

# LE MODALITA' PER LA PIANIFICAZIONE COMUNALE IN LOMBARDIA

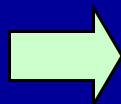
Prof. Ing. Maurizio Tira  
Università degli Studi di Brescia

Flero – 30 gennaio 2014

LEGGE REGIONALE 11 MARZO 2005, n.12  
**LEGGE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO**

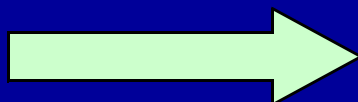
**TERRITORIO**

2001: cambia il quadro  
istituzionale con la modifica  
costituzionale al *Titolo V*



Viene modificato il  
concetto di "Disciplina  
territoriale"

**Urbanistica**



**Governo del territorio**

Disciplina delle  
destinazioni dei suoli

Concetto più ampio che comprende  
anche

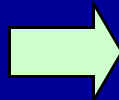
- gli interventi di natura infrastrutturale
- le politiche dell'ambiente
- la difesa del suolo

# UN NUOVO QUADRO DI RIFERIMENTO

## Governo del territorio

- Concetto più ampio rispetto alla disciplina urbanistica
- affidato alla concorrenza competente dello Stato e delle Regioni

Modifica art.118 Titolo V



Ha modificato i tradizionali rapporti istituzionali

**Il Comune è l'ente principalmente competente ad esercitare la funzione amministrativa**

# UN NUOVO QUADRO DI RIFERIMENTO

## Governo del territorio

- Viene capovolta la funzione amministrativa che prima era disposta in modo gerarchico a partire dallo Stato
- Stato, Regioni e Province si occupano di Governo del territorio **solo se** gli interessi richiedono un esercizio unitario, sovra-comunale

# UN NUOVO QUADRO DI RIFERIMENTO

## Governo del territorio

### Nodo irrisolto dell'urbanistica italiana: *Regime dei suoli*

- Problema del rapporto tra diritto di edificazione e vincoli
- Problema di impostare un piano che premia taluni e sfavorisce altri
- Problema dell'equivalenza dei vincoli rispetto ai diritti di pianificazione, del fatto che i vincoli perdono efficacia ma i diritti di edificazione no nello stesso piano regolatore

# UN NUOVO QUADRO DI RIFERIMENTO

## Governo del territorio

Nasce una nuova generazione di leggi regionali con caratteristiche comuni:

- Sostituzione del concetto di standard quantitativo con standard prestazionale
- Affermazione della priorità del momento negoziale rispetto al momento autoritativo (accordo sostituisce il provvedimento amministrativo)
- Il PRG viene modificato in **due documenti**
  - **uno strategico**, in cui si fissano gli obiettivi della pianificazione
  - **uno operativo**

LEGGE REGIONALE 11 MARZO 2005, n.12  
***LEGGE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO***

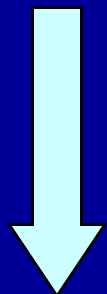
La legge lombarda fa propri alcuni di questi aspetti comuni introducendo alcuni elementi di peculiarità.

Si basa su tre principi affermati dallo stesso art.118:

- **Principio di sussidiarietà**
- **Principio di differenziazione**
- **Principio di adeguatezza**

LEGGE REGIONALE 11 MARZO 2005, n.12  
**LEGGE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO**

**Principio di sussidiarietà**

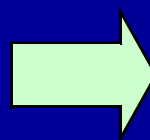


*Collocazione della possibilità di intervento al livello più vicino al cittadino*

Si sostanzia nell'affermazione della responsabilità degli operatori pubblici e privati:

**Non contiene previsioni obbligatorie**

- Criteri di dimensionamento
- Qualificazione e quantificazione degli standard
- ...



È lasciato alla  
**responsabilità degli  
amministratori  
pubblici**

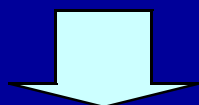


LEGGE REGIONALE 11 MARZO 2005, n.12  
***LEGGE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO***

**Principio di sussidiarietà**

Viene lasciato ampio spazio decisionale alle amministrazioni pubbliche, senza più un elemento preciso quantitativamente predeterminato.

Il livello di responsabilità è diverso rispetto al passato.



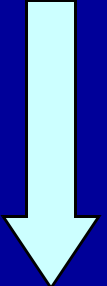
Le scelte devono essere motivate



Il patrimonio conoscitivo deve essere molto elevato

LEGGE REGIONALE 11 MARZO 2005, n.12  
**LEGGE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO**

**Principio di differenziazione**



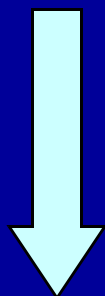
*Ogni amministrazione decide e si differenzia, calibra rispetto alle proprie esigenze*

Sarà tanto più interessante quel comune

- che avrà scelto bene
- che non avrà disperso le risorse
- che avrà orientato la trasformazione urbanistica nella direzione opportuna
- che non si sarà caricato di servizi inutili
- che avrà ben ponderato e individuato le esigenze del suo territorio

LEGGE REGIONALE 11 MARZO 2005, n.12  
**LEGGE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO**

**Principio di adeguatezza**



*Occorre individuare un livello di competenza istituzionale corrispondente rispetto al bisogno da soddisfare*

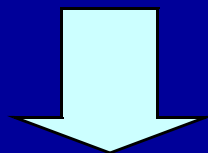
Un esempio: **aree a vocazione agricola**

La legge 12 attribuisce alle province competenza per quanto riguarda l'individuazione degli ambiti destinati allo svolgimento dell'attività agricola strategica

I comuni recepiscono le previsioni provinciali migliorandole e specificandole.

LEGGE REGIONALE 11 MARZO 2005, n.12  
***LEGGE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO***

La legge 12 cerca di rispondere al problema dell'effettività delle previsioni urbanistiche



Attraverso lo sdoppiamento del piano:

**Una parte strategica  
programmatoria**

**Una parte operativa**

Piano di Governo del  
Territorio (PGT)

# PGT

## PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO

### STRUMENTI DELLA PIANIFICAZIONE COMUNALE (art. 6 e 7)

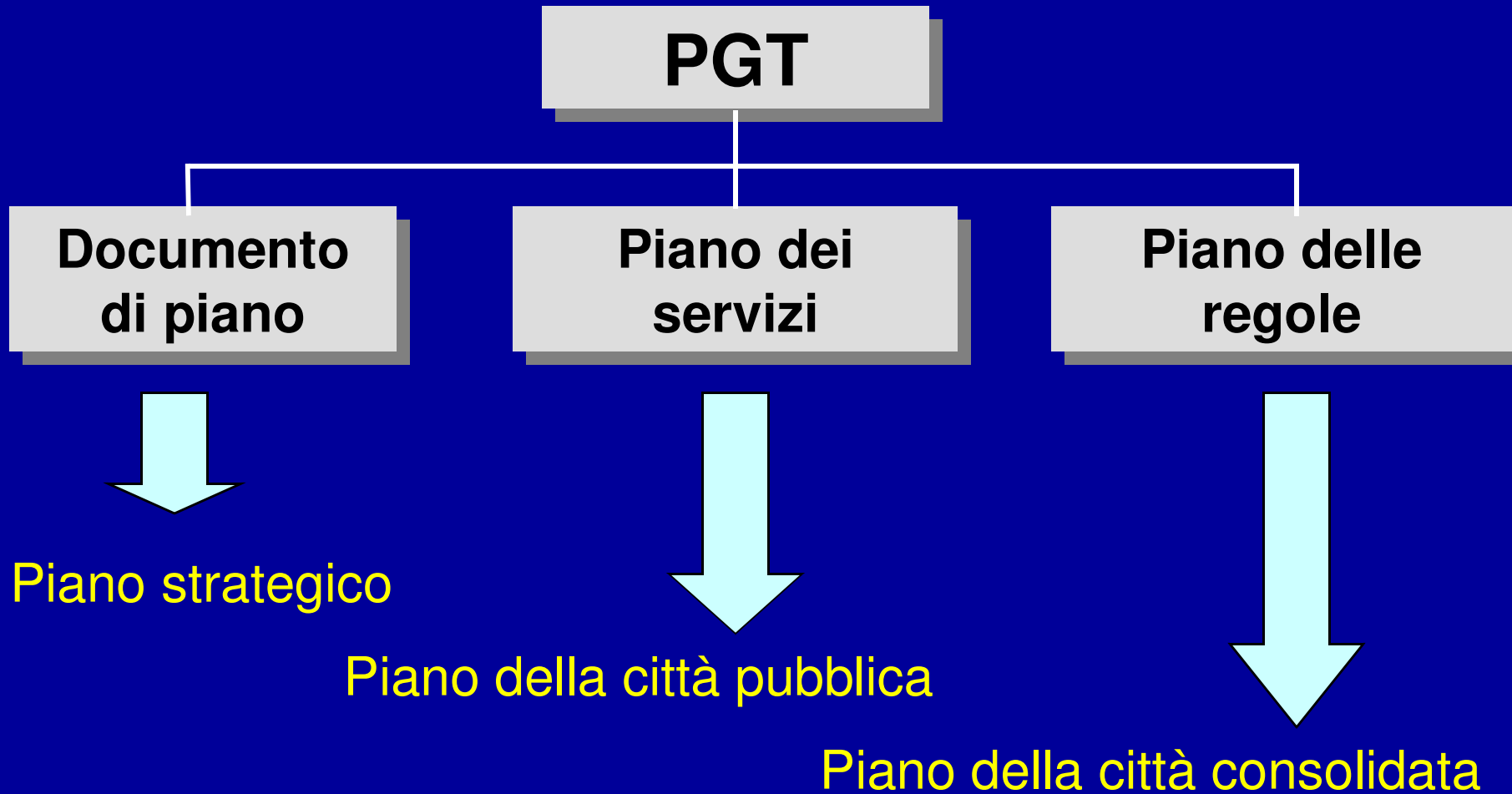
**Piano di Governo  
del territorio  
PGT**

Definisce l'assetto  
dell'intero territorio  
comunale

- Piani attuativi
- Atti di programmazione negoziata con valenza territoriale

**PGT**  
PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO

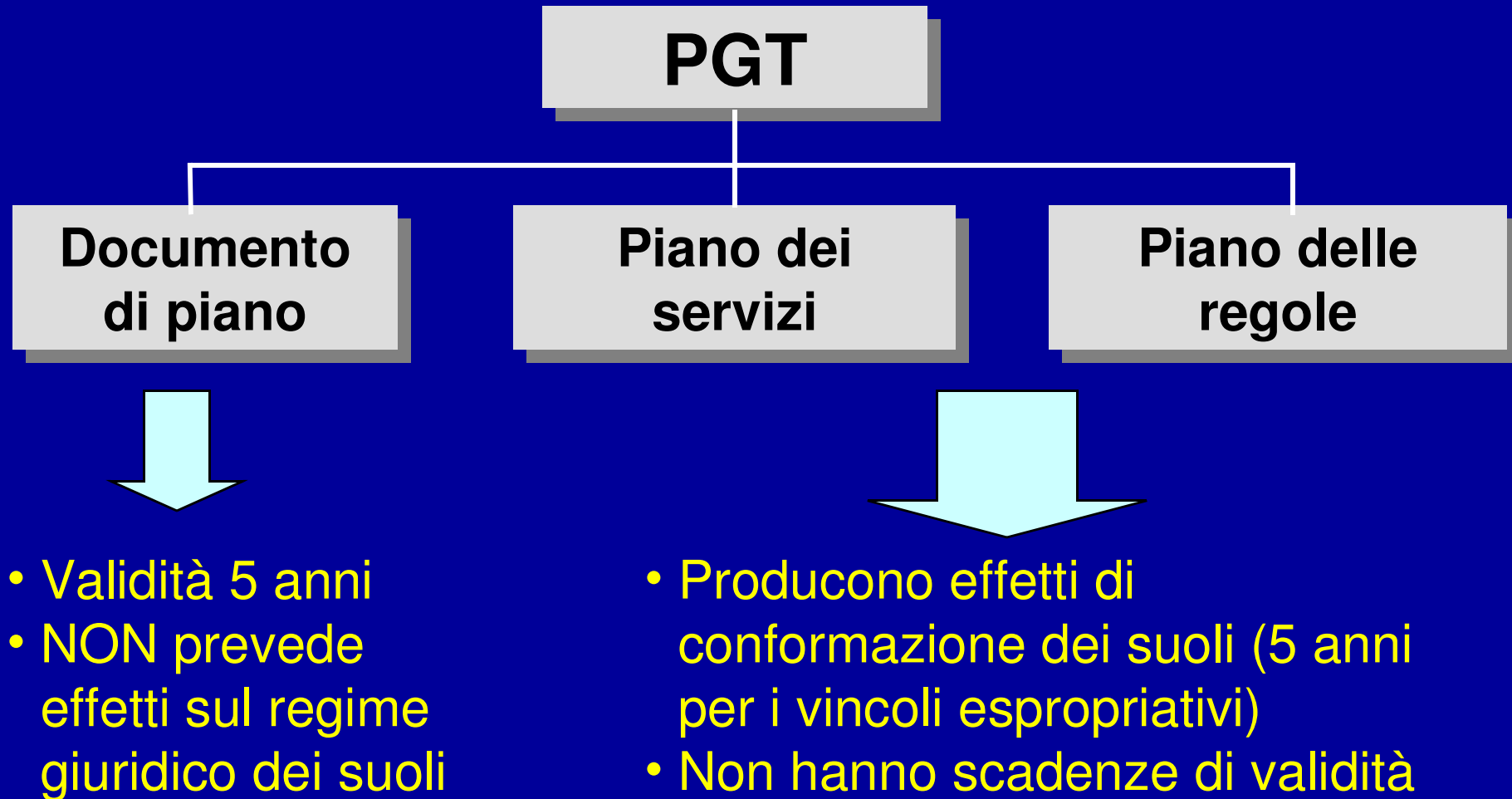
**SET DI STRUMENTI INTEGRATI**



# PGT

## PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO

### SET DI STRUMENTI INTEGRATI



È sintesi delle conoscenze tecnico-disciplinari e politico-amministrative:

- contiene gli elementi conoscitivi del territorio e le linee di sviluppo
- non ha effetti di conformazione della proprietà dei suoli

Assume carattere strategico definendo il quadro di riferimento delle trasformazioni:

- qualitative e quantitative
- della fattibilità economica
- di coerenza con la programmazione sovracomunale



1. Quadro conoscitivo e orientativo
2. Scenario strategico di riferimento
3. Processo di costruzione del piano
4. Contenuti di piano

# Documento di piano

## 1. Quadro conoscitivo e orientativo

### Quadro ricognitivo e programmatico di riferimento

- Sviluppo economico in atto
- Sviluppo sociale in atto
- Programmazione provinciale e regionale
- Proposte dei cittadini

# Documento di piano

## 1. Quadro conoscitivo e orientativo

- Sistemi territoriali
- Sistema ambientale e paesaggistico
- Assetto idrogeologico
- Sistema urbano
- Sistema economico
- Sistema sociale
- Sistema mobilità
- Sistema dei servizi
- Programmazione sovracomunale

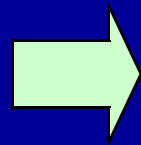
Dinamiche evolutive  
Tendenze in atto  
Potenzialità  
Criticità  
Vincoli

Obiettivi di politica urbanistica in essere  
Proposte dei cittadini, art.13, comma2

# Documento di piano

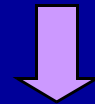
## 2. Costruzione dello scenario strategico di riferimento

Quadro ricognitivo  
Quadro conoscitivo  
Quadro orientativo



OBIETTIVI  
STRATEGICI

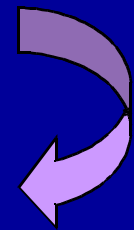
Sviluppo  
Miglioramento  
Conservazione



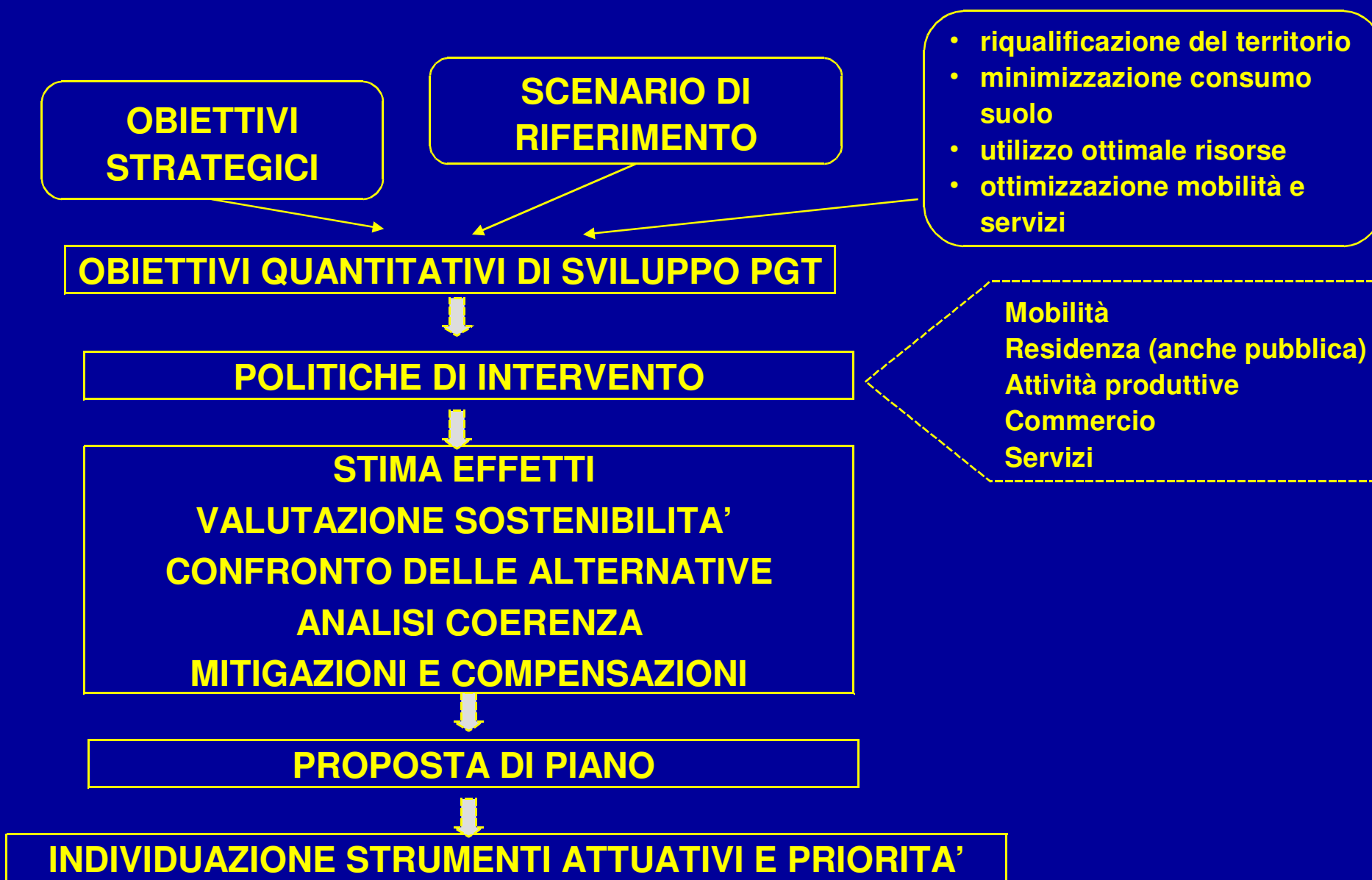
AZIONI E POLITICHE

- Individuazione limiti e condizioni di sostenibilità ambientale
- Valutazione di coerenza con la pianificazione sovracomunale

SCENARIO DI RIFERIMENTO DEL PIANO



### 3. Processo di costruzione del piano



## CONTENUTI DEL DOCUMENTO DI PIANO

- ✓ individuazione cartografica (1:10'000) - degli ambiti di: trasformazione / piano di servizi / piano delle regole
- ✓ interventi per la residenza /attività produttive (primarie, 2arie, 3arie) /distribuzione commerciale
- ✓ rapporto ambientale
- ✓ valorizzazione territoriale ambientale e paesaggistica

## CONTENUTI DEL DOCUMENTO DI PIANO

- ✓ modalità di recepimento delle previsioni sovracomunali
- ✓ criteri per gli interventi negli ambiti di trasformazione
- ✓ eventuali criteri di compensazione, perequazione e incentivazione
- ✓ indirizzi strategici per il piano dei servizi
- ✓ politiche da attivare attraverso il piano delle regole (riqualificazione, risparmio energetico, qualità estetica e funzionale, vivibilità urbana, valorizzazione del sistema rurale, ...)
- ✓ criteri per i piani di settore
- ✓ criteri per il monitoraggio
- ✓ individuazione priorità di intervento

È lo strumento di controllo della forma e della qualità urbana e territoriale.

- Interessa l'intero territorio comunale (unica eccezione : gli ambiti di espansione)
- definisce:
  - il paesaggio urbano
  - le regole per
    - modalità insediative
    - parametri quali-quantitativi
    - parametri prestazionali
  - i criteri per la perequazione, compensazione e incentivazione

scale 1:10'000 - 1:2'000

ha valore conformativo

non ha termini di validità ed è sempre modificabile



Recepimento dei contenuti prescrittivi sovraordinati

previsióni PTR

- infrastrutture e mobilità
- linee di comunicazione
- zone di salvaguardia ambientale

previsióni PTCP

- sistema mobilità
- ambiti destinati all'agricoltura
- tutela beni ambientali e paesaggistici
- aree a rischio idrogeologico e sismico

beni culturali e paesaggistici

aree protette

aree a rischio di incidente rilevante

## Definizione degli ambiti

1. ambiti del tessuto urbano consolidato
2. aree destinate all'attività agricola
3. aree di valore paesaggistico – ambientale ed ecologiche
4. aree non soggette ad interventi di trasformazione urbanistica
  - non idonee (cave, acque, pertinenze infrastrutture trasporto, ...)
  - aree a forte acclività a ad elevato rischio idrogeologico
  - ad elevato grado di naturalità ma funzioni ecosistemiche ed agricole scarse
  - le aree di rispetto dei beni storico-culturali e paesaggistici
5. vincoli e classi di fattibilità geologici, idrogeologici e sismici
6. aree a rischio di degrado e compromissione

## Ambiti del tessuto urbano consolidato

**individua**

- i nuclei di antica formazione

**identifica**

- i beni ambientali e storico – artistico – monumentali

**definisce**

- le caratteristiche fisiche – morfologiche che connotano l'esistente  
(ossia i caratteri distintivi inerenti la forma, la tipologia, la natura e le funzioni)
- le modalità di intervento per interventi integrativi o sostitutivi
  - criteri di rispetto delle caratteristiche fisico – morfologiche dell'impianto urbano esistente
  - piani attuativi
  - premesso di costruire convenzionato
- i criteri di valorizzazione degli immobili vincolati
- i parametri per interventi di nuova edificazione o sostituzione

Ambiti del tessuto  
urbano consolidato :  
contenuti normativi

Per gli interventi di  
nuova  
edificazione o  
sostituzione il  
piano disciplina

1. assetto morfologico per ambiti omogenei

- funzionali
- tipologici
- paesaggistici
- ambientali

1. norme specifiche in relazione a :

- caratteristiche tipologiche degli edifici e dei luoghi
- allineamenti e posizionamenti
- orientamenti

1. parametri quantitativi :

- consistenza volumetrica
- superfici lorde di pavimento
- rapporti di copertura
- altezze massime e minime

1. destinazioni d'uso non ammissibili

2. modalità insediative per assicurare :

1. continuità di elementi di verde
  - continuità del reticolo idrografico
  - integrazione ambientale e paesaggistica

• parametri qualitativi e prestazionali inerenti :

- utilizzo di materiali

  1. elementi costruttivi
    - efficienza energetica
    - riduzione inquinamento
    - riduzione consumo risorse naturali

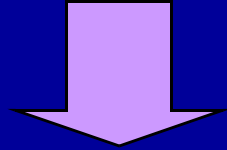
Equa e uniforme distribuzione di diritti edificatori tra proprietari di terreni.

l.r.  
12/2005

- **PARZIALE** all'interno dei singoli ambiti di trasformazione
- **DIFFUSA** con possibilità di trasferimento dei diritti edificatori tra più ambiti di trasformazione
- **SEMI GENERALIZZATA** estesa all'intero territorio comunale con esclusione delle aree destinate all'agricoltura e a quelle non soggette a trasformazione urbanistica

## PEREQUAZIONE PARZIALE:

è quella all'interno di un ambito di pianificazione attuativa.



### DOCUMENTO DI PIANO:

definisce i criteri di applicazione

### PIANI ATTUATIVI

### ATTI DI PROGRAMMAZIONE

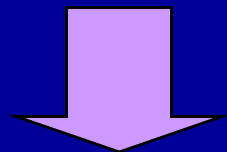
### NEGOZIATA:

definiscono

- identico indice di edificabilità territoriale
- ripartizione uniforme degli oneri di urbanizzazione
- il progetto di utilizzazione del comparto

## **PEREQUAZIONE DIFFUSA o SEMIGENERALIZZATA:**

è l'applicazione del metodo perequativo all'intero territorio comunale.



### **DOCUMENTO DI PIANO:**

definisce i criteri di applicazione

### **PIANO DELLE REGOLE:**

definisce le modalità attuative

La legge prevede che dalla perequazione siano escluse le aree a destinazione agricola e quelle non destinate alla trasformazione urbanistica

Accanto al concetto di perequazione viene affiancato quello di **COMPENSAZIONE**, che è altra cosa e risponde ad un altro obiettivo; tuttavia i due istituti si possono integrare.

Obiettivo della compensazione:

Ridistribuire i vantaggi e gli svantaggi collegati ad una certa scelta urbanistica.



## **Compensazione tra istituzione e soggetto privato:**

L'amministrazione, che ha previsto di porre un vincolo su un'area di un cittadino, gli offre un'altra area in cambio della sua

## **Compensazione tra istituzioni:**

Una certa localizzazione di un'infrastruttura crea vantaggi a taluni e svantaggi ad altri; pertanto la legge prevede forme compensative fra pubbliche amministrazioni (prevista nel PTR)

## E' il piano della città pubblica.

Interessa l'intero territorio comunale

**individua**

- le aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale
- eventuali aree per edilizia residenziale pubblica
- dotazioni a verde
- corridoi ecologici
- sistema del verde di connessione tra territorio rurale e quello edificato

scale 1:10'000 - 1:2'000

ha valore conformativo dei suoli

non ha termini di validità ed è sempre modificabile

Dallo standard quantitativo a quello prestazionale

Piano dei servizi  
articolo 9

assicura una  
dotazione di aree  
per:

verde

corridoi ecologici

verde di  
connessione tra  
territorio rurale  
ed edificato

attrezzature  
pubbliche e di  
interesse  
pubblico o  
generale

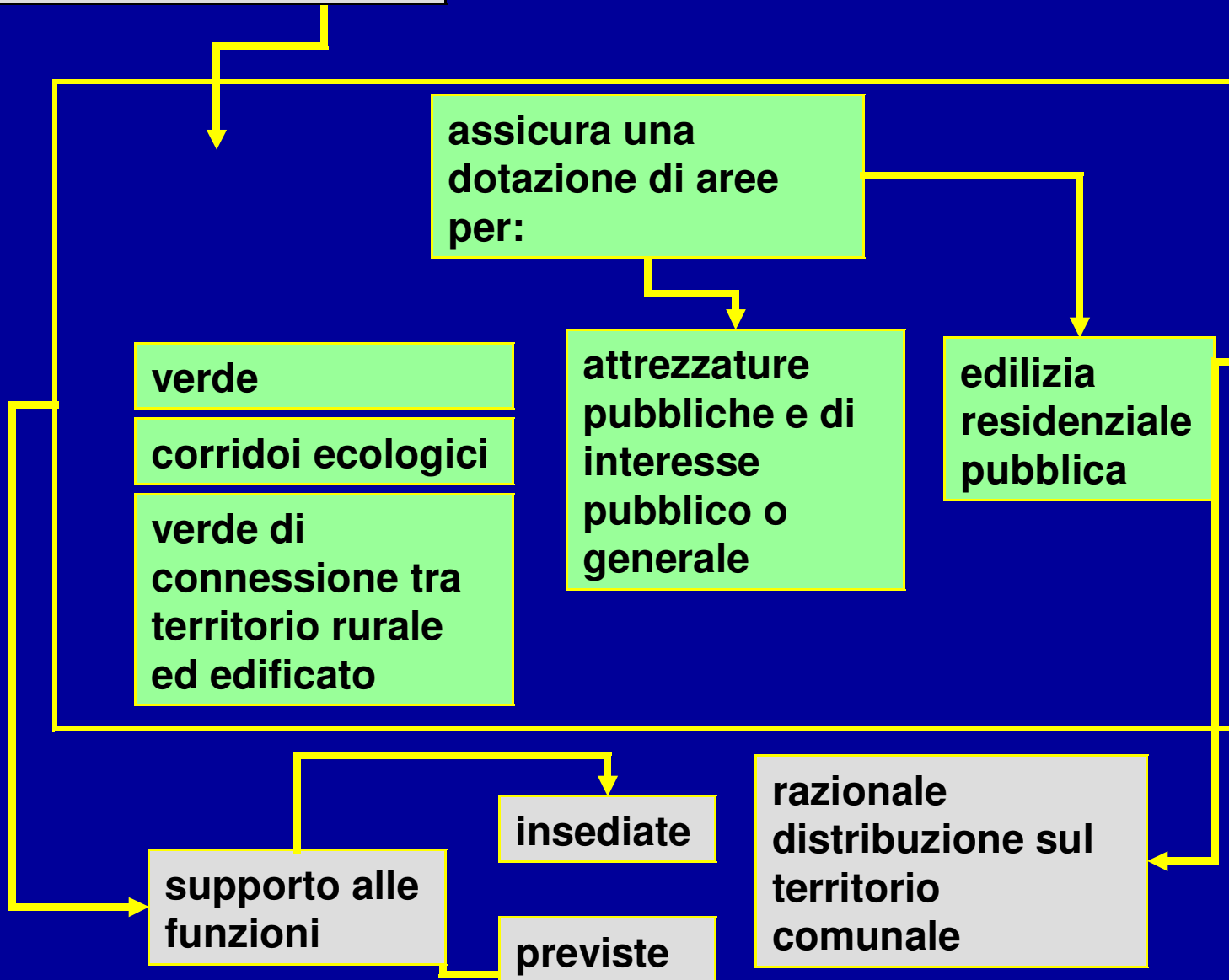
edilizia  
residenziale  
pubblica

supporto alle  
funzioni

insediate

previste

razionale  
distribuzione sul  
territorio  
comunale



Piano dei servizi  
articolo 9

sono servizi pubblici e di interesse  
pubblico o generale:

servizi

attrezzature  
pubbliche

realizzati tramite  
iniziativa  
pubblica diretta

ceduti al  
comune  
nell'ambito di  
piani attuativi

privati di uso  
pubblico o di  
interesse  
generale

realizzati dal  
proprietario  
dell'area  
vincolata

esplicito atto della  
Giunta comunale che  
lo consenta

stipula di apposita  
convenzione

atto di  
asservimento

regolamenti d'uso

atto di  
accreditamento

## **Il Piano dei Servizi deve analizzare:**

**lo stato dei servizi esistenti**

**il livello di soddisfazione della domanda**

**la domanda aggiuntiva espressa**

**le possibili modalità di risposta**

**Per rispondere attivamente alla vocazione della città,  
agli orientamenti del mercato e alle aspirazioni dei  
cittadini**

## Metodo di calcolo tradizionale

Previsione demografica

Volume

Popolazione teorica =  $\text{Vol} / (150\text{m}^3/\text{ab})$

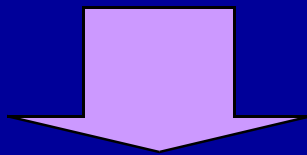
Servizi pubblici =

Pop x  $18\text{m}^2$  (minimo)

Requisiti qualitativi: fruibilità, accessibilità

Legge 12 (art.4) recepisce direttiva 2001/42/CE che prevede la Valutazione Ambientale Strategica di piani e programmi

La VAS deve intervenire in tutte le fasi del piano (ex ante, in itinere, ex post)



**VALUTAZIONE INTEGRATA**

## VALUTAZIONE INTEGRATA

✓ nei contenuti

La dimensione ambientale in ogni piano.

✓ nella metodologia

La valutazione NEL PIANO non sul piano.

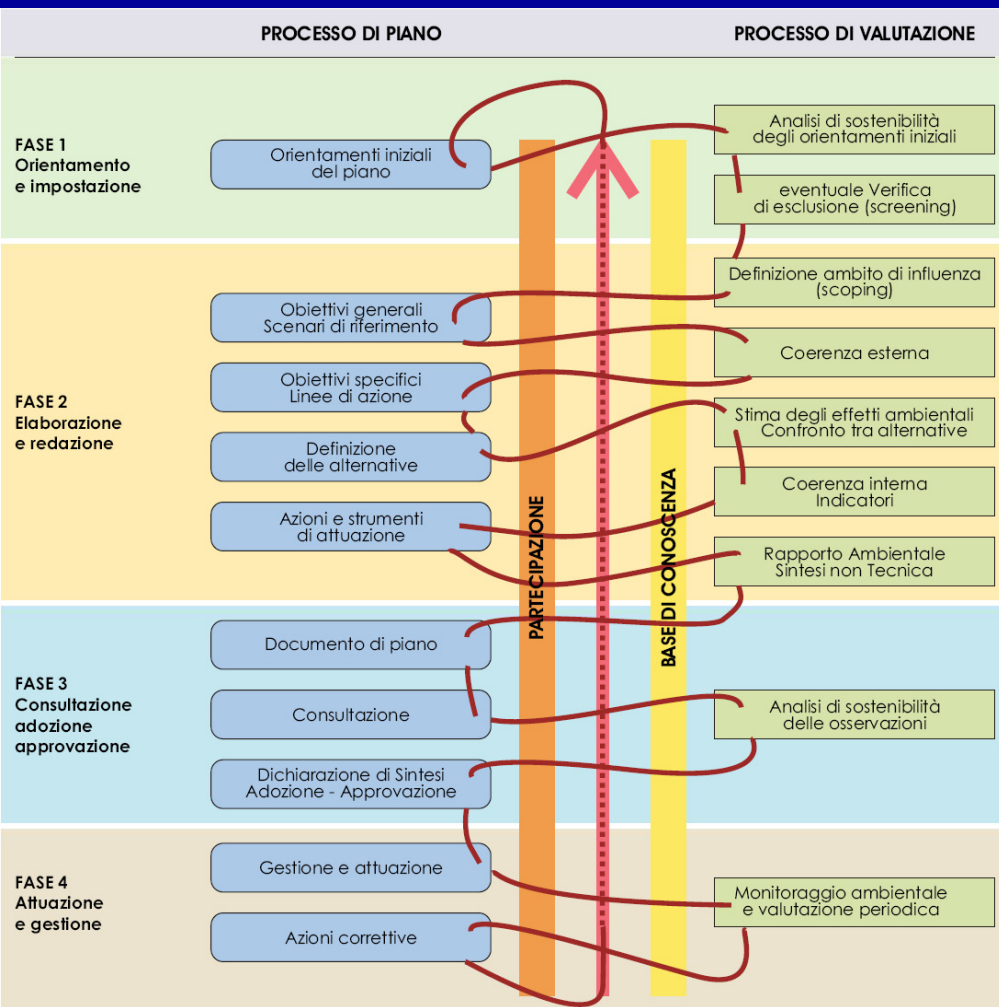
✓ nell'organizzazione

Non una VERIFICA DI COMPATIBILITA'.

Pianificatore e valutatore devono lavorare fianco a fianco.



# VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA (VAS)



A. analisi preliminare delle criticità (art.13, comma 2)

B. costruzione del piano

- scenario di riferimento
- individuazione obiettivi – azioni
- stima degli effetti
- valutazione coerenza
- Rapporto Ambientale

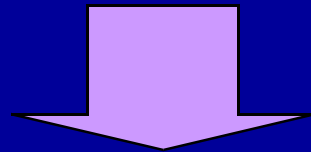
C. adozione – approvazione – verifica osservazioni

D. attuazione – monitoraggio

L'organo competente ad adottare ed approvare gli atti costituenti il PGT è il Consiglio Comunale

### **Primo atto:**

Avviso di avvio del procedimento, da pubblicare su almeno un quotidiano a diffusione locale e sui normali canali di comunicazione alla cittadinanza.



Per promuovere suggerimenti e proposte da parte della cittadinanza e dei soggetti portatori di interessi diffusi

## **Prima dell'adozione:**

Il piano deve acquisire necessariamente il parere delle parti sociali ed economiche tramite consultazione (scooping).

## **Entro 90 giorni dall'adozione:**

Gli atti del PGT sono depositati, a pena di inefficacia, per un periodo di 30 giorni ai fini della presentazione delle osservazioni nei successivi 30 giorni

### **Contemporaneamente al deposito degli atti:**

- 1) Il piano è trasmesso alla Provincia per l'espressione del parere di compatibilità con il PTCP.

Se il parere non è reso entro 120 giorni, lo stesso è da intendersi favorevole.

- 2) Il piano è trasmesso all'ASL e all'ARPA che, entro i 30 giorni successivi alla pubblicazione, possono presentare osservazioni sugli aspetti igienico-sanitari, sull'utilizzazione del suolo e sulla localizzazione degli insediamenti produttivi

**Entro 90 giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni:**

A pena di inefficacia degli atti assunti, il Consiglio Comunale decide sulle stesse apportando le modifiche conseguenti all'eventuale accoglimento delle osservazioni.

Il documento di piano deve essere eventualmente modificato in caso di incompatibilità ravvisata con il PTCP.

Nel medesimo atto il Consiglio Comunale **approva** definitivamente gli atti costituenti il PGT.

Gli atti del PGT definitivamente approvati sono depositati presso la segreteria comunale ed inviati per conoscenza alla provincia ed alla giunta regionale.

I medesimi atti acquistano efficacia con la pubblicazione dell'avviso della loro approvazione definitiva sul bollettino ufficiale della Regione Lombardia.



# Costruire il futuro: difendere l'agricoltura dalla cementificazione

Perdita di terreni agricoli,  
approvvigionamento  
alimentare e  
impermeabilizzazione del  
suolo

# Perdita di terreni agricoli

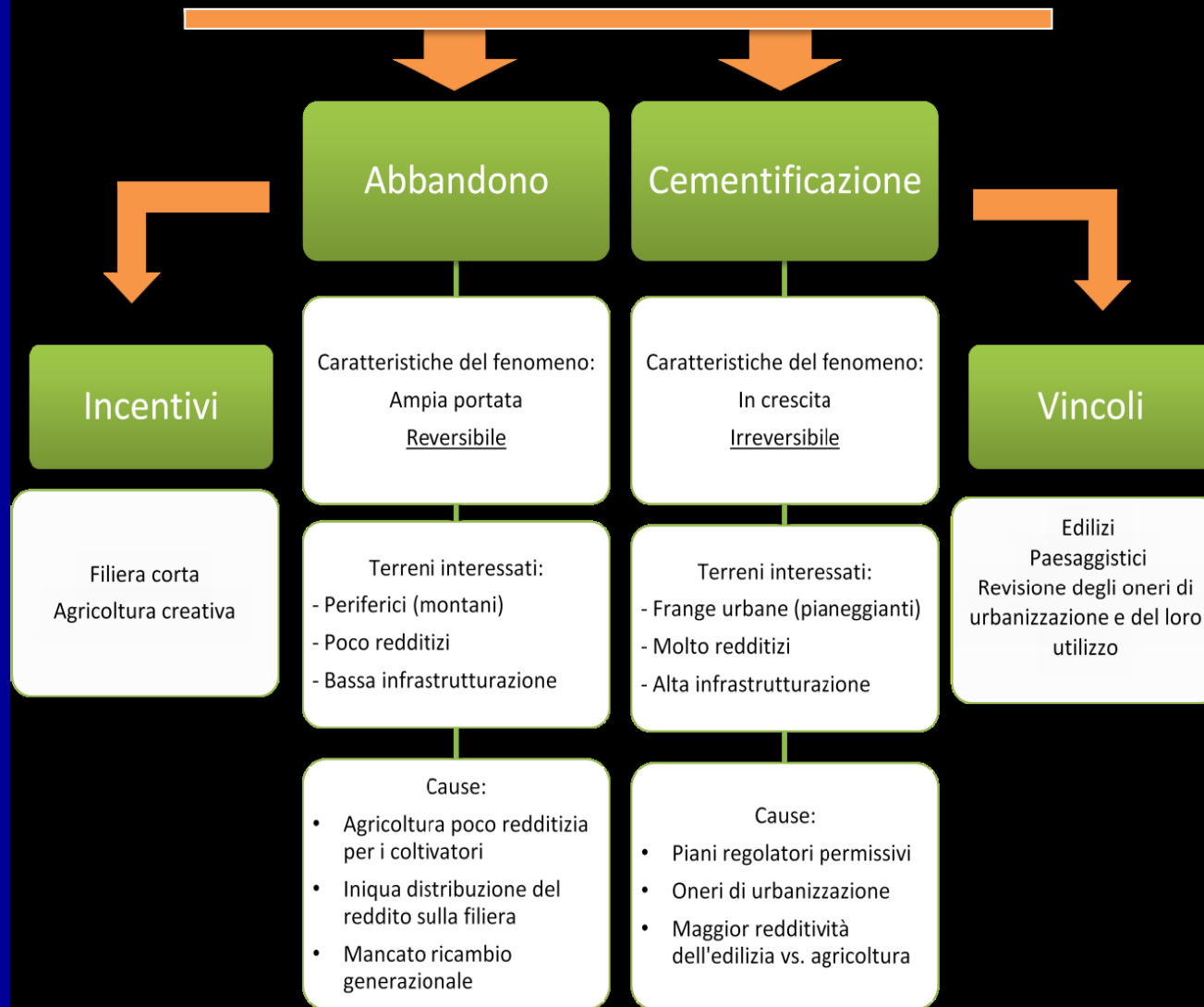
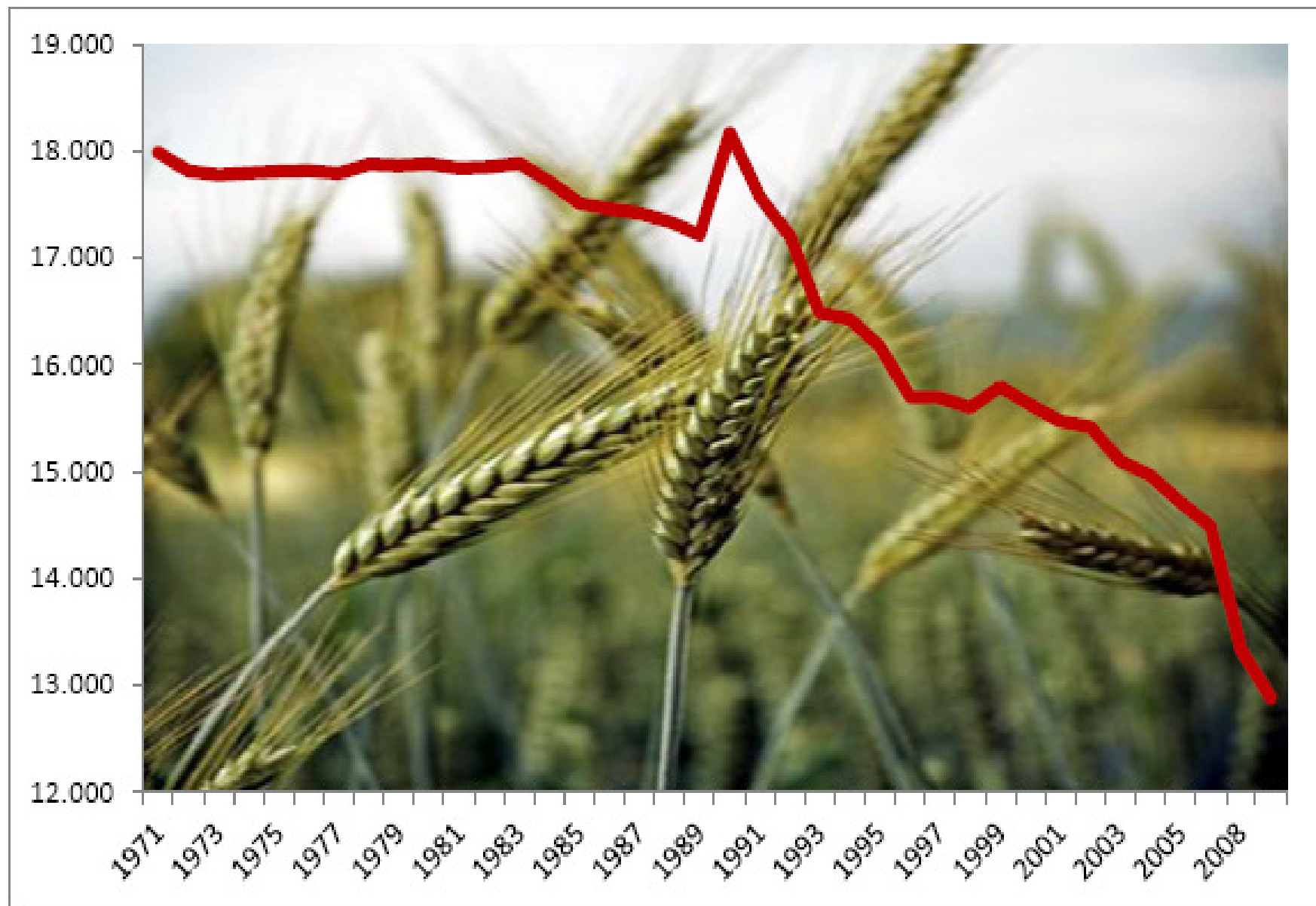




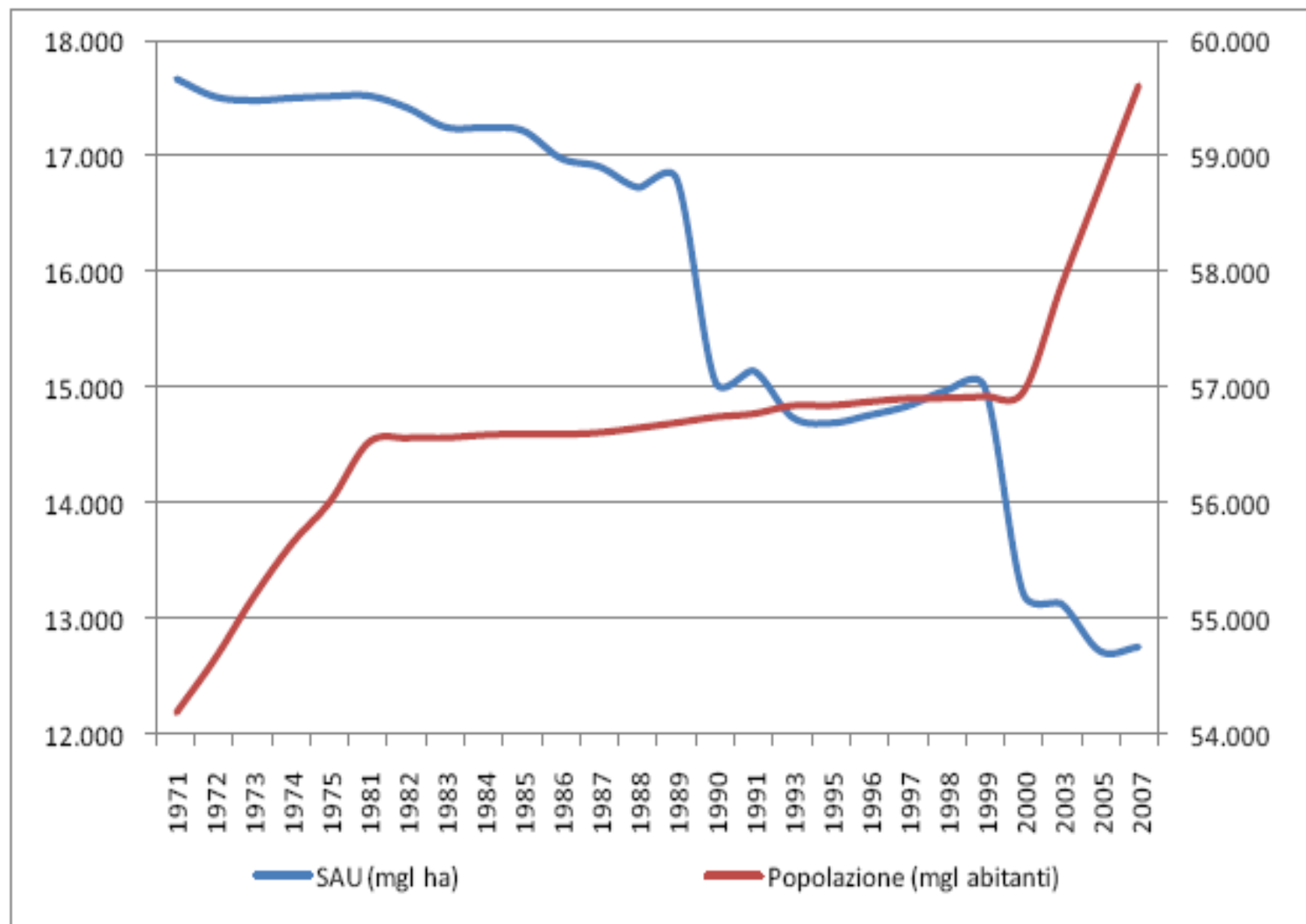
Fig. 2 | SAU dal 1971 al 2010. Migliaia di ettari



