

An aerial photograph of a city grid, likely Brescia, showing streets, buildings, and green spaces. The image is in grayscale and serves as a background for the text.

**La pianificazione urbanistica comunale:  
ambiti di azione e strumenti per  
l'incentivazione al recupero delle aree  
dismesse, degradate e potenzialmente  
contaminate.**

**SITI POTENZIALMENTE CONTAMINATI E GESTIONE DEL  
TERRITORIO**

“Azioni e progettazioni”

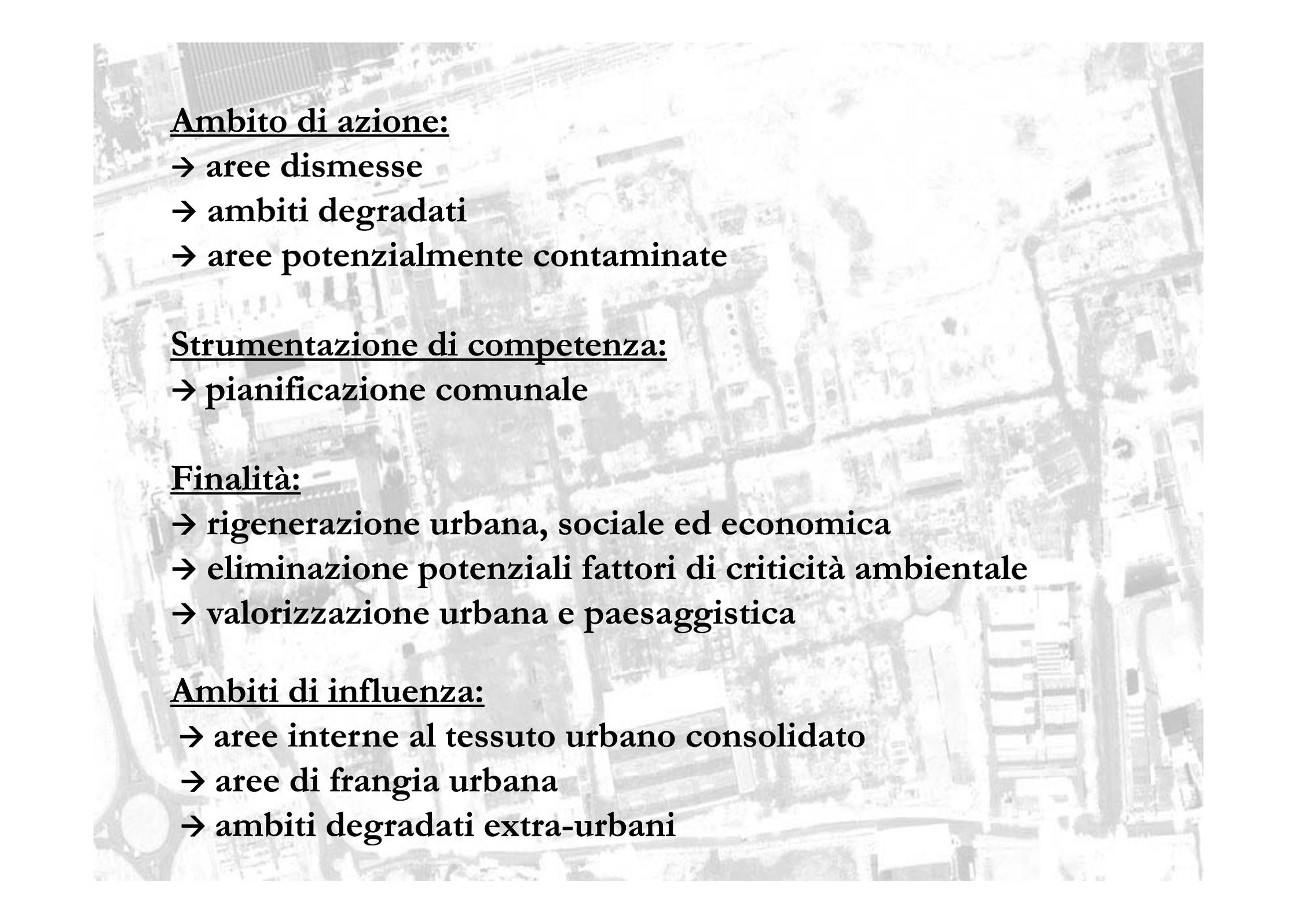
**Brescia 19 aprile 2017**

presso Ordine degli Architetti P.P.C. della provincia di Brescia

Via S. Martino della Battaglia, 18

*Brescia  
19 aprile 2017*

*antonio rubagotti*

An aerial photograph of a city grid, showing streets, buildings, and green spaces. The image is faded and serves as a background for the text.

**Ambito di azione:**

- aree dismesse
- ambiti degradati
- aree potenzialmente contaminate

**Strumentazione di competenza:**

- pianificazione comunale

**Finalità:**

- rigenerazione urbana, sociale ed economica
- eliminazione potenziali fattori di criticità ambientale
- valorizzazione urbana e paesaggistica

**Ambiti di influenza:**

- aree interne al tessuto urbano consolidato
- aree di frangia urbana
- ambiti degradati extra-urbani

## **Aree dismesse**

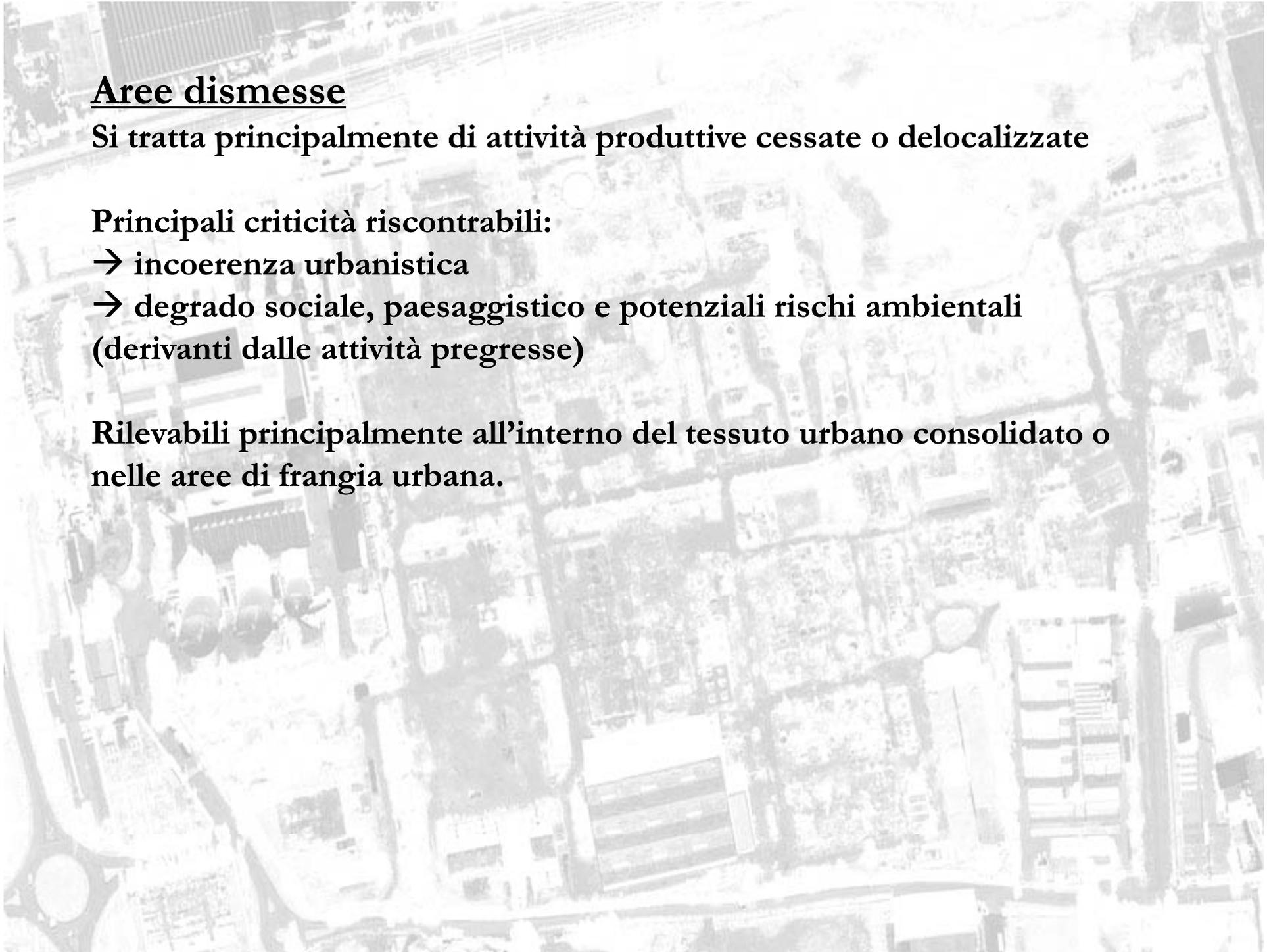
**Si tratta principalmente di attività produttive cessate o delocalizzate**

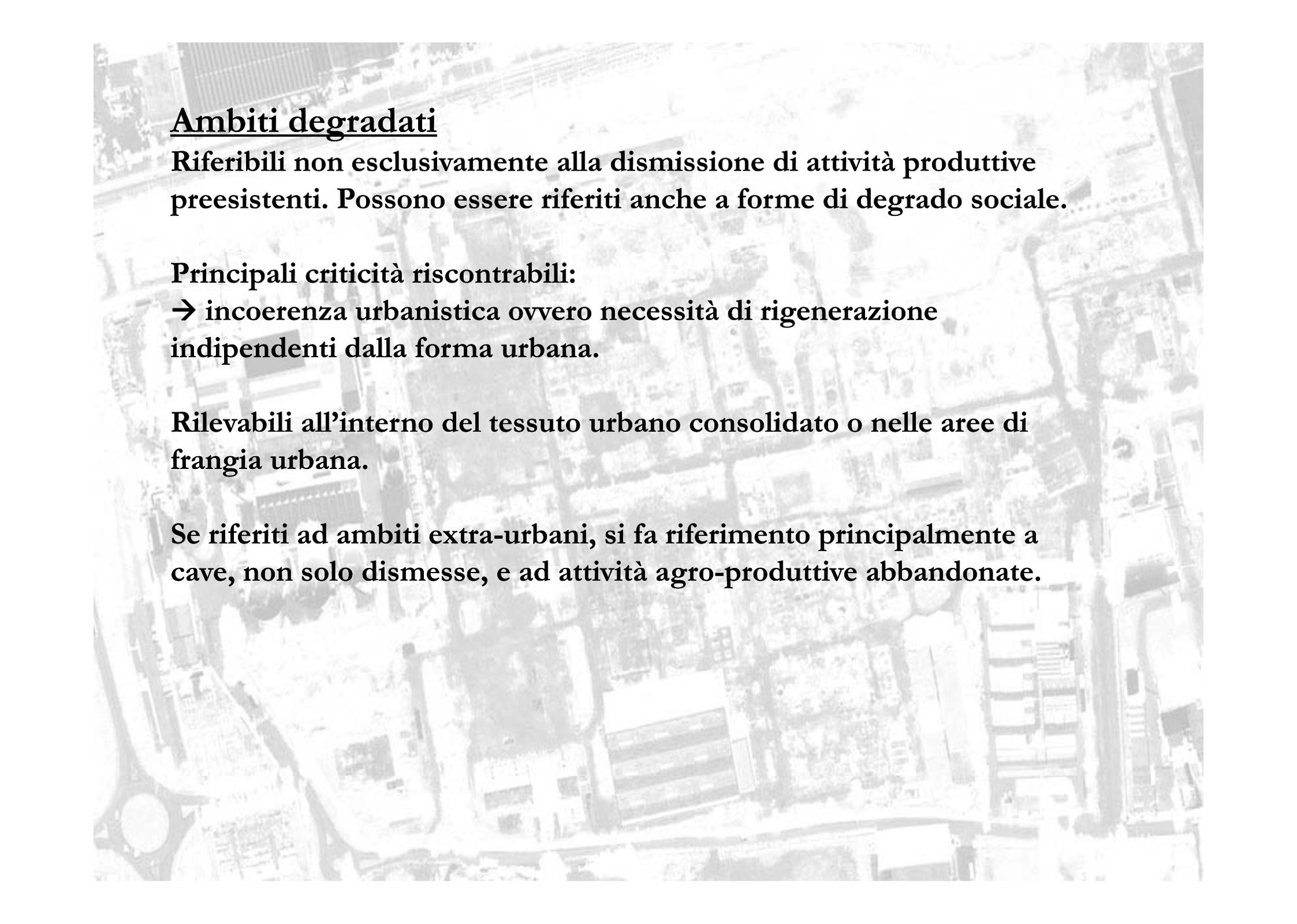
**Principali criticità riscontrabili:**

**→ incoerenza urbanistica**

**→ degrado sociale, paesaggistico e potenziali rischi ambientali  
(derivanti dalle attività pregresse)**

**Rilevabili principalmente all'interno del tessuto urbano consolidato o  
nelle aree di frangia urbana.**



An aerial photograph of a city grid, showing a dense pattern of buildings and streets. The image is semi-transparent, allowing text to be overlaid on it. The text is in a bold, black, sans-serif font.

## **Ambiti degradati**

**Riferibili non esclusivamente alla dismissione di attività produttive preesistenti. Possono essere riferiti anche a forme di degrado sociale.**

**Principali criticità riscontrabili:**

**→ incoerenza urbanistica ovvero necessità di rigenerazione indipendenti dalla forma urbana.**

**Rilevabili all'interno del tessuto urbano consolidato o nelle aree di frangia urbana.**

**Se riferiti ad ambiti extra-urbani, si fa riferimento principalmente a cave, non solo dismesse, e ad attività agro-produttive abbandonate.**

## **Aree potenzialmente contaminate**

**Non vi è un rapporto univoco tra forma urbana attualmente riscontrabile e destinazione preesistente.**

**Le aree potenzialmente contaminate possono coincidere anche con le due fattispecie precedenti.**

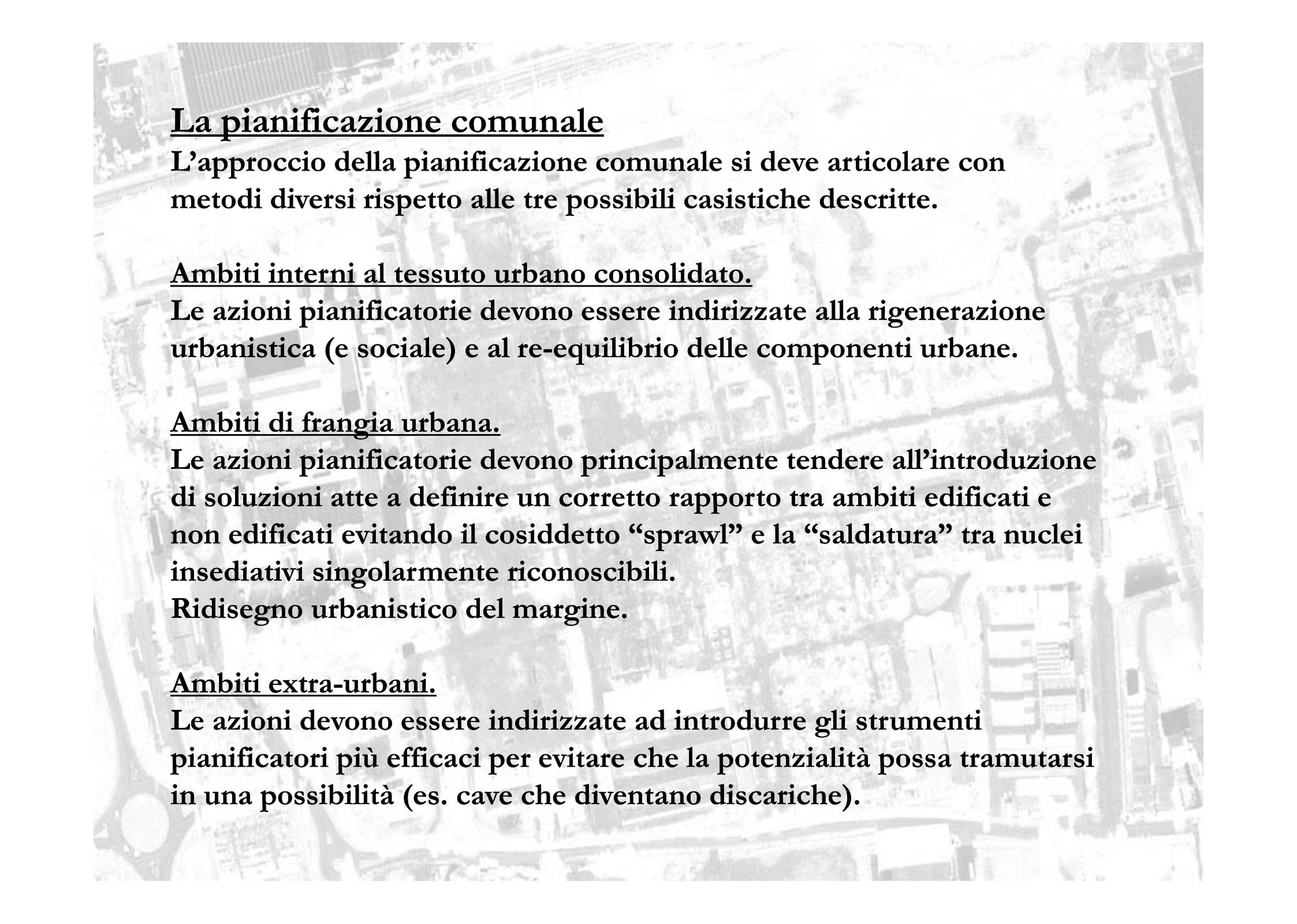
**Principali criticità riscontrabili:**

**→ potenziali rischi ambientali**

**Possono essere interne al tessuto urbano consolidato o ricadenti nelle aree di frangia urbana ovvero essere ubicate in ambiti extra-urbani.**

**Nei primi due casi si tratta di aree limitrofe a preesistenze che hanno, potenzialmente o meno, determinato inquinamento del suolo e del sottosuolo.**

**Se esterne all'edificato, coincidono con ambiti degradati che possono essere soggetti ad attività potenzialmente contaminanti (es. cave) ovvero ad aree oggetto di attività di conferimento di rifiuti o di materie potenzialmente inquinanti.**

An aerial photograph of a city grid, showing streets, buildings, and green spaces. The image is faded and serves as a background for the text.

## La pianificazione comunale

L'approccio della pianificazione comunale si deve articolare con metodi diversi rispetto alle tre possibili casistiche descritte.

### Ambiti interni al tessuto urbano consolidato.

Le azioni pianificatorie devono essere indirizzate alla rigenerazione urbanistica (e sociale) e al re-equilibrio delle componenti urbane.

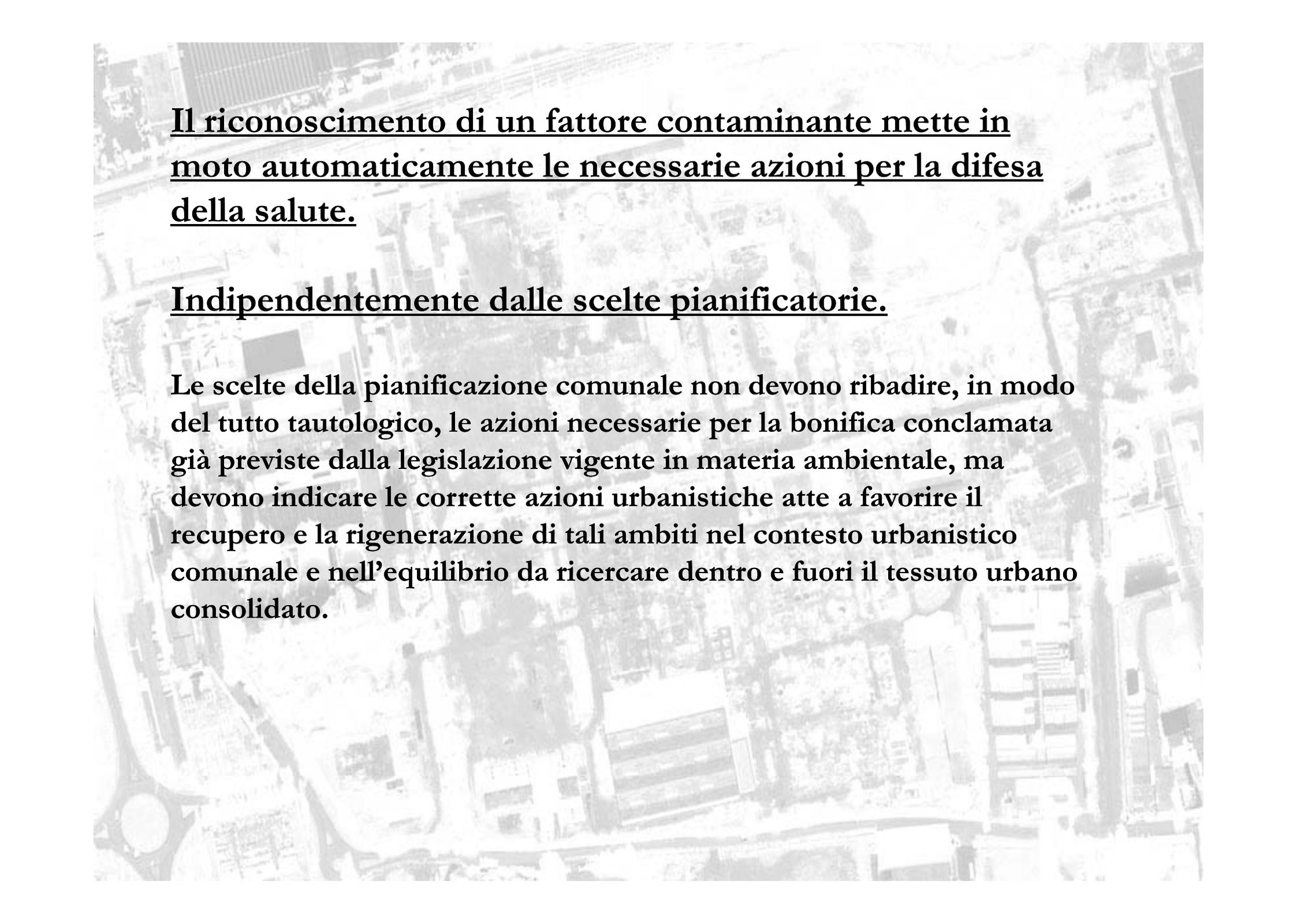
### Ambiti di frangia urbana.

Le azioni pianificatorie devono principalmente tendere all'introduzione di soluzioni atte a definire un corretto rapporto tra ambiti edificati e non edificati evitando il cosiddetto "sprawl" e la "saldatura" tra nuclei insediativi singolarmente riconoscibili.

Ridisegno urbanistico del margine.

### Ambiti extra-urbani.

Le azioni devono essere indirizzate ad introdurre gli strumenti pianificatori più efficaci per evitare che la potenzialità possa tramutarsi in una possibilità (es. cave che diventano discariche).



**Il riconoscimento di un fattore contaminante mette in moto automaticamente le necessarie azioni per la difesa della salute.**

**Indipendentemente dalle scelte pianificatorie.**

**Le scelte della pianificazione comunale non devono ribadire, in modo del tutto tautologico, le azioni necessarie per la bonifica conclamata già previste dalla legislazione vigente in materia ambientale, ma devono indicare le corrette azioni urbanistiche atte a favorire il recupero e la rigenerazione di tali ambiti nel contesto urbanistico comunale e nell'equilibrio da ricercare dentro e fuori il tessuto urbano consolidato.**

**Quali sono le azioni concrete che la pianificazione comunale può mettere in gioco per agevolare il recupero e la rigenerazione delle aree dismesse, degradate o potenzialmente contaminate?**

**Aree di frangia ed interne al tessuto urbano consolidato.**

→ Corretta determinazione delle destinazioni d'uso ammesse rispetto al contesto urbano di riferimento ed agli obiettivi posti dalla pianificazione

→ Introduzione di forme di compensazione ed incentivazione urbanistica al fine di agevolare la riqualificazione, la rigenerazione e l'eventuale bonifica del sito

**Ambiti extra-urbani.**

→ Corretta determinazione degli espressi divieti e delle destinazioni d'uso anche al fine di evitare attività potenzialmente contaminanti (es. cave)

→ Introduzione di forme di compensazione e perequazione territoriale (di carattere sovracomunale) al fine della riqualificazione degli ambiti degradati (es. cave dismesse)

## Le destinazioni d'uso.

Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152

Norme in materia ambientale

**ALLEGATO 5 - Concentrazione soglia di contaminazione nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee in relazione alla specifica destinazione d'uso dei siti**

**Tabella 1: Concentrazione soglia di contaminazione nel suolo e nel sottosuolo riferiti alla specifica destinazione d'uso dei siti da bonificare**

		A	B
		<i>Siti ad uso Verde pubblico, privato e residenziale (mg kg<sup>-1</sup> espressi come ss)</i>	<i>Siti ad uso Commerciale e Industriale (mg kg<sup>-1</sup> espressi come ss)</i>
	<i>Composti inorganici</i>		
1	Antimonio	10	30
2	Arsenico	20	50
3	Berillio	2	10
4	Cadmio	2	15
5	Cobalto	20	250
6	Cromo totale	150	800
7	Cromo VI	2	15
8	Mercurio	1	5
9	Nichel	120	500

**Il riconoscimento della destinazione d'uso ammissibile, per le aree interne al tessuto urbano consolidato in via prioritaria ma anche ad esso esterne con riferimento allo svolgimento dell'attività agricola, determina un primo fondamentale spartiacque rispetto alle necessità di "bonifica" di un sito.**

I valori riscontrabili nella colonna A e B della precedente tabella allegata al D.Lgs. 152/2006 per la determinazione delle soglie di concentrazione ammesse per i diversi componenti, sono profondamente diversi e determinati appunto dalla destinazione finale del sito.

E' facile dedurre come un sito con determinati valori di contaminazione può essere congruo per la destinazione commerciale mentre non risultare compatibile con la destinazione residenziale.

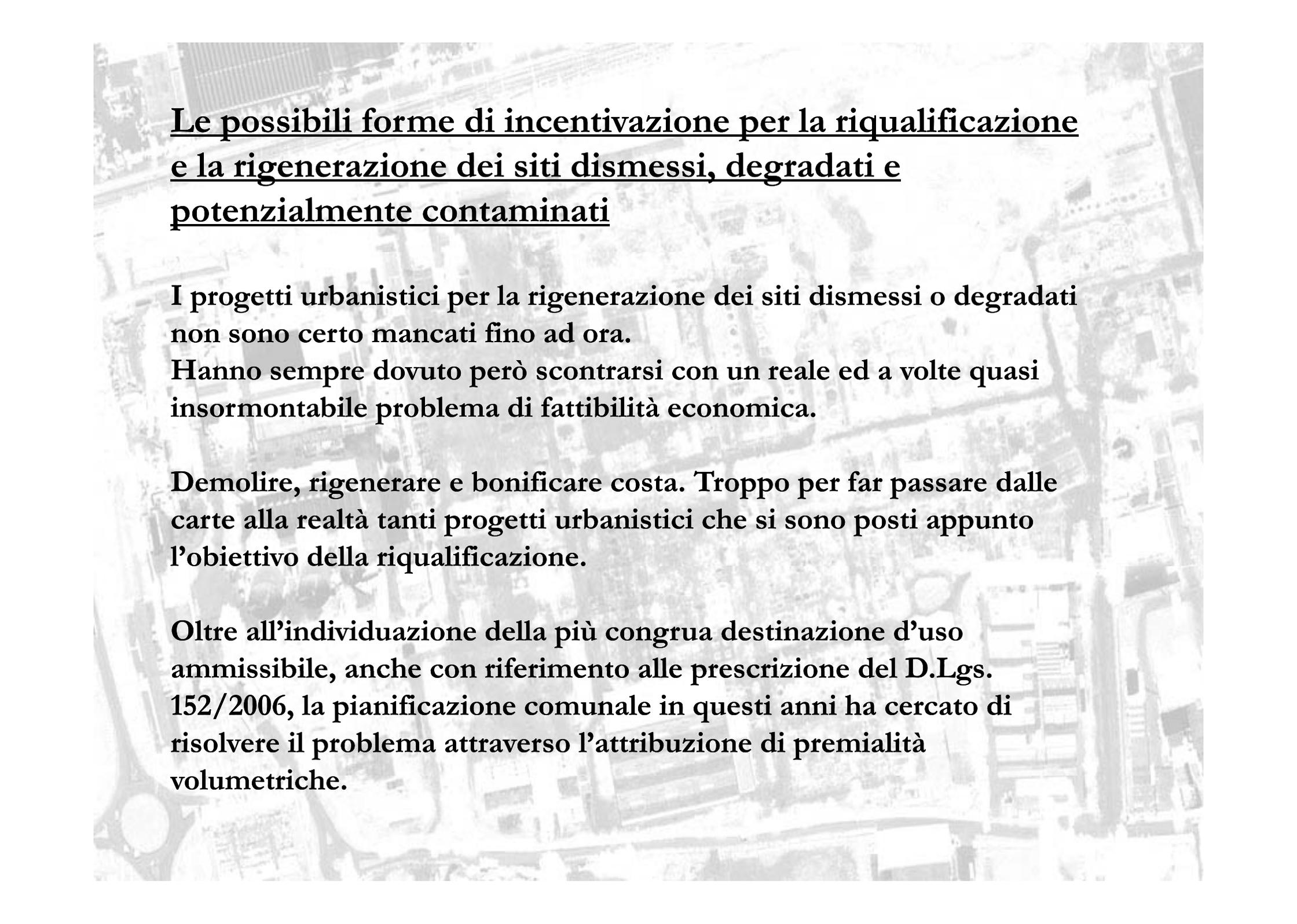
**Il ricondurre i valori dei componenti al di sotto delle soglie determinate dalla colonna A comporta evidentemente dei costi.**

Per gli ambiti extra-urbani, il documento *DP1 Proposta di documento di piano* del PTRRA della Franciacorta contiene una proposta interessante per uno dei temi più delicati con riferimento agli ambiti degradati in territorio extra-urbano:

*“il PTRRA indica, per quanto riguarda aree di cava di ghiaia in asciutta che caratterizzano la Franciacorta, alcune possibilità di riuso e recupero che potrebbero determinare ricadute positive sull'intero territorio:*

- recupero ad uso produttivo e artigianale, in particolare per la localizzazione di poli logistici, magazzini verticali e depositi con strutture ipogee; la localizzazione di tali funzioni in aree poco visibili dal piano campagna consente infatti di limitarne l'impatto visivo e paesaggistico;*
  - realizzazione di parchi fotovoltaici dal limitato impatto visivo;*
  - recupero di suolo ad uso agricolo, in particolare legate alla coltura vitivinicola e alla realizzazione di cantine di tipo ipogeo;*
- recupero ad area espositiva di carattere fieristico o museale finalizzato alla valorizzazione turistica del territorio franciacortino”.*

Proposta che si lega fortemente ad altre due importantissime tematiche: la perequazione sovracomunale (con riferimento per esempio agli insediamenti produttivi); il rifiuto della semplice quanto ferrea logica: quella della semplicistica equazione che rende una cava dismessa una futura discarica.



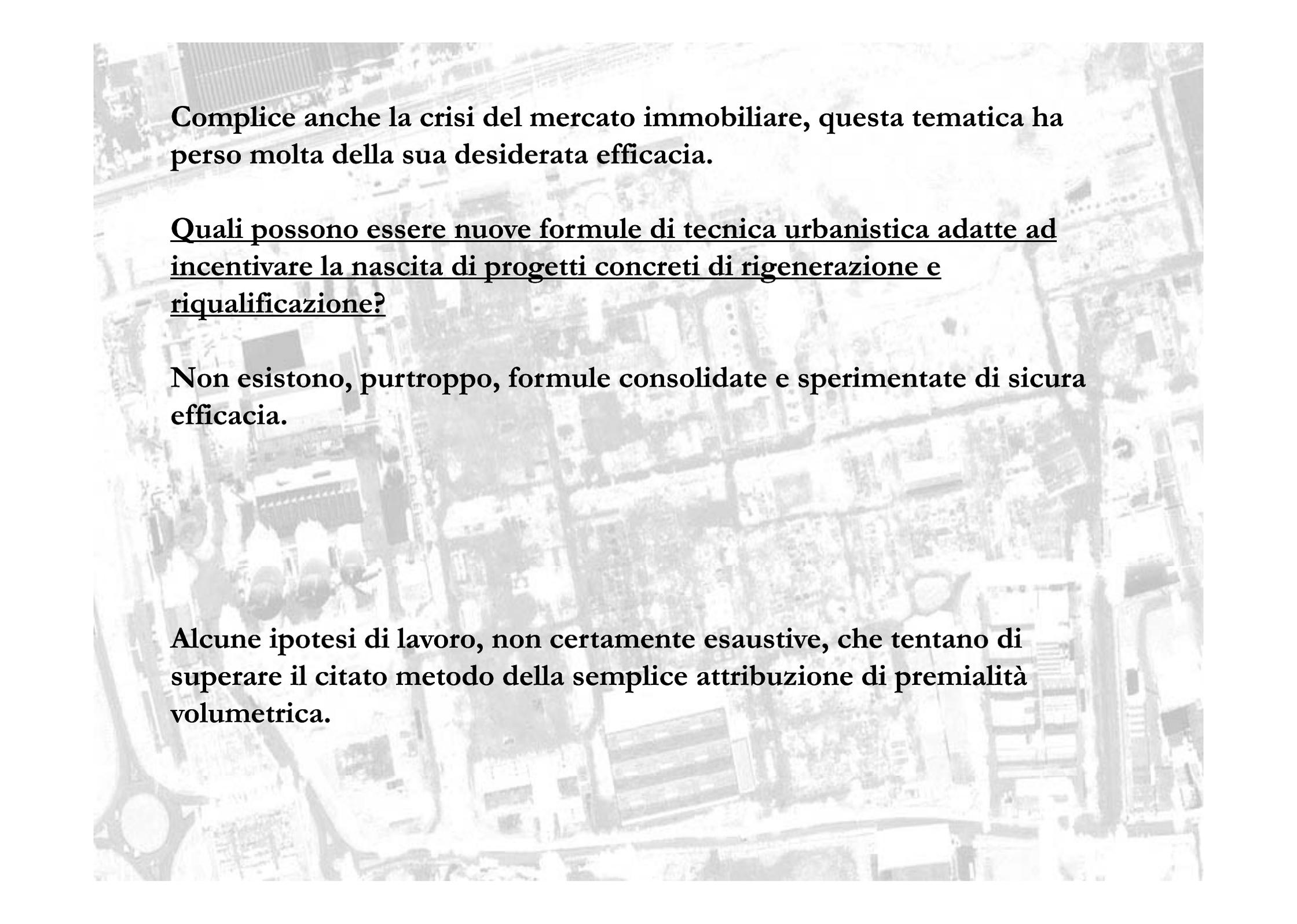
## **Le possibili forme di incentivazione per la riqualificazione e la rigenerazione dei siti dismessi, degradati e potenzialmente contaminati**

**I progetti urbanistici per la rigenerazione dei siti dismessi o degradati non sono certo mancati fino ad ora.**

**Hanno sempre dovuto però scontrarsi con un reale ed a volte quasi insormontabile problema di fattibilità economica.**

**Demolire, rigenerare e bonificare costa. Troppo per far passare dalle carte alla realtà tanti progetti urbanistici che si sono posti appunto l'obiettivo della riqualificazione.**

**Oltre all'individuazione della più congrua destinazione d'uso ammissibile, anche con riferimento alle prescrizioni del D.Lgs. 152/2006, la pianificazione comunale in questi anni ha cercato di risolvere il problema attraverso l'attribuzione di premialità volumetriche.**

An aerial photograph of a city grid, showing streets and buildings, with a semi-transparent white overlay containing text.

**Complice anche la crisi del mercato immobiliare, questa tematica ha perso molta della sua desiderata efficacia.**

**Quali possono essere nuove formule di tecnica urbanistica adatte ad incentivare la nascita di progetti concreti di rigenerazione e riqualificazione?**

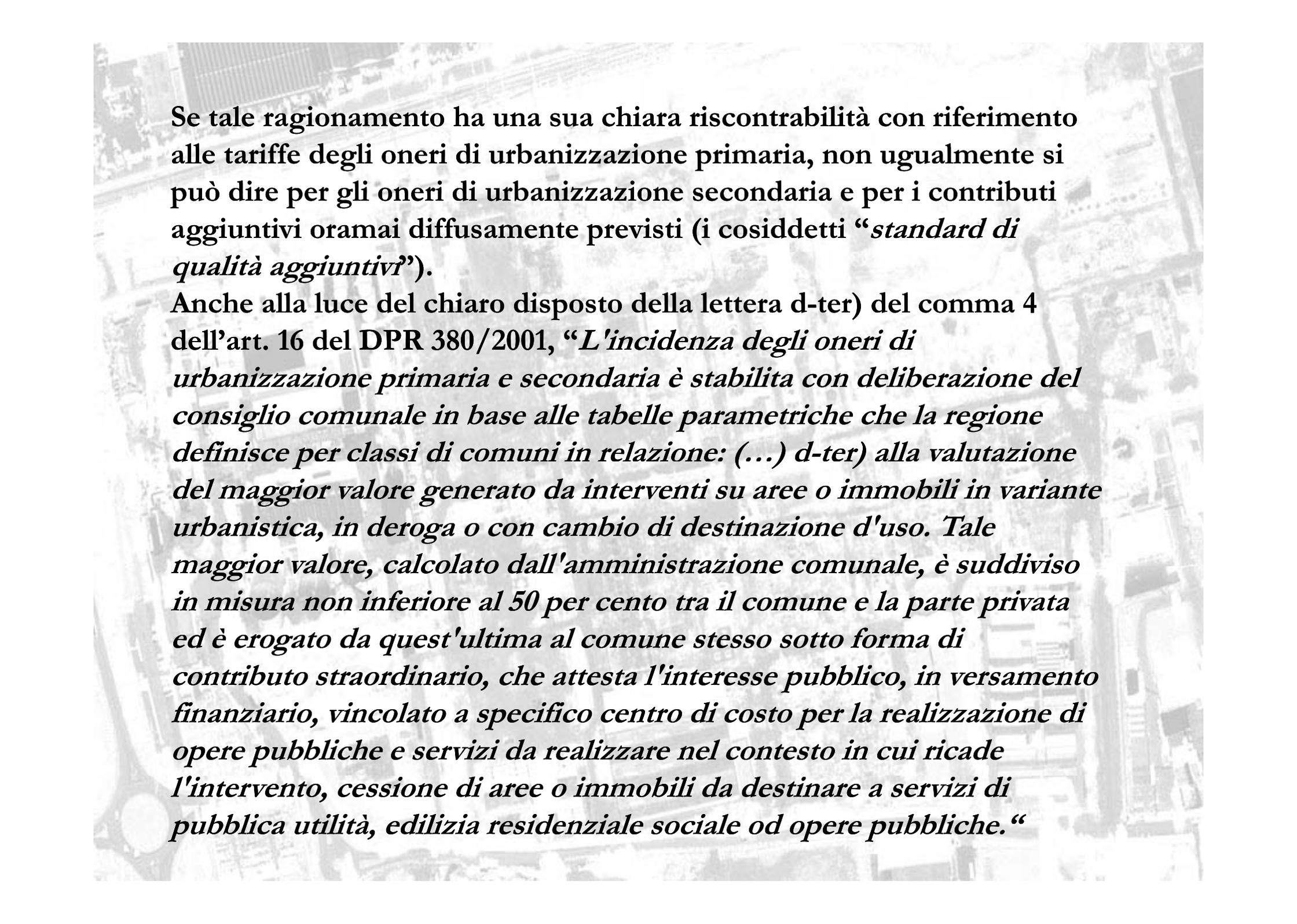
**Non esistono, purtroppo, formule consolidate e sperimentate di sicura efficacia.**

**Alcune ipotesi di lavoro, non certamente esaustive, che tentano di superare il citato metodo della semplice attribuzione di premialità volumetrica.**

