetto di piano attuativo torna quindi in capo al Comune. Pertanto, laddove eventuali determinazioni negative del commissario non vi abbiano già posto termine, l'Amministrazione comunale dovrà concludere il procedimento, determinandosi relativamente alle fasi successive nei termini indicati dall'art. 14 della L.R. n. 12/2005. In caso di ulteriori inadempienze comunali potranno nuovamente essere attivati i poteri sostitutivi regionali previsti dal comma 7 dell'art. 5 della L.R. n. 31/2014.

Maggiorazione del contributo sul costo di costruzione

Il comma 10 dell'art. 5 prevede che i Comuni, fino all'adeguamento dei PGT *"alle disposizioni della presente legge"* (comma 3), applichino *"una maggiorazione percentuale del contributo relativo al costo di costruzione"* nel caso di *"interventi che consumano suolo agricolo nello stato di fatto"*. Premesso che la maggiorazione in questione non riguarda la parte del contributo di costruzione riferita agli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, si evidenziano i seguenti punti:

- la maggiorazione non sostituisce bensì si aggiunge a quella già prevista all'art. 43, comma 2 *bis*, della L.R. n. 12/2005, essendo oltremodo diverse le possibili utilizzazioni; essendo, invece, pressoché identico il riferimento applicativo ("*suolo agricolo nello stato di fatto"*, in luogo di *"superfici agricole nello stato di fatto"*), valgono le indicazioni fornite, ai fini della corretta individuazione delle aree, dalla D.G.R. 22 dicembre 2008, n. 8/8757, pubblicata nel BURL 12 gennaio 2009, n. 2;
- la maggiorazione è immediatamente operativa, a far tempo dall'entrata in vigore della L.R. n. 31/2014, nelle percentuali fissate dal legislatore e precisamente: venti per cento fuori dal tessuto urbano consolidato, cinque per cento all'interno dello stesso; il Comune è facoltizzato ad aumentare, fino al massimo del trenta per cento, solo la prima delle due fattispecie;

- alla luce del disposto di cui all'art. 48, comma 7, della L.R. n. 12/2005, che fissa la determinazione della quota di contributo relativa al costo di costruzione *"all'atto del rilascio, ovvero per effetto della presentazione della denuncia di inizio attività"*, la maggiorazione non dev'essere applicata in riferimento a permessi di costruire già rilasciati alla data di entrata in vigore della L.R. 31, come pure alle DIA già presentate alla medesima data;
- stante l'esplicito richiamo al *"contributo relativo al costo di costruzione di cui all'articolo 16, comma 3,"* del D.P.R. n. 380/2001, nel caso di interventi a destinazione produttiva, la maggiorazione non va applicata sull'importo classificato come "smaltimento rifiuti", che di norma va a sostituire il contributo sul costo di costruzione.

Altre disposizioni in materia di contributo di costruzione

Nell'art. 4 si rinvengono tre ulteriori disposizioni in materia di contributo di costruzione, tutte finalizzate a incentivare la riqualificazione e l'efficientamento energetico del patrimonio edilizio esistente.
Innanzitutto merita di essere segnalata, in quanto di immediata applicazione, la disposizione dettata al comma 6, in modifica del comma 10 dell'art. 44 della L.R. n. 12/2005. Si tratta, più precisamente, di un aumento (dal 50 al 60 per cento) della percentuale di riduzione degli oneri di urbanizzazione dovuti nei casi di ristrutturazione edilizia non comportante demolizione e ricostruzione.
Per contro è da ritenere differita l'applicazione delle altre due disposizioni in materia di contributo di costruzione, dettate ai commi 3 e 5 del medesimo art. 4. La prima, integrando l'art. 10 della L.R. n. 12/2005, impone al piano delle regole di *"prevedere, per gli ambiti di rigenerazione urbana in cui vengono previsti interventi di ristrutturazione urbanistica, la riduzione del contributo di costruzione di cui all'articolo 43"*, che comprende gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e il contributo sul costo di costruzione. Questa disposizione va letta congiuntamente con quella di cui all'art. 3, comma 1, lett. k), che prevede l'integrazione del piano delle regole con nuovi contenuti puntualmente indicati, in particolare con l'approvazione della Carta del consumo di suolo. Ne deriva che solo alla conclusione del percorso di adeguamento dei PGT potrà (meglio: dovrà) trovare applicazione la riduzione del contributo di costruzione prospettata dalla L.R. n. 31.

Lo stesso dicasi per le altre misure di incentivazione, finalizzate all'efficienza energetica, previste al comma 5 dell'art. 4, disposizioni esse pure integrative dell'art. 10 della L.R. n. 12/2005 (nuovi commi 1 *ter* e 1 *quater*).

IL DIRETTORE GENERALE

(Paolo Baccolo)

Milano, 24 Marzo 2015