

Class. 6.1
Fasc. 2/2026

Rho, data del protocollo

Oggetto: Emendamento alla proposta di deliberazione di CC di controdeduzioni alle osservazioni e pareri pervenuti e approvazione definitiva della variante normativa parziale al PGT.

Recenti sentenze del Tar Lombardia, avverse alla tesi sostenuta dal comune di Rho concernenti le dotazioni di standard, hanno fatto notare fra le altre argomentazioni che negli ambiti del tessuto urbano consolidato la modalità di intervento individuata dal PGT è il "titolo edilizio diretto" (art.23 - ambiti delle attività economiche, art.22 - insediamenti residenziali esito di progettazione unitaria, art.21 - ambiti prevalenti residenziali).

Dette sentenze affermano che tale procedimento non è compatibile con la cessione di aree a standard e non coincide, né con il permesso di costruire convenzionato, né con il titolo edilizio corredato da atto unilaterale d'obbligo. Tuttavia, il permesso di costruire convenzionato e quello corredato da atto unilaterale d'obbligo sono generalmente utilizzati laddove l'intervento edilizio privato prevede la contestuale realizzazione di piccole opere pubbliche (ad esempio la sistemazione marciapiede antistante l'intervento, la sistemazione di parcheggi lungo strada, ecc.) e nei cambi di destinazione d'uso cosiddetti verticali, che prevedono la cessione di aree a standard o, ancora, e in conseguenza della variante normativa in via di approvazione definitiva, nei casi meglio specificati dal modificato art. 32 comma 3 che introduce la franchigia di 75 mq per gli interventi di nuova edificazione e ampliamento che incrementano il carico insediativo.

Inoltre, si fa notare altresì che il comma 6 dell'art.21 definisce queste aree come di atterraggio dei diritti volumetrici anche generati dalla perequazione (fino ad un tetto massimo di 0,1 mq/mq). E poiché il meccanismo perequativo comporta la contestuale cessione di aree a standard obbligatoriamente da autorizzarsi con permesso di costruire convenzione, ovvero titolo edilizio corredato da atto d'obbligo unilaterale, è evidente che il ricorso al "titolo edilizio diretto" non possa intendersi come limite.

In ogni caso la notazione del Giudice merita attenzione, e giