

C) GIUNTA REGIONALE E ASSESSORI

D.g.r. 18 novembre 2016 - n. X/5832

Criteri per l'identificazione nei piani di governo del territorio delle opere edilizie incongrue presenti nel territorio agricolo e negli ambiti di valore paesaggistico (art. 4, comma 9, l.r. 31/2014)

LA GIUNTA REGIONALE

Visto l'art. 4 comma 9 della Legge regionale 28 novembre 2014 n. 31 «Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato», laddove si dispone che, sulla base di criteri definiti dalla Giunta regionale: «I comuni nell'ambito dei rispettivi piani di governo del territorio 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 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. I diritti edificatori così riconosciuti sono utilizzabili in opportuni ambiti individuati dal piano di governo del territorio entro il tessuto urbano consolidato. Tali previsioni potranno essere attuate a condizione che gli edifici siano a norma con i permessi previsti dalla legge, non sottoposti a specifica tutela e non adibiti a uso agricolo da almeno cinque anni»;

Considerato che la proposta di integrazione del Piano Territoriale Regionale ai sensi della l.r. 31/2014, approvata con d.g.r. n. 4738 del 22 gennaio 2016, ancorché in itinere, costituisce riferimento generale di indirizzo della programmazione e pianificazione alle diverse scale territoriali per contenere il consumo di suolo;

Considerato altresì che la definizione dei Criteri per l'identificazione nei piani di governo del territorio comunale delle opere edilizie incongrue presenti nel territorio agricolo e negli ambiti di valore paesaggistico, costituisce adempimento necessario ai fini della completa attuazione della l.r. 31/2014 e dei contenuti dell'Integrazione del Piano Territoriale Regionale ai sensi della l.r. 31/2014, e che la formulazione di indicazioni rispetto ai temi di competenza dei PGT riguardanti il dimensionamento dei diritti edificatori e il ripristino ambientale dei suoli, essendo funzionali all'applicazione dei Criteri stessi, risulta opportuna per orientare i comuni rispetto al tema delle opere incongrue, rilevante per il governo del territorio;

Ritenuto pertanto di approvare il documento «Criteri per l'identificazione nei piani di governo del territorio delle opere edilizie incongrue presenti nel territorio agricolo e negli ambiti di valore paesaggistico (art. 4, comma 9, l.r. 31/2014)», «Allegato 1» parte integrante e sostanziale della presente deliberazione;

Visto il PRS della X legislatura approvato con d.c.r. n. 78 del 9 luglio 2013 e, in particolare, i seguenti Risultati Attesi:

- 285. Ter 8.1 «Definizione di disposizioni atte a limitare la dispersione insediativa (consumo e impermeabilizzazione di suolo, erosione del suolo agricolo, inquinamento, inefficienza del Tpl, etc.) in particolare valorizzando il ciclo demolizione/ricostruzione e incentivando l'utilizzo delle aree dismesse e/o abbandonate»;
- 278. Ter 8.1 «Aggiornamento e revisione del Piano Territoriale Regionale integrato con il Piano Paesaggistico confermando l'assetto pianificatorio multiscalare previsto dall'attuale legge regionale»;
- 280. Ter 8.1 «Implementazione di un modello di governo del territorio fortemente integrato (urbanistica, ambiente, paesaggio) anche attraverso la revisione della l.r. 12/2005»;

Dato atto che la presente deliberazione non comporta riflessi di natura finanziaria;

All'unanimità dei voti, espressi nelle forme di legge;

DELIBERA

1. di approvare il documento «Criteri per l'identificazione nei piani di governo del territorio delle opere edilizie incongrue presenti nel territorio agricolo e negli ambiti di valore paesaggistico (art. 4, comma 9, l.r. 31/2014)», di cui all' «Allegato 1» parte integrante e sostanziale della presente deliberazione;

2. di disporre la pubblicazione della presente deliberazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia.

Il segretario: Fabrizio De Vecchi

CRITERI PER L'IDENTIFICAZIONE NEI PIANI DI GOVERNO DEL TERRITORIO DELLE OPERE EDILIZIE INCONGRUE PRESENTI NEL TERRITORIO AGRICOLA E NEGLI AMBITI DI VALORE PAESAGGISTICO (ART. 4, COMMA 9, L.R. 31/2014)

Il presente documento ha lo scopo di definire i criteri per l'identificazione nei PGT delle opere edilizie incongrue presenti nel territorio agricolo e negli ambiti di valore paesaggistico, ai sensi dell'art. 4 comma 9 della l.r. 31/2014, che stabilisce quanto segue:

"I comuni nell'ambito dei rispettivi piani di governo del territorio possono identificare, sulla base di criteri definiti dalla Giunta regionale, le opere edilizie incongrue presenti nel territorio agricolo e negli ambiti di valore paesaggistico per le quali prevedere volontari interventi di demolizione e contestuale 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. I diritti edificatori così riconosciuti sono utilizzabili in opportuni ambiti individuati dal piano di governo del territorio entro il tessuto urbano consolidato. Tali previsioni potranno essere attuate a condizione che gli edifici siano a norma con i permessi previsti dalla legge, non sottoposti a specifica tutela e non adibiti a uso agricolo da almeno cinque anni".

Al fine di delimitare il campo di applicazione dei presenti criteri, si specifica che per opere edilizie, rispetto a cui valutare gli elementi di incongruità, si intendono sia gli edifici sia i manufatti edilizi che, come previsto dal suddetto dettato normativo, rispondano ai seguenti requisiti:

- siano a norma con i permessi previsti dalla legge, non sottoposti a specifica tutela e non adibiti a uso agricolo da almeno cinque anni:

la l.r. 31/2014 prevede infatti l'esclusione dall'applicazione dei presenti criteri, rispettivamente delle opere in cui l'attività agricola non sia cessata da almeno cinque anni, delle opere assoggettate a specifica tutela e di quelle non a norma con i permessi previsti dalla legge, ovvero realizzate in violazione di norme di legge o di prescrizioni di strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica o realizzate in assenza o in difformità dai titoli abilitativi richiesti, per i quali trova invece applicazione la disciplina in materia di opere abusive.

- siano localizzati nel territorio agricolo o negli ambiti di valore paesaggistico:

la l.r. 31/2014 prevede infatti che le opere edilizie incongrue da individuarsi, debbano necessariamente essere situate in contesti caratterizzati e riconosciuti dal PGT da valenze agricole (aree destinate all'agricoltura, così come individuate nel Piano delle Regole) oppure da elevata qualità paesaggistica (ambiti assoggettati a specifica tutela paesaggistica in base alla normativa statale e regionale e aree di valore paesistico-ambientale ed ecologiche così come individuate nel Piano delle Regole, ovvero aree inserite in parchi regionali, riserve, monumenti naturali, siti Natura 2000, rete ecologica regionale, nonché le aree di elevata naturalità individuate dal Piano Paesaggistico Regionale, ecc.).

Rispetto all'oggetto dei presenti criteri, ovvero alla definizione di incongruità, appare appropriato riferirsi in particolare alle opere edilizie esistenti - nel territorio agricolo o negli ambiti di valore paesaggistico - che, per impatto visivo, dimensioni planivolumetriche o caratteristiche tipologiche e funzionali, rappresentino un'evidente alterazione negativa e permanente (detrattori ambientali) dell'integrità e dell'identità storica, culturale e paesaggistica dei luoghi.

Si riportano di seguito i principali elementi da considerare.

Incongruità - Criteri per l'identificazione nei PGT delle opere edilizie incongrue presenti nel territorio agricolo e negli ambiti di valore paesaggistico

Si individuano i principali aspetti in relazione ai quali le opere edilizie possono risultare incongrue:

- dimensioni planivolumetriche;
- funzioni e usi;
- tipologie edilizie, materiali e stato di conservazione;
- interferenza con aree agricole di alto valore produttivo o comunque di rilievo in relazione alla multifunzionalità agricola;
- interferenza con il sistema paesaggistico-ambientale;
- interferenza con il sistema delle aree protette e/o con altre componenti della rete ecologica;
- interferenza con i corsi d'acqua o con aree a pericolosità geologica e idrogeologica.

I Comuni possono pertanto valutare incongrue le opere edilizie che:

- sono localizzate in ambiti di valore agricolo alto, caratterizzati da produzioni colturali di qualità, così come indicato nelle rappresentazioni cartografiche di area vasta e di scala locale vigenti, o sono ricomprese all'interno degli ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico individuati dai PTCP o comunque dagli strumenti urbanistici comunali vigenti;
- confliggono con il sistema irriguo e la strutturazione del territorio agricolo (siepi e filari, orditura dei campi, sistema di parcellizzazione), così come indicato nelle rappresentazioni cartografiche di area vasta e di scala locale vigenti;
- sono localizzate in contesti di pregio e qualità paesaggistico-ambientale, in particolare confliggenti con gli elementi di primo livello, i corridoi e i varchi della rete ecologica regionale, provinciale o comunale, o confliggenti con gli elementi di tutela paesaggistica individuati ai sensi del D.lgs. 42/04 e nelle aree di elevata naturalità individuate dal Piano Paesaggistico Regionale, così come indicato nelle rappresentazioni cartografiche di area vasta e di scala locale vigenti tra cui gli elaborati della componente paesaggistica dei PGT;
- interferiscono con le funzioni ecosistemiche dei corsi d'acqua naturali ed artificiali e delle aree ad essi connesse;
- sono localizzate in aree a pericolosità geologica e idrogeologica così come indicato nelle rappresentazioni cartografiche di area vasta e di scala locale vigenti, o sono localizzate ad una distanza dai corsi d'acqua inferiore a quella di cui all'art. 96, comma 1, lettera f del R.D. 523/1904.

Al fine di promuovere la piena attuazione di quanto previsto dall'art. 4 comma 9 della l.r. 31/2014, oltre ai presenti criteri relativi all'identificazione nei PGT delle opere edilizie incongrue, si forniscono di seguito alcune indicazioni funzionali ai criteri stessi e utili ad orientare l'operato dei Comuni rispetto al tema, di competenza dei PGT, del dimensionamento dei diritti edificatori e del ripristino ambientale dei suoli.

Indicazioni relative al dimensionamento dei diritti edificatori riconosciuti come compensazione urbanistica

La l.r. 31/2014 fa riferimento all'uso della compensazione urbanistica riferita alla demolizione di opere incongrue specificando che i diritti edificatori riconosciuti in cambio della demolizione dell'opera, devono essere dimensionati secondo criteri stabiliti dal piano di governo del territorio.

A tale proposito è importante indicare che i Comuni, attribuendo diritti edificatori in cambio della demolizione delle opere incongrue, prevedano che la **generazione dei diritti sia il più possibile contestuale alla realizzazione degli stessi**, in modo che lo sviluppo degli insediamenti risponda a uno scenario complessivo di trasformazione del territorio e sia nello stesso tempo realizzabile (ossia è necessario evitare la generazione di volumetrie difficilmente allocabili o la cui realizzazione non sia definita nel tempo).

Si suggerisce inoltre di **prevedere che la realizzazione dei nuovi volumi sia subordinata alla preventiva demolizione delle opere incongrue e al ripristino ambientale dei suoli** (eventualmente attraverso convenzione di reciproco impegno delle parti).

Inoltre, è necessario che:

- le opere incongrue vengano identificate negli elaborati del PGT;
- i diritti volumetrici da esse generate rientrino nel conteggio complessivo del dimensionamento del piano comunale in modo da trovare idonee aree di atterraggio;
- i diritti volumetrici da esse generate contribuiscano a definire gli obiettivi quantitativi di sviluppo (ex art.8 della l.r. 12/2005) in relazione al fabbisogno insediativo e alla dotazione di servizi e infrastrutture;
- i diritti volumetrici da esse generate vengano collocati in ambiti interni al tessuto urbano consolidato, in particolare privilegiando gli ambiti di rigenerazione urbana e riqualificazione urbanistica, gli ambiti di riqualificazione e ridisegno dei margini urbani, gli ambiti urbani limitrofi alle aree di influenza della mobilità pubblica.

Infine i diritti volumetrici generati dalla demolizione delle opere incongrue devono confluire nel registro delle cessioni dei diritti edificatori (così come previsto dall'art. 11, comma 4 della l.r. 12/2005), nel quale annotare il rilascio dei certificati attestanti l'attribuzione di diritti edificatori e l'avvenuto utilizzo degli stessi.

Si individuano infine **alcuni aspetti che i Comuni possono utilizzare per dimensionare la quantità di diritti edificatori** da riconoscere a soggetti terzi in cambio della demolizione di opere incongrue:

- la dimensione dell'opera incongrua (ovvero il volume esistente regolarmente assentito);
- il livello e la tipologia di incongruità rispetto al contesto, ossia il grado di priorità che il Comune attribuisce alla rimozione dell'opera e alla contestuale valorizzazione del contesto agricolo o di valore paesaggistico in cui si inserisce;
- il costo della demolizione dell'opera e del ripristino della permeabilità dei suoli (compresi gli eventuali interventi - se necessari - per ristabilire la salubrità del sito);
- il probabile maggiore valore delle aree su cui atterrano i diritti edificatori in quanto generalmente localizzate in adiacenza ad altri edifici ed in aree dotate di maggiori servizi.

Si propone inoltre ai Comuni di prevedere eventuali incentivi per gli interventi che contemplano una gestione attenta dei materiali da demolizione prodotti (prevedendone in particolare la selezione e l'avvio a recupero) o che contemplano, oltre al ripristino ambientale dei suoli, anche proposte di riqualificazione e valorizzazione delle aree interessate (es: rinaturalizzazione dei luoghi, recupero di manufatti di pregio storico-architettonico presenti nell'area, ecc.).

Indicazioni relative al ripristino ambientale dei suoli

La demolizione delle opere incongrue e il contestuale ripristino ambientale delle aree si possono configurare come possibili tasselli del sistema rurale-paesistico-ambientale.

Le aree agricole e le aree di pregio paesaggistico su cui incentivare la demolizione delle opere incongrue devono infatti essere individuate in funzione dell'implementazione della rete ecologica e/o della rete verde, della valorizzazione delle aree di pregio ambientale, della ricostruzione/consolidamento del paesaggio agrario, delle azioni di riqualificazione fluviale.

Si sottolinea inoltre che è opportuno che il Comune definisca, sulla base di un progetto complessivo degli spazi aperti, gli interventi di ripristino, in modo che questi siano coerenti con l'obiettivo di riqualificare lo spazio agricolo e/o di valore paesaggistico.

Occorre pertanto considerare l'individuazione dell'oggetto dell'intervento di demolizione non tanto e soltanto come un'operazione di eliminazione e conseguente creazione di un "vuoto", generatore di un miglioramento estetico-visuale, ma anche come un'occasione di ridisegno progettuale del contesto agricolo e di valore paesaggistico, che produce un innalzamento di qualità del paesaggio e, più in generale, di tutto il territorio.

Da questo punto di vista i principali riferimenti legislativi per approcciare il tema della qualità del paesaggio sono la "Convenzione Europea del Paesaggio" e il "Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio", che, richiamando un insieme di requisiti di natura culturale, percettiva, ecologica, di uso del suolo, mirano alla realizzazione di contesti territoriali che assicurino la conservazione del sistema delle relazioni percettive e identitarie riconosciute dalla cultura e tradizione locale, garantiscano la funzionalità sotto il profilo ecologico e della diversità ambientale, prevedano la strategia di recupero delle situazioni compromesse e degradate.

In questa prospettiva, l'abbattimento di opere incongrue deve quindi assumere consistenza e prospettiva di progettualità generale, non riconducibile a singoli episodi per quanto in sé significativi, ma come grande opportunità per ripensare, in particolare, gli spazi agricoli e di valore paesaggistico quali fondamentali componenti di un progetto complessivo di pianificazione territoriale e ambientale di qualità.