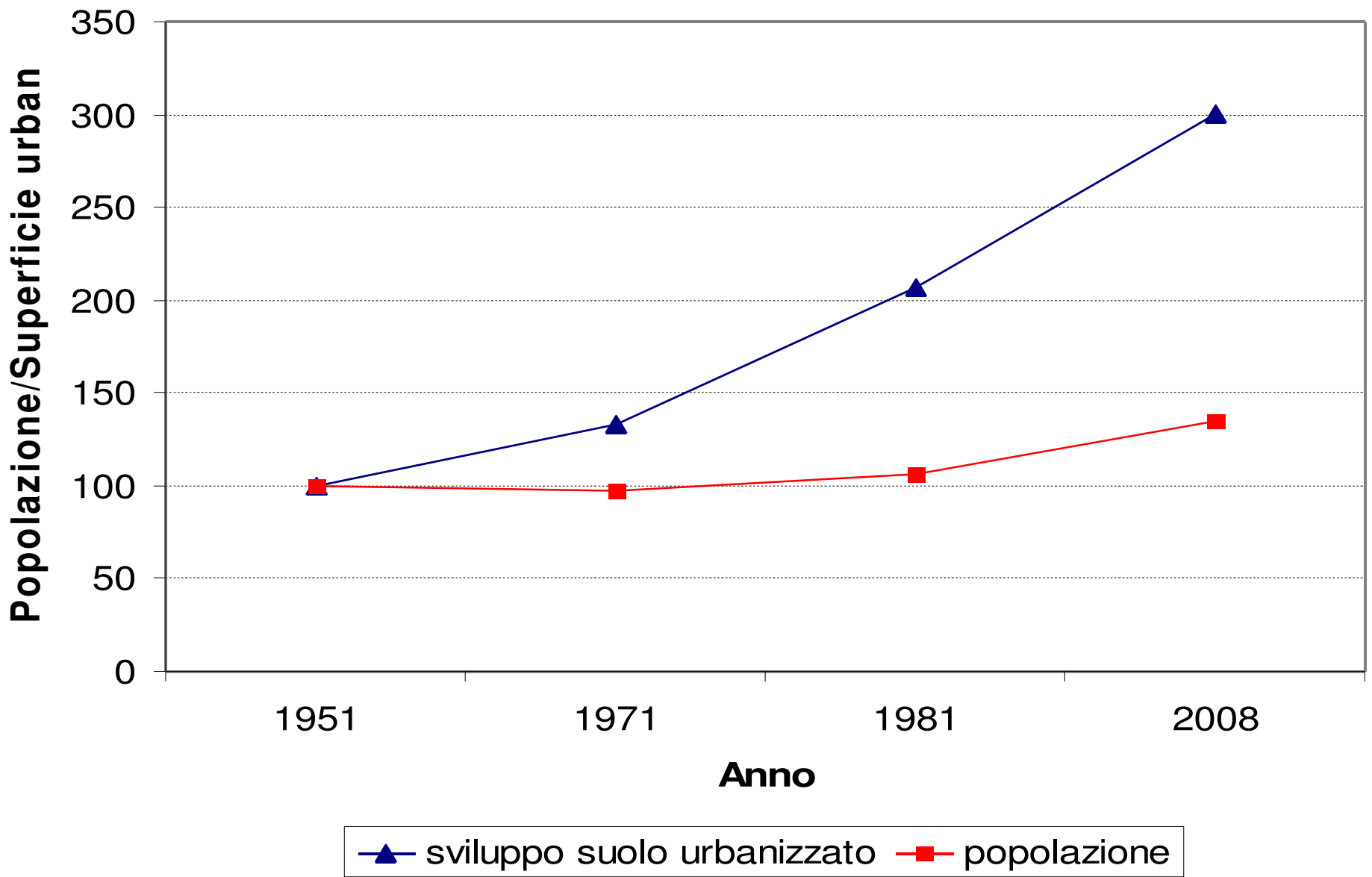
Fonte: Elaborazione Mipaaf su dati Eurostat

Fig. 3 | Evoluzione della SAU e andamento demografico (1971-2001)

SAU in migliaia di ettari e popolazione in migliaia di unità



Fonte: Elaborazione INEA su dati ISTAT



- **La popolazione cresce molto meno dell'urbanizzato, da oltre cinquant'anni**

- Il controllo dello sprawl urbano e la rigenerazione delle aree urbane abbandonate richiedono una nuova capacità nello sviluppo dei progetti urbani, coinvolgendo i diversi attori, in particolare i proprietari terrieri e gli operatori economici.

- L'efficacia di tali progetti dipende dalla possibilità di controllare la rendita urbana, di mobilitare il territorio, per sostenere i processi di riassetto del territorio, per stimolare interventi appropriati

- I sistemi costituzionali, i regimi di proprietà, le tradizioni e le strutture amministrative condizionano i processi di gestione urbana, mentre le autorità locali devono affrontare i nuovi orientamenti politici ed il ruolo forte degli enti privati.

- In questo contesto, è necessaria l'elaborazione di nuovi approcci di gestione del territorio urbano e di strumenti.

- Alcune tra le soluzioni proposte sono:
- limitare con target numerici i consumi annui,
- fissare una *linea* attorno alle città oltre la quale non è possibile urbanizzare,
- agevolare e incentivare il recupero di aree inutilizzate,
- porre norme molto severe per il mantenimento delle aree agricole.

- La Germania ha adottato una strategia basata su un target numerico, 30ha/giorno entro il 2020 e crescita zero entro il 2050.
- Se si rapporta la superficie lombarda a quella della Germania, il target tedesco si traduce in **2 ha/g**; tale misura sale a 3,7 ha/g se si rapportano invece le popolazioni lombarda e tedesca.
- In ogni caso la strada da fare è lunga e faticosa perché il consumo di suolo lombardo era pari a **11,7ha/g nel 2010**

**Prof. Ing. Maurizio TIRA**

**Dipartimento di Ingegneria civile,  
architettura, territorio e ambiente**

**Università degli Studi di Brescia**

**Via Branze, 43 - 25123 BRESCIA**

**Tel. 030 3711304 - Fax. 030 3711312**

**e.mail: [tira@ing.unibs.it](mailto:tira@ing.unibs.it)**