



Consorzio Parco delle Groane

Sede Solaro (MI)

Piano territoriale di coordinamento

(APPROVATO CON DELIBERAZIONE GIUNTA REGIONALE 30 LUGLIO 2004 N°7/18476 - BURL 31/8/04)

Piano di settore zone edificate e norme paesaggistiche per l'edificazione nel Parco (PSE)

Variante generale 2004

Relazione tecnica

Progettisti

Arch. Fabio Lopez Nunes – Coordinatore di progetto

Arch. Mariateresa Gosparini – Consulente esterno

Dr. Luca Frezzini – Responsabile Area Tecnica

consulenza legale

Avv. G.M. Menzani

Testo approvato dall'Assemblea Consortile
con deliberazione n. 10/2007

Allegato A

Premessa

La Regione Lombardia ha approvato una variante generale al Piano territoriale di coordinamento del Parco regionale delle Groane (PTC), con deliberazione Giunta regionale 30 luglio 2004 n°7/18476 - BURL 31/8/04.

Gli articoli 8 e 35 delle relative norme tecniche d'attuazione prevedono l'obbligo d'adeguamento del Piano di settore zone edificate (PSE) previgente, entro un anno dalla data d'entrata in vigore della suddetta variante. La Conferenza programmatica inter-istituzionale dell'8 ottobre 2004, a cui erano presenti tutti i Comuni del Parco, con la sola eccezione di Bollate, e la Provincia di Milano, ha dato mandato di redigere la proposta d'adeguamento del PSE, da sottoporre all'Assemblea Consortile.

Il Consiglio d'Amministrazione ha dato mandato al Direttore del Consorzio di procedere, avvalendosi del servizio tecnico e delle opportune collaborazioni esterne, per sopperire ad eventuali carenze di struttura organica, per far fronte all'incombenza straordinaria; per la fattispecie, il Direttore ed il Servizio tecnico hanno assunto in proprio la progettazione generale, avvalendosi della collaborazione esterna dell'arch. Maria Teresa Gosparini e dell'avv. Gian Maria Menzani del Foro di Milano.

Il presente Pse è pertanto una variante generale d'adeguamento del precedente, già modificato a suo tempo con deliberazione dell'Assemblea Consortile AC n. 19 del 23.10.2001.

Stato di fatto

Il piano di settore viene confermato nella sua articolazione precedente, composta da normative procedurali, da prescrizioni circa la qualità paesaggistica dei manufatti edilizi (valide per tutto il parco), e dalle norme dimensionali e funzionali dei diversi ambiti di zona edificata. In aggiunta, la normativa fornisce talune precisazioni significative per la ristrutturazione edilizia nelle aree a diversa destinazione e ulteriori indicazioni orientative per la pianificazione degli ambiti di competenza comunale.

Rispetto al precedente piano, i lotti di zona edificata sono stati drasticamente ridotti nella variante generale al PTC, a seguito del conferimento di molti fra essi alla pianificazione comunale orientata.

La zona edificata nel PTC

La norma di riferimento è, in particolare quella di cui all'articolo 35, che si riporta integralmente:

Art. 35 - Zona edificata

1 Le aree comprese in questa zona sono destinate alla residenza e alle attività terziarie e produttive compatibili con il Parco, nonché alle attrezzature pubbliche ed alle infrastrutture necessarie alla riorganizzazione urbanistica dei nuclei edificati esistenti. Il Consorzio di gestione del parco, predisporrà un Piano di Settore Zone Edificate, individuando le sottozone ad assetto definito e le sottozone per la trasformazione. Il Consorzio di gestione del parco, predisporrà un Piano di Settore Zone Edificate e norme paesaggistiche per l'edificazione nel parco finalizzato a precisarne la disciplina d'uso.

Con apposito simbolo grafico sono individuate, nella tav.1 le aree relative ad edifici ed impianti esistenti incompatibili con le finalità dal Parco; tali immobili sono soggetti a interventi atti a rimuovere le cause di incompatibilità convenzionati con il Consorzio, o ad acquisizione, secondo le disposizioni previste dal successivo art. 46.