## **Incentivazione fiscale e riferita ai contributi sugli oneri di urbanizzazione**

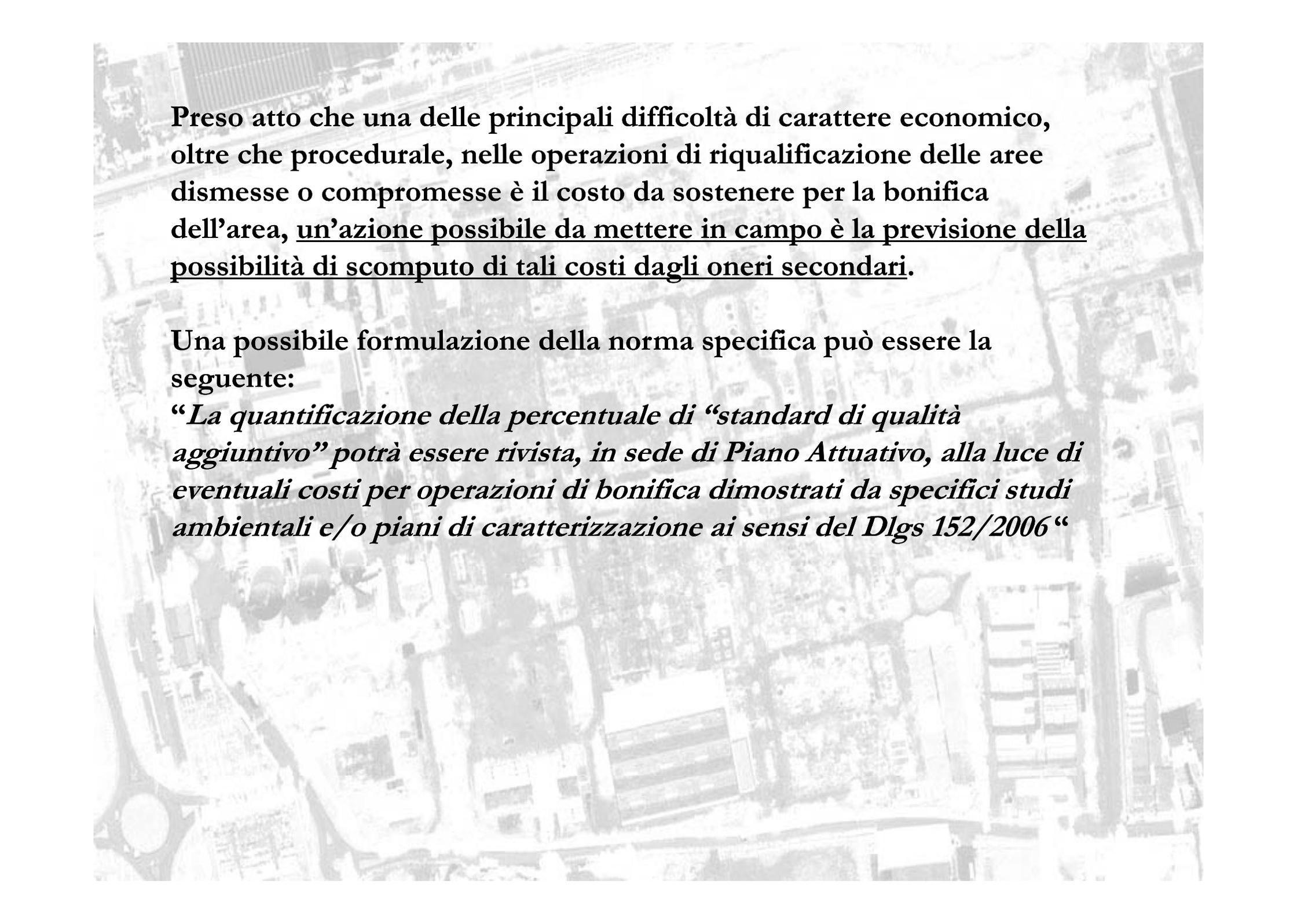
**La tematica sull'incentivazione fiscale esula dalle strette competenze della pianificazione comunale. E' certamente una leva molto importante che riscontra, oggettivamente, notevoli difficoltà rispetto alle situazioni economiche degli enti pubblici.**

**La determinazione di tariffe ridotte per gli oneri di urbanizzazione può certamente aiutare ad innescare processi virtuosi di rigenerazione. Il principale limite di tale forma è la possibile inattuabilità di tale azione trattandosi quasi sempre di progetti urbani di forte complessità che determinano la necessità di prevedere importanti opere di urbanizzazione, opere che evidentemente sono già da considerare a scomputo di tali oneri. In sostanza si rischia di ammettere uno sgravio su un contributo in sostanza già corrisposto in forma di opere.**



Se tale ragionamento ha una sua chiara riscontrabilità con riferimento alle tariffe degli oneri di urbanizzazione primaria, non ugualmente si può dire per gli oneri di urbanizzazione secondaria e per i contributi aggiuntivi oramai diffusamente previsti (i cosiddetti “*standard di qualità aggiuntivi*”).

Anche alla luce del chiaro disposto della lettera d-ter) del comma 4 dell’art. 16 del DPR 380/2001, “*L’incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la regione definisce per classi di comuni in relazione: (...) d-ter) alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d’uso. Tale maggior valore, calcolato dall’amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest’ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l’interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l’intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche.*”

An aerial photograph of a city grid, showing streets and buildings, serves as the background for the text. The text is overlaid in a white, sans-serif font.

Preso atto che una delle principali difficoltà di carattere economico, oltre che procedurale, nelle operazioni di riqualificazione delle aree dismesse o compromesse è il costo da sostenere per la bonifica dell'area, un'azione possibile da mettere in campo è la previsione della possibilità di scomputo di tali costi dagli oneri secondari.

Una possibile formulazione della norma specifica può essere la seguente:

*“La quantificazione della percentuale di “standard di qualità aggiuntivo” potrà essere rivista, in sede di Piano Attuativo, alla luce di eventuali costi per operazioni di bonifica dimostrati da specifici studi ambientali e/o piani di caratterizzazione ai sensi del Dlgs 152/2006”*

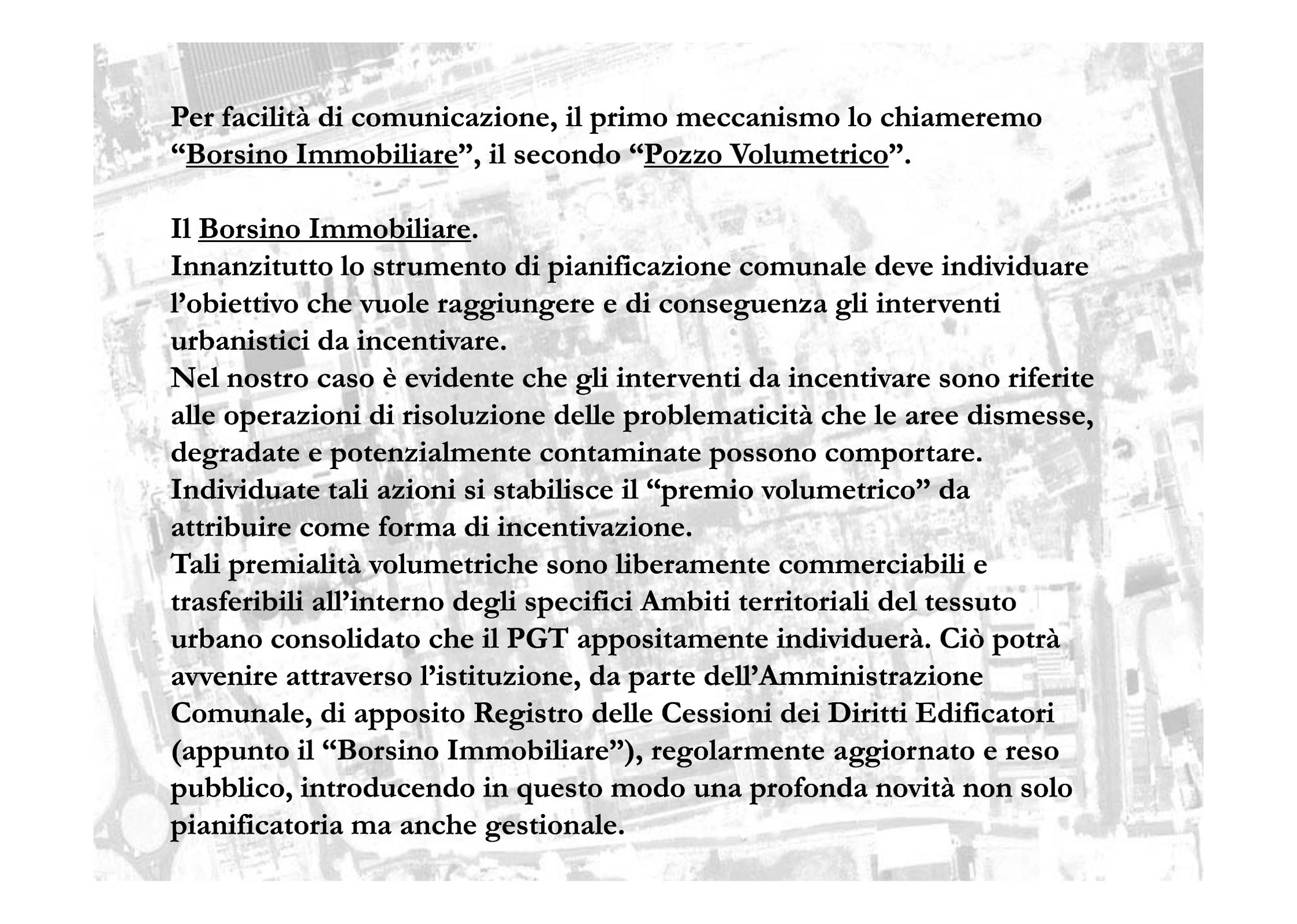
## Introduzione di meccanismi urbanistici innovativi di incentivazione, compensazione e perequazione territoriale

Come già detto, il sillogismo “*volumi premiali – certa incentivazione all’attuazione delle operazioni urbanistiche anche complesse*” pare avere perso il nesso di ovvia consequenzialità su cui si basava quando riferito al solo ambito di intervento.

La ricerca di nuovi meccanismi premiali, sempre nell’ambito delle capacità volumetriche aggiuntive, può indirizzarsi verso un ambito di influenza più ampio.

Possono esserci due ipotesi di lavoro:

- 1) l’intervento da incentivare genera una capacità insediativa spendibile anche in altri ambiti territoriali del comune;
- 2) diversi interventi in deroga nel territorio comunale possono generare risorse specifiche da utilizzare per la risoluzione delle problematiche derivanti dai processi di rigenerazione e riqualificazione.

An aerial photograph of a city grid, showing streets and buildings, serves as the background for the text. The text is overlaid in a bold, black, sans-serif font.

**Per facilità di comunicazione, il primo meccanismo lo chiameremo “Borsino Immobiliare”, il secondo “Pozzo Volumetrico”.**

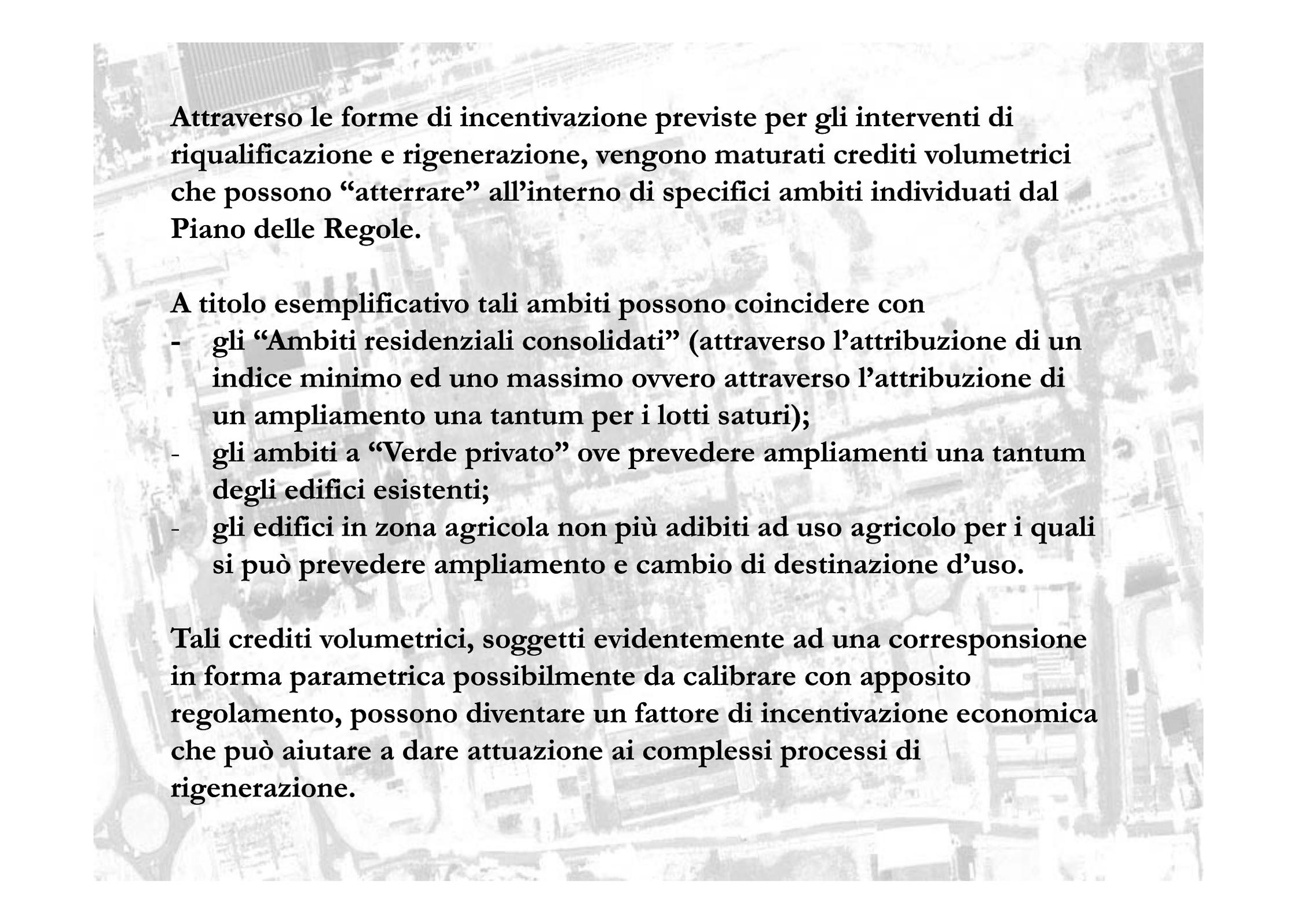
### **Il Borsino Immobiliare.**

**Innanzitutto lo strumento di pianificazione comunale deve individuare l’obiettivo che vuole raggiungere e di conseguenza gli interventi urbanistici da incentivare.**

**Nel nostro caso è evidente che gli interventi da incentivare sono riferite alle operazioni di risoluzione delle problematiche che le aree dismesse, degradate e potenzialmente contaminate possono comportare.**

**Individuate tali azioni si stabilisce il “premio volumetrico” da attribuire come forma di incentivazione.**

**Tali premialità volumetriche sono liberamente commerciabili e trasferibili all’interno degli specifici Ambiti territoriali del tessuto urbano consolidato che il PGT appositamente individuerà. Ciò potrà avvenire attraverso l’istituzione, da parte dell’Amministrazione Comunale, di apposito Registro delle Cessioni dei Diritti Edificatori (appunto il “Borsino Immobiliare”), regolarmente aggiornato e reso pubblico, introducendo in questo modo una profonda novità non solo pianificatoria ma anche gestionale.**

An aerial photograph of a city grid, showing streets and buildings, serves as the background for the text. The text is overlaid in a bold, black, sans-serif font.

