

Allegato A



COMUNE DI CREMA

RELAZIONE

ADEMPIMENTI IN MERITO ALL'ART 40 BIS DELLA L.R. 12/05 “*Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità*”

**Area 4 Servizi Tecnici
Servizio Pianificazione Territoriale e Ambientale**

**ing. Paolo Vailati
arch. Ivan Arpini
geom. Sara Savoia**

Assessorato alla Pianificazione urbanistica e all'Edilizia

La Legge Regionale 26 novembre 2019 - n. 18 *“Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali”* riconosce, nel perseguire l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile, gli interventi finalizzati alla rigenerazione urbana e territoriale, riguardanti ambiti, aree o edifici, quali azioni prioritarie per ridurre il consumo di suolo, migliorare la qualità funzionale, ambientale e paesaggistica dei territori e degli insediamenti, nonché le condizioni socio-economiche della popolazione.

L'Art. 40-bis. della LR 12/2005 (articolo introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera a), legge Reg. n. 18 del 2019, poi così modificato dall'art. 1, comma 1, legge reg. n. 11 del 2021) ha introdotto delle disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità.

Si definisce patrimonio edilizio dismesso con criticità gli immobili di qualsiasi destinazione d'uso, che, alla data di entrata in vigore della legge regionale recante *“Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità. Modifiche all'articolo 40 bis della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)”*, da almeno un anno risultano dismessi e causano criticità per uno o più dei seguenti aspetti: salute, sicurezza idraulica, problemi strutturali che ne pregiudicano la sicurezza, inquinamento, degrado ambientale, urbanistico-edilizio e sociale.

La norma prevede che i Comuni, entro il 31 dicembre 2021 con delibera di Consiglio comunale, possono individuare gli immobili dismessi con criticità.

Le disposizioni dell'articolo 40 bis, decorsi i termini della deliberazione di cui sopra, si applicano anche agli immobili non individuati dalla medesima, per i quali il proprietario, con perizia asseverata giurata, certifichi, oltre al non uso dell'immobile, documentato anche mediante dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà a cura della proprietà o del legale rappresentante, anche uno o più degli aspetti elencati al primo periodo, mediante prova documentale o anche fotografica. Il responsabile del procedimento del Comune interessato verifica la perizia in relazione alla sussistenza dei presupposti di cui al primo periodo per il recupero dell'immobile ai sensi del presente articolo e si esprime entro sessanta giorni dalla data di presentazione della stessa perizia. In caso di mancato riscontro entro il termine di cui al precedente periodo, la verifica sulla perizia si intende assolta con esito positivo

Sempre con delibera del Consiglio Comunale da approvare entro il 31 dicembre 2021, i Comuni possono escludere parti del proprio territorio dall'applicazione dei commi 5, 6 e 10 dell'articolo 40 bis. Tale esclusione può avvenire solo *“in relazione a motivate ragioni di tutela paesaggistica, comunque ulteriori rispetto a eventuali regole morfologiche previste negli strumenti urbanistici, che nel concreto dimostrino l'insostenibilità degli impatti generati da tali disposizioni rispetto al contesto urbanistico ed edilizio in cui si collocano gli interventi. Non è comunque consentita l'esclusione generalizzata delle parti di territorio ricadenti nel tessuto urbano consolidato o comunque urbanizzato”*.

I commi 5, 6, e 10 dell'art 40 bis introducono degli incrementi dei diritti edificatori o dell'indice di edificabilità massimo previsto dal PGT anche rispetto alla superficie lorda (SL) esistente oltre a deroghe alle norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento, sulle distanze previste dagli strumenti urbanistici comunali vigenti e adottati e ai regolamenti edilizi, fatte salve le norme statali e quelle sui requisiti igienico-sanitari.