2. Il Piano di settore Zone edificate e norme paesaggistiche per l'edificazione nel parco:

- analizza l'assetto degli insediamenti esistenti e i caratteri architettonici degli edifici presenti in relazione ai caratteri dell'edilizia tradizionale e all'assetto paesistico dei luoghi
- Individua di conseguenza i criteri morfologici e costruttivi per gli interventi di ristrutturazione ed ampliamento degli edifici esistenti e delle nuove edificazioni, indicando anche i valori cromatici di riferimento;
- Determina le funzioni ammissibili, l'assetto delle aree libere e le tipologie privilegiando le tradizionali utilizzazioni dei cortili e degli spazi aperti, secondo gli usi locali;

3. Nelle more dell'approvazione del suddetto piano di settore sono ammessi gli interventi di cui al comma 1 dell'art. 25

4 Nella sottozona ad assetto definito, il piano di settore Zone edificate, oltre al rispetto di quanto previsto dal comma 1 dell'art. 25 delle presenti N.T.A., può ammettere incrementi volumetrici una tantum, nell'ambito dei fabbricati esistenti. Tali incrementi sono comprensivi degli incrementi una tantum concessi in base alle precedenti normative del parco e delle opere concesse in sanatoria in base alla legge 25 febbraio 1985, n.47 e successive modificazioni e integrazioni.

5 Le sottozone per la trasformazione controllata, oltre alle fattispecie di cui al comma precedente, sono disciplinate dal Piano di settore Zone Edificate anche per la realizzazione di nuove volumetrie secondo i seguenti indici massimi:

- SC massima = 0,30 mq/mq,
- per destinazioni residenziali e terziarie If massimo = 0,8 mc/mq;
- altezza massima tre piani fuori terra, 10 metri all'intradosso;

6 Le aree comprese in questa zona sono ulteriormente regolate dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali da adottarsi con variante di adeguamento di cui all'art. 3, in conformità ai criteri generali fissati dal presente articolo. Ad integrazione del Piano di settore Zone Edificate, lo strumento urbanistico comunale:

- precisa le destinazioni d'uso, anche in riferimento al D.M. 2 aprile 1968, n. 1444;
- individua gli eventuali indici di edificabilità in misura non superiore a quelli ammessi dal piano di settore Zone edificate.

In termini procedurali, risulta utile anche citare l'articolo 7, che disciplina i processi di pianificazione negoziata, a cui saranno sottoposti gli interventi di nuova edificazione.

La normativa citata innova notevolmente, rispetto a quella precedente, poiché semplifica notevolmente l'articolazione regolamentare, demandando al piano di settore, quindi ad uno strumento più snello, le indicazioni di dettaglio.

Le modifiche al quadro legislativo generale

Dal 1993 ad oggi sono intervenute molte e sostanziali modifiche al quadro di riferimento legislativo, sia a livello nazionale sia regionale; fra queste, giova ricordare, perché direttamente riguardanti alla materia di cui trattasi :

- il decreto legislativo 380/2001 “Testo unico sull'edilizia” che aggiorna in particolare i concetti di manutenzione, ristrutturazione e nuova edificazione;
- il decreto legislativo 42/2004 “Codice dei Beni Ambientali” che, al titolo III, riforma la materia dei beni soggetti a vincolo paesaggistico;

- la deliberazione GRL 8 agosto 2003 n°7/14106, che elenca e disciplina i siti d'importanza comunitaria ai sensi della direttiva 92/43/CEE "Habitat", e riguarda tre fornaci sulle 12 coinvolte;
- le numerose modifiche apportate alla legge regionale quadro sulle aree protette, 30 novembre 1983 n°86, fra cui la più rilevante è quella prevista dalla LR 11/2001, che delegifica i piani dei parchi, attribuendone un contenuto regolamentare di settore e non più un tenore di legge;
- la deliberazione GRL 13 luglio 2001 n° 7/5554 sui criteri e le procedure per la nuova pianificazione dei parchi;
- La LR 12 aprile 1999 n°9 sui programmi integrati d'intervento, che introduce nella legislazione regionale il principio dello standard integrativo per il recupero della qualità urbana e ambientale;
- Il decreto legislativo 18 agosto 2000 n°267, sugli enti locali, nella parte in cui disciplina il ricorso agli accordi di programma anche in variazione degli strumenti urbanistici;
- La legge 14 febbraio 1994 n°124, e successive regolamentazioni, circa l'esecuzione della convenzione di Rio de Janeiro sulla tutela della biodiversità, che impegna gli Stati al dovere di non causare danni all'ambiente, nello sfruttamento delle risorse (art 3 della convenzione)
- La Legge regionale 12/2005 che disciplina il governo del territorio.