**Attraverso le forme di incentivazione previste per gli interventi di riqualificazione e rigenerazione, vengono maturati crediti volumetrici che possono “atterrare” all’interno di specifici ambiti individuati dal Piano delle Regole.**

**A titolo esemplificativo tali ambiti possono coincidere con**

- gli “Ambiti residenziali consolidati” (attraverso l’attribuzione di un indice minimo ed uno massimo ovvero attraverso l’attribuzione di un ampliamento una tantum per i lotti saturi);**
- gli ambiti a “Verde privato” ove prevedere ampliamenti una tantum degli edifici esistenti;**
- gli edifici in zona agricola non più adibiti ad uso agricolo per i quali si può prevedere ampliamento e cambio di destinazione d’uso.**

**Tali crediti volumetrici, soggetti evidentemente ad una corresponsione in forma parametrica possibilmente da calibrare con apposito regolamento, possono diventare un fattore di incentivazione economica che può aiutare a dare attuazione ai complessi processi di rigenerazione.**

**Il Pozzo Volumetrico (“Premialità volumetriche a seguito di pagamento di un contributo straordinario”).**

Dopo che l'Amministrazione avrà individuato l'obiettivo da finanziare, evidentemente legato alle necessità di riqualificazione, rigenerazione o bonifica, l'introduzione del meccanismo del Pozzo Volumetrico permetterebbe di individuare una serie di interventi, anche di carattere minuto, da considerare “in deroga” rispetto alla norma generale del PGT, anche se appositamente normata e quantificata, da sottoporre al pagamento di un contributo straordinario aggiuntivo, secondo i già citati contenuti del comma 4 dell'art. 16 del DPR 380/2001.

La determinazione del valore delle capacità volumetriche in aggiunta è commisurata al maggior valore generato dalla previsione in deroga, ed è obbligatoriamente vincolata a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico.

Se l'istituto del Borsino Immobiliare prefigura un “premio volumetrico” ad incentivazione dell'intervento qualificante poi liberamente commerciabile, il meccanismo del “Pozzo Volumetrico” inverte i fattori determinando una serie di interventi in deroga che potenzialmente generano risorse al fine della risoluzione di problematiche ambientali, o urbane, ma comunque sempre definibili come di interesse pubblico, esistenti all'interno dei siti dismessi, degradati o contaminati.

An aerial, high-angle photograph of a city grid, showing a dense pattern of buildings and streets. The image is semi-transparent, allowing text to be overlaid on it. The text is in a bold, black, sans-serif font. The title is underlined. The background shows a mix of urban structures, including what appears to be a large stadium or arena in the lower-left quadrant.

## Flessibilità della norma urbanistica

**Banale da definire ma certamente efficace.**

**Si cerca di dare in questo modo risposta alle numerose incognite che si possono riscontrare durante il processo di pianificazione e successiva attuazione rendendo il progetto maggiormente adattabile alle esigenze delle richieste del mercato.**

## Riflessioni finali

Queste sono le azioni che oggettivamente oggi possono essere messe in campo. Azioni possibili in base all'attuale scenario normativo che definisce il "governo" del territorio e non la sola sua regolamentazione.

*"Il governo del territorio si caratterizza per:*

*a) la pubblicità e la trasparenza delle attività che conducono alla formazione degli strumenti;*

*b) la partecipazione diffusa dei cittadini e delle loro associazioni;*

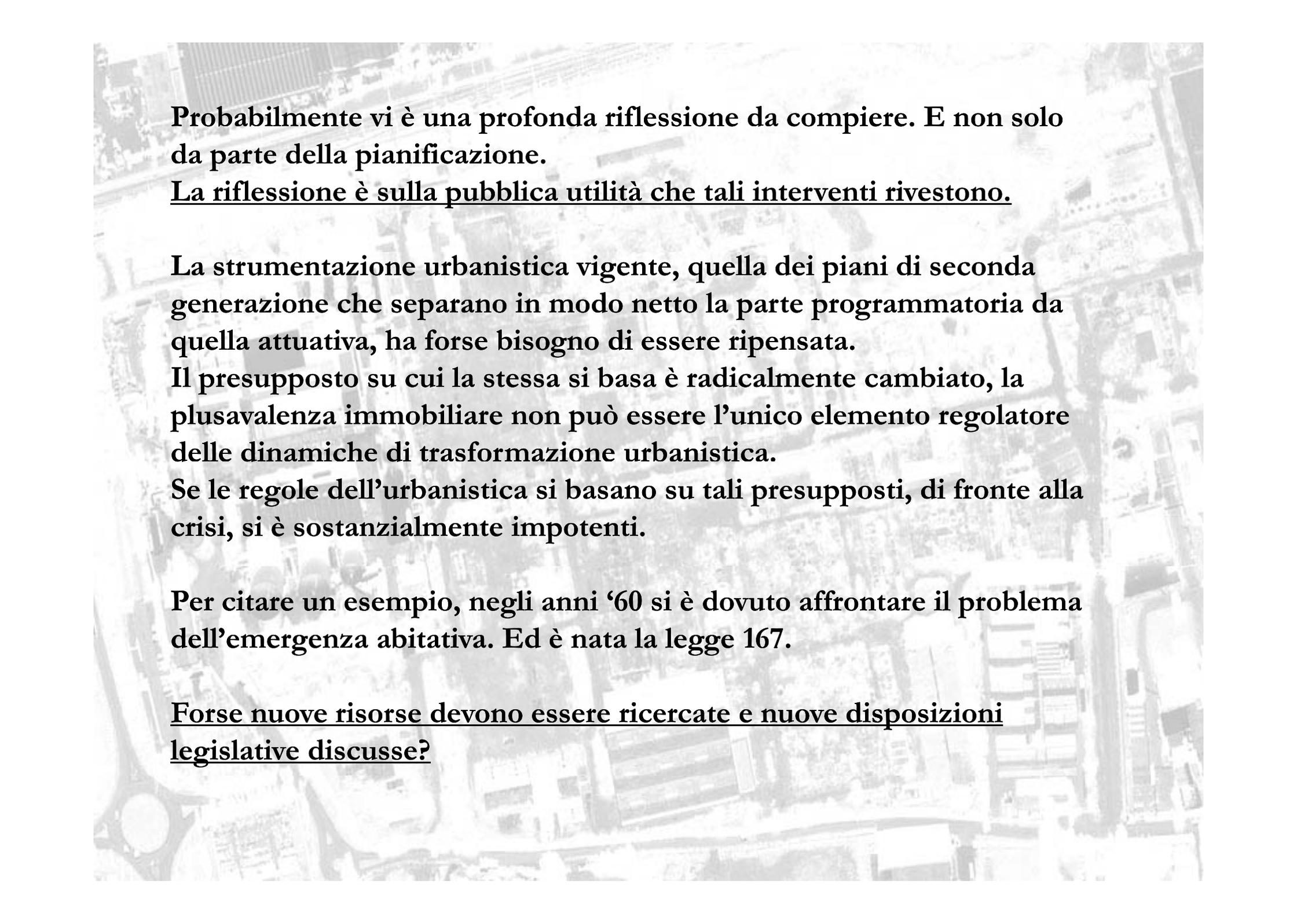
*c) la possibile integrazione dei contenuti della pianificazione da parte dei privati;*

*c-bis) la riduzione del consumo di suolo." c. 5 art. 2 LR 12/2005.*

Il problema principale è che le risorse necessarie per attivare i processi di rigenerazione e bonifica sono strettamente legati alla plusvalenza immobiliare generabile dalle previsioni urbanistiche.

Nel momento in cui non vi è "vantaggio economico" tra destinazione finale e costi da sostenere, ovvero quando sono prevalenti le incognite, il meccanismo necessariamente si inceppa.

I tentativi possibili sono esclusivamente finalizzati a rendere possibile l'operazione rendendola sostenibile.

An aerial photograph of a city grid, showing streets and buildings, serves as the background for the text. The text is overlaid in a dark, bold font.

**Probabilmente vi è una profonda riflessione da compiere. E non solo da parte della pianificazione.**

**La riflessione è sulla pubblica utilità che tali interventi rivestono.**

**La strumentazione urbanistica vigente, quella dei piani di seconda generazione che separano in modo netto la parte programmatica da quella attuativa, ha forse bisogno di essere ripensata.**

**Il presupposto su cui la stessa si basa è radicalmente cambiato, la plusvalenza immobiliare non può essere l'unico elemento regolatore delle dinamiche di trasformazione urbanistica.**

**Se le regole dell'urbanistica si basano su tali presupposti, di fronte alla crisi, si è sostanzialmente impotenti.**

**Per citare un esempio, negli anni '60 si è dovuto affrontare il problema dell'emergenza abitativa. Ed è nata la legge 167.**

**Forse nuove risorse devono essere ricercate e nuove disposizioni legislative discusse?**