La Giunta Comunale, con D.G.C. n. 132 del 20/07/2020, ha deliberato l'*“Avvio del procedimento per l'individuazione degli ambiti nei quali avviare la promozione degli interventi di rigenerazione urbana e territoriale ai sensi dell'art. 8 bis, comma 1, della Legge Regionale n. 12/2005, e degli immobili dismessi con criticità presenti sul territorio comunale e di cui all'art. 40 bis della Legge Regionale n. 12/2005, così come introdotti dalla Legge Regionale n. 18/2019”*, stabilendo il termine del 31/08/2020 entro il quale i cittadini, le imprese, gli enti e le associazioni portatori di interessi diffusi potevano presentare segnalazioni, suggerimenti e istanze al fine di consentire l'individuazione e la ricognizione:

- delle aree o ambiti di rigenerazione urbana di cui all'articolo 8-bis *“Promozione degli interventi di rigenerazione urbana e territoriale”* della L.R. 12/2005 e s.m.i.;
- degli immobili dismessi con criticità presenti sul territorio comunale, ai sensi dell'articolo 40 bis della L.R. 12/2005 e s.m.i.

All'avviso pubblico per la presentazione di manifestazioni di interesse è stata data diffusione attraverso la pubblicazione dal 22/07/2020 all'Albo Pretorio, sul sito web del Comune e sui canali di comunicazione locali.

Entro il termine del 31/08/2020 sono pervenute n. 2 istanze relative all'art. 40 bis, non ritenute pertinenti con i presupposti della normativa.

La prima richiesta di fatto non è un'istanza ma una segnalazione di un confinante riferita ad un immobile ricadente nel NAF di cui con la presente proposta si delibera se ne chiede l'esclusione per le motivazioni sotto riportate.

La seconda è relativa ad un'area ricadente all'interno di un Ambito di Trasformazione dove la demolizione pressochè totale degli edifici esistenti è già avvenuta e pertanto non esistono i presupposti di una sua individuazione come "immobili dismessi con criticità".

Successivamente, a seguito della modifica all'art. 40-bis intervenuta con L.R. 11/2021 recante "Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità. Modifiche all'articolo 40-bis della legge regionale 11 marzo 2005 n. 12 (Legge per il governo del territorio)", la Giunta Comunale, con D.G.C. n 140 del 19/07/2021, ha riaperto i termini per la presentazione di istanze relative agli immobili dismessi con criticità, stabilendo il termine del 20/09/2021. Entro detta scadenza non è pervenuta alcuna ulteriore domanda.

Alla luce di quanto sopra ed in considerazione degli adempimenti di competenza Comunale introdotti dalla normativa, si è provveduto ad analizzare il patrimonio edilizio esistente in ragione delle finalità della Legge.

Nelle valutazioni si è partiti dalla seguenti considerazioni:

- pur avendo riaperto i termini per la presentazione delle istanze non è pervenuta alcuna ulteriore richiesta da parte di cittadini o enti per l'individuazione degli immobili dismessi con criticità, evidenziando una preoccupazione sugli adempimenti procedurali nonché uno scarso interesse da parte del mercato edilizio degli indici incentivanti proposti dalla Regione;
- con la sentenza n. 202/2021, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di parte dell'articolo 40-bis della legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005. La revisione dell'articolo 40 bis apportata dalla Regione prima della sentenza della Corte Costituzionale, riguardante gli interventi relativi al recupero del patrimonio edilizio dismesso, ha introdotto positive modifiche sostanziali più rispettose del ruolo dei Comuni, ma non ha completamente condotto al superamento dei problemi di legittimità costituzionale soprattutto in ordine al procedimento;
- le difficoltà, procedurali e finanziarie, di attuazione degli interventi sostitutivi da parte del Comune in caso di inadempienza da parte dei privati degli immobili dismessi con criticità;
- non si ritiene necessario modificare i termini riportati nel comma 4 dell'art 40 bis entro cui attivare i procedimenti da parte dei proprietari degli immobili indicati o riconosciuti come "dismessi con criticità";
- la presente delibera può essere sempre aggiornata, eventualmente anche al fine di includere gli immobili individuati a seguito della presentazione delle perizie asseverate giurate da parte dei privati o a seguito di ulteriori approfondimenti o valutazioni.

Le valutazioni effettuate hanno portato pertanto l'amministrazione a ritenere che in questa fase non sussistano i presupposti per l'individuazione di immobili privati o di enti pubblici dismessi con criticità ai sensi dell'art 40 bis .

Si è altresì effettuata la ricognizione per quali parti del territorio si ritenga opportuno proporre l'esclusione dall'applicazione dei commi 5, 6 e 10 dell'art. 40 bis (commi che introducono incentivi edificatori e deroghe alle norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento, sulle distanze previste dagli strumenti urbanistici comunali).