La questione delle mitigazioni ambientali

Il piano di settore disciplina aree già edificate e aree soggette a nuova edificazione o ristrutturazione edilizia ed urbanistica, anche rilevante. Poiché tali interventi si collocano all'interno di un'area estremamente vulnerabile, ultima oasi di verde nel nord milanese oggetto anche di tutela comunitaria, si rende necessario ed ineludibile il ricorso ad un'attenta opera di mitigazione o compensazione ambientale.

Oggi, in virtù del quadro di riferimento normativo citato e della variante generale al PTC, nonché al principio ormai consolidato anche in giurisprudenza, circa l'obbligo di ripristinare o risarcire i danni ambientali causati in base ad un intervento, si ritiene che, anche in questo caso, il piano di settore debba graduare tale obbligazione, in rapporto al dimensionamento e alla funzione che venga attribuita a ciascun intervento.

Per questo motivo, il Pse indica i casi in cui si ritenga necessario il ricorso all'istituto del Programma integrato d'intervento (PII) ex LR 12/2005, nel quale l'attività propositiva edilizia ed urbanistica è incentrata sull'integrazione con le funzioni di riqualificazione urbana ed ambientale, mediante l'individuazione di standard qualitativi che appunto "integrano" e non sostituiscono gli standard obbligatori degli strumenti urbanistici generali.

Nel caso del parco di cintura metropolitana delle Groane, attraverso tale istituto, si ritiene di dovere e potere stabilire fino a quale punto debba essere "riqualificato", sotto il profilo ambientale, il tessuto circostante l'intervento, per garantire la tutela del parco e il conseguimento dei fini istituzionali.

Il Consorzio intende attivare un modello di compartecipazione privata alla gestione del bene pubblico, rappresentato dalla conservazione in perpetuo del territorio protetto e della sua biodiversità, in ossequio alla convenzione di Rio precedentemente citata. L'operatore viene chiamato a occuparsi anche dell'area verde che circonda l'intervento, con le opere di miglioramento naturalistico e forestale, rispondendo così anche alla domanda di forestazione urbana massiccia che la recente sottoscrizione dell'accordo di Kyoto sulla riduzione dei gas "serra" ci obbligherà a realizzare nei prossimi anni.

Il Consorzio ritiene tuttavia necessario determinare criteri omogenei, a parità di funzione e dimensione, per stimare l'opera mitigativa o compensativa necessaria. Per questo viene allegata la tabella "C" che, in termini generali su tutto il Parco, indica il fabbisogno di mitigazione conseguente. Il criterio di calcolo è costruito per soglie dimensionali e distinto per categorie di interventi; ad intervento piccolo, corrisponde risarcimento piccolo (se non addirittura escluso); ad intervento grande, corrisponde un risarcimento più consistente.

Posto che sulle modalità di calcolo possono esserci interpretazioni svariate, il Pse disciplina le modalità, come meglio descritto a seguito. La stima per soglie opera in modo che anche negli interventi rilevanti, le prime soglie quantitative siano uguali all'intervento più piccolo: ciò crea una effettiva *par condicio*, in quanto ogni intervento ha una base calcolata sempre nello stesso modo, in altre parole a modesto onere risarcitorio; mentre, ad ogni aumento di SIp, cresce il risarcimento ambientale relativo a tale quota.

La tabella è redatta tenendo conto anche di interventi eventuali su altri insediamenti nel parco, sicché riporta anche gli obblighi mitigativi per destinazioni diverse dalla zona edificata; tuttavia pare doveroso mantenere esposta la declinazione per ogni tipologia urbanistica e tenere uguale la tabella su tutto il parco.

La differenza fra insediamenti civili e insediamenti industriali è correlata alla maggiore densità dell'insediamento residenziale rispetto a quello produttivo; sempre di più questo settore richiede spazi ampi per favorire una logistica sicura ed affidabile; il rapporto unitario di costo e ricavo per metro quadro è inoltre radicalmente diverso e di questo occorre tenere conto.

Progetto di mitigazione o compensazione ambientale

Nei casi in cui si fa ricorso al PII, l'intervento deve prevedere il progetto di mitigazione o compensazione ambientale, così come stimato, sulla base della citata tabella. I contenuti sono indicati dal PTC del Parco e concertati con il Consorzio e il Comune; la quantificazione economica del loro valore, al fine di stabilire un'adeguata cauzione, si basa su tre parametri, i primi due relativi al valore dei terreni occorrenti e al valore delle opere di rimboschimento o miglioria forestale-naturalistica; il terzo relativo alla manutenzione :

1. il valore di acquisto del terreno, è stimato in base alla triplicazione del valore di base d'esproprio del terreno a bosco, desunto dalla tabella provinciale per la regione agraria di riferimento pubblicata sul BURL, alla data di presentazione della domanda, oltre ad €2000 per spese di rogito; tale stima è corrispondente al calcolo convenzionale dell'acquisizione bonaria in sede espropriativa, dove l'incremento è dato dalla cessione consensuale e dal risarcimento del conduttore del fondo;
2. l'onere di rimboschimento, è stimato in € 1 al metro quadro, da rivalutarsi annualmente in base all'inflazione programmata, indicata nella legge finanziaria; la stima è effettuata sulla base dei costi cognitivi di rimboschimento in questa regione agraria e in aderenza alle stime degli organi amministrativi regionali e provinciali, in relazione all'erogazione di contributi di varia natura;
3. I costi di manutenzione della mitigazione sono determinati una tantum, in ragione di €0,9 al metro quadro, per tutti i primi sei anni dall'intervento. L'esperienza dimostra che il fabbisogno manutentivo del rimboschimento decresce sostanzialmente a sei anni dall'impianto: ciò consente all'ente gestore di non avere rilevanti oneri manutentivi negli anni successivi. La stima è decrescente, fondata su parametri manutentivi dei rimboschimenti in queste zone: €0,2 per i primi tre anni e €0,1 per i secondi tre anni;

Non sempre l'operatore può essere in grado di effettuare le mitigazioni citate; per esempio potrebbe trovarsi in difficoltà a reperire le aree, se già non le possiede; per evitare inutili controversie in ordine agli interventi d'ufficio, mediante l'escussione delle cauzioni, il PSE prevede la possibilità che l'operatore eroghi direttamente una risorsa al Consorzio pari al valore delle opere da eseguire e che questi provveda in sua vece su terreni di proprietà consortile; tale scelta, di carattere residuale, evita il formarsi di una domanda autoreferenziale sui terreni protetti, che farebbe lievitare inutilmente i prezzi di vendita, oggi attestati nel mercato attorno ai valori indicati al precedente punto 1 .

Nulla toglie che l'erogazione degli oneri possa anche essere rateizzata, purché, per le rate post-datate, vi siano le apposite polizze fidejussorie.

Modifiche procedurali

Il PSE è stato aggiornato e semplificato, in adeguamento alle normative di più recente emanazione, compresa la recente legge forestale regionale LR 27/04 .

Modifiche al Titolo II sulle norme paesaggistiche

Le modifiche alle norme paesaggistiche sono modeste, e tutte tese al chiarimento di taluni aspetti che avevano dato dubbi applicativi ai professionisti; le altezze sono state conformate al PTC, con misurazione all'intradosso dell'ultima soletta.

A fianco dei lotti di zona edificata sussistono le aree dei giardini o dei piazzali produttivi che il PTC indica quali zone a verde privato vincolato. I progetti paesaggistici devono estendersi anche a tali pertinenze, in quanto corpo unitario dell'insediamento, seppur inedificabile.

La possibilità di derogare dalle norme paesaggistiche, per ragioni legate alla produzione, è ammessa, previo ricorso alla procedura negoziale; in questo modo vengono disciplinate le modalità di mitigazione e di corretto inserimento dei nuovi manufatti.

La tabella A dei colori, a suo tempo disciplinata in base al codice RAL (unico codice cromatico pubblico esistente), è stata modificata con l'indicazione dei valori cromatici desunti dalla quadricromia, poiché oggi i professionisti dispongono dei personal computer, con questo tipo di riferimento nella gestione dei disegni sia "raster" sia vettoriali; anche in questo caso, si è optato per la semplificazione.

L'articolazione degli ambiti d'intervento

In relazione al nuovo PTC, il PSE definisce i seguenti ambiti d'intervento

- ambiti di trasformazione controllata, che identificano zone in cui è ammessa più ampia trasformazione, anche mediante nuova edificazione di completamento, al fine di conseguimento di un assetto definitivo; essi sono articolati in:
 - ambito **RT** per l'insediamento residenziale e terziario
 - ambito **PD** per l'insediamento produttivo e commerciale
 - ambito **SC** per i servizi locali e comprensoriali
 - ambito **TT** per attrezzature ricettive, turistiche, socioassistenziali
- ambiti ad assetto definito **RD**, che identificano aree **residenziali** edificate o ancora libere, per le quali sono ammesse modeste trasformazioni o utilizzazioni pubbliche.

Per ciascun ambito, la simbologia di PSE precisa altresì la destinazione d'uso consentita, in caso di ristrutturazione, trasformazione o nuova edificazione.

Rispetto al precedente piano, vi è una rilevante semplificazione, con la soppressione di ambiti ridondanti, nel settore produttivo e commerciale, che sono stati riorganizzati in un unico gruppo PD. Inoltre non esiste più l'ambito d'interesse consortile, che riguardava talune fornaci, in quanto disciplinate dalla specifica zona e dallo specifico piano di settore.

Dimensionamenti degli interventi ammessi

L'articolo 14 relativo agli interventi sempre ammessi è stato riformulato e aggiornato al nuovo PTC, pur mantenendo per la residenza tutte le agevolazioni già indicate dal precedente PSE. Per gli ampliamenti residenziali è stato tuttavia chiarito che l'eventuale utilizzo di una sopraelevazione una tantum è alternativa (e non complementare) alla normativa regionale sui sottotetti; in difetto, si potrebbe innescare un meccanismo perverso di sopraelevazione continua. Inoltre, i soggetti, che si sono avvantaggiati dei condoni edilizi, non possono beneficiare anche di permessi edificatori una tantum, sempre nella logica di impedire fenomeni premiali perversi che generano volumetrie improprie.

Nel lavoro di schedatura dei singoli lotti, si è anche indicato chi ha già ottenuto sopralzi o condoni edilizi; la stessa schedatura è stata aggiornata, anche grazie al ricorso ai nuovi rilievi areofotogrammetrici digitalizzati dei comuni, per la cui disponibilità si ringraziano le singole dirigenze tecniche. Le schede hanno un valore ricognitivo, calibrano il lotto sulla base areofotogrammetrica comunale, e sono soggette a verifica puntuale da parte dei professionisti, in sede di redazione del progetto.

Nella normativa è stato pure incorporato il regolamento che specifica il concetto di adeguamento igienico, statico e tecnologico, per semplificazione; il suddetto viene pertanto abrogato, con l'entrata in vigore del nuovo PSE.

Per quanto attiene il comparto produttivo, il PTC nuovo pone limitazioni particolarmente vincolanti, ed in particolare un limite di densità per SC 30%; il PSE chiarisce come debba essere applicata la facoltà derogatoria in ampliamento che il PTC indica all'articolo 25 comma 3 delle proprie nta. Resterebbe la necessità di rivedere la norma del PTC, in quanto la formulazione approvata dalla Regione non è per nulla di semplice applicazione. Il PSE applica tale normativa nel senso di una derogatoria generalizzata; per cui tutte le aziende che abbiano SC satura possono sempre accedere ad un ampliamento una tantum del 5% di SIp; se l'azienda dispone di una certificazione ambientale, in virtù delle maggiori garanzie in relazione alla qualità del sito, l'ampliamento di SIp può divenire del 20%; in talune situazioni potrebbe formarsi una congestione dei piazzali; mediante processo di pianificazione negoziata, e quindi mediante le mitigazioni ambientali previste, potrebbero essere anche assentiti aumenti della pertinenza fino alla superficie doppia dell'ampliamento (onde consentire il conseguimento di una SC del 33% relativa), poiché in difetto l'intervento potrebbe essere incompatibile con le superiori norme di sicurezza; tale ampliamento non potrà mai interessare aree di valore naturalistico.

I limiti dimensionali e funzionali degli ambiti sono stati riordinati in maniera di più semplice lettura, ed aggiornati al nuovo PTC (che non presenta, oltre a quanto detto, peculiari modifiche).

Norme edilizie per le altre zone del parco

Il PSE disciplina la facoltà di ristrutturazione edilizia anche degli edifici residenziali civili posti in zona di riqualificazione ambientale ad indirizzo agricolo. Questa scelta deriva dalla circostanza che la Regione Lombardia, nell'approvare la variante di PTC, ha incluso d'ufficio, sbagliando, molte case urbane in tale zona; per i loro proprietari si è creata così una situazione di disparità di trattamento, che il PSE cerca di compensare, almeno nelle more dell'approvazione di una variante correttiva.

Il PSE inoltre integra le aree demandate alla pianificazione comunale orientata, specificando che, se è pur vero che i comuni hanno libertà di scelta planivolumetrica e funzionale, le norme paesaggistiche devono in ogni modo essere rispettate. Inoltre, per i lotti liberi, s'impone il ricorso ai processi di programmazione negoziata, affinché i progetti prevedano le idonee e congrue mitigazioni ambientali sul parco.