La ricognizione ha portato a ritenere necessario di escludere alcuni ambiti "in relazione a motivate ragioni di tutela paesaggistica, comunque ulteriori rispetto a eventuali regole morfologiche previste negli strumenti urbanistici, che nel concreto dimostrino l'insostenibilità degli impatti generati da tali disposizioni rispetto al contesto urbanistico ed edilizio in cui si collocano gli interventi". Tale individuazione è stata fatta in modo puntuale, nel rispetto dell'art. 40-bis che non consente l'esclusione generalizzata delle parti di territorio ricadenti nel tessuto urbano consolidato o comunque urbanizzato.

Si è pertanto ritenuto di **escludere le seguenti parti del territorio comunale dall'applicazione dei commi 5, 6 e 10 dell'art 40 bis :**

1. il NAF (Nuclei di Antica Formazione) disciplinato dall'art.15 del PGT Vigente;
2. le Aree soggette a prescrizioni speciali disciplinate dall'art. 15.1.8 del PGT Vigente;
3. gli Ambiti di valore paesaggistico, ambientale ed ecologico, quali:
 - Palazzi, ville suburbane, ex linificio di origine storica e monumentale collocati nella periferia di Crema o nelle frazioni di origine storica, disciplinati dall'art. 22.1 del PGT Vigente;
 - Palazzi, ville ed edifici speciali che hanno mantenuto l'impianto architettonico tipologico originario, disciplinati dall'art. 22.2 del PGT Vigente;

per le seguenti ragioni:

1. il Nucleo di Antica Formazione (NAF)

Il centro di Crema è delimitato dalle mura veneziane ed è caratterizzato da differenti strati di edificazione di epoca diversa ma ha mantenuto un chiaro e leggibile rapporto tra l'edificato, il tessuto stradale e il sistema delle piazze.

Ovviamente il centro storico si è modificato nel tempo, non tanto in relazione alla griglia strutturale e alla disposizione dell'edificato, quanto nella rifunzionalizzazione del sistema complessivo.

A cintura dell'antico tessuto urbano si trova il sistema delle mura veneziane che, oltre ad essere il perimetro per lo più ancora visibile della città storica, rappresenta uno spazio caratterizzato da uno straordinario potenziale di riqualificazione.

Il NAF comprende parti del territorio comunale interessate da agglomerati urbanistico – edilizi che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio architettonico, comprese le aree circostanti che possono considerarsi, per tali caratteristiche, parte integrante degli agglomerati stessi.

Vi rientra la città originariamente murata e le aree esterne alla strada di circonvallazione fisicamente e funzionalmente connesse.

La normativa di riferimento del Nucleo di antica formazione del PGT vigente è orientata alla tutela della città storica, in particolare dello skyline e dei profili tipologici – architettonici.

Per perseguire tale finalità la normativa vigente assegna per ogni "unità edilizia" una tipologia edilizia e modalità di intervento in funzione della valenza storica ed architettonica, prevedendo in generale che:

- non sono ammesse nuove costruzioni nelle aree libere inedificate;
- non è possibile modificare le quote in colmo e in gronda degli edifici (ad eccezione dei casi in cui è contemplata la sostituzione edilizia, previa redazione di piano attuativo);
- non è possibile aumentare la Superficie Lorda di Pavimento esistente nè la Superficie Coperta in atto se non per casi specifici.

In relazione alla tipologia di appartenenza ed alla modalità di intervento assegnata, vengono inoltre fornite prescrizioni ed indicazioni sul mantenimento e sulla conservazione:

- della tipologia edilizia quale modello distributivo e architettonico con caratteri di modularità e/o di uniformità costruttiva, riscontrabile in edifici simili e quindi ripetuta;
- dei caratteri costruttivi e formali originari;
- degli elementi strutturali principali del corpo di fabbrica quali solai, pilastri, travi, coperture, ecc.;
- degli elementi distributivi caratteristici e i sistemi di connessione orizzontale e verticale quali scale, ballatoi ecc.;
- degli elementi propri dell'organizzazione tipologica come gli elementi architettonici che caratterizzano l'impianto edilizio: portici, androni, loggiati, cortile, ecc.
- del disegno delle facciate inteso come complesso figurativo dei fronti, ovvero la forma esatta dei vuoti, le decorazioni, le partiture, i cornicioni, ecc.
- della geometria delle facciate, degli allineamenti orizzontali e verticali dei vuoti;
- degli spazi scoperti di pertinenza degli edifici, lastricati o a verde, i portici, gli androni carrabili e pedonali che fanno comunicare gli spazi scoperti interni con quelli esterni;
- i muri di recinzione verso le vie pubbliche.

L'applicazione dei commi 5, 6 e 10 dell'art. 40 bis (commi che introducono incentivi edificatori e deroghe alle norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento, sulle distanze previste dagli strumenti urbanistici comunali) avrebbero conseguenze sulla tutela paesaggistica del centro storico in quanto andrebbero a compromettere:

- le costanti tipologiche (elementi spaziali, distributivi e costruttivi caratterizzanti un determinato tipo edilizio) e le varianti sistematiche (modi di accrescimento, aggregazione e alterazione delle costanti tipologiche, tali da definire un'evoluzione coerente rispetto al tipo edilizio), che non solo singolarmente ma nel loro insieme caratterizzano ed identificano il Nucleo di Antica formazione;
- la percettività dell'impianto unitario della città murata introducendo forme incompatibili con il sistema di antica origine;
- il rapporto che intercorre tra la parte edificata della città e la parte costituita da spazi aperti.

2. Aree soggette a prescrizioni speciali disciplinate dall'art. 15.1.8 del PGT Vigente

Sono gli ambiti finalizzati alla realizzazione di una "passeggiata lungo le Mura Venete", rappresentati dalle aree principalmente adiacenti ad esse, per le quali è prevista una capacità edificatoria, a compensazione della cessione al Comune delle aree appositamente individuate per la realizzazione della "passeggiata", commisurata alla realizzazione di interventi che non snaturino la percezione visiva sulle Mura e che ne salvaguardino l'importanza storica e paesaggistica.

Per tali ambiti le modalità di intervento individuate dal PGT sono volte a salvaguardare il contesto urbano e gli aspetti percettivi della componente storica del territorio comunale.

Tali aree sono ricomprese nel Nucleo di Antica formazione in quanto strettamente connesse, anche se con una disciplina specifica. Valgono pertanto le stesse valutazioni per il NAF.

3. Ambiti di valore paesaggistico, ambientale ed ecologico, quali:

- Palazzi, ville suburbane, ex linificio di origine storica e monumentale collocati nella periferia di Crema o nelle frazioni di origine storica, disciplinati dall'art. 22.1 del PGT Vigente;
- Palazzi, ville ed edifici speciali che hanno mantenuto l'impianto architettonico tipologico originario, disciplinati dall'art. 22.2 del PGT Vigente;

Pur nella loro specificità, questi Ambiti del territorio comunale sono accomunati da una valenza storica ed ambientale tale da comportare scelte di tutela e preservazione.

La norma specifica di PGT in ogni caso consente, con prescrizioni particolari, di intervenire su di esse, tutelandone comunque la valenza paesaggistica.

Considerato il contesto ambientale in cui sono inserite, anche per queste aree la tutela paesaggistica è obiettivo prioritario per evitare impatti non sostenibili generati da indici incentivanti o norme derogatorie.

Si è inoltre ritenuto di proporre, per gli interventi sugli immobili individuati come dismessi con criticità, la rimodulazione dell'incremento dei diritti edificatori derivanti dall'applicazione dell'indice di edificabilità massimo previsto o, se maggiore di quest'ultimo, della superficie lorda (SL) esistente, in misura percentuale del 10 per cento, in considerazione degli indici assegnati dal PGT e della peculiarità del tessuto urbanistico esistente. Il comma 5 dell'art 40 bis prevede infatti la possibilità di definire con delibera di Consiglio Comunale tale incremento variabile tra il 10 e il 25 per cento e di applicare, fintanto che non venga assunta apposita delibera dal consiglio comunale, un incremento nella misura del 20 per cento.

Al fine di meglio esplicitare le scelte di cui sopra, si allega una tavola grafica (ALLEGATO "B") con l'individuazione delle parti del territorio comunale escluse dall'applicazione dei commi 5, 6 e 10 dell'art 40 bis in relazione a motivate ragioni di tutela paesaggistica (art. 40 bis , comma 1 della l.r. 12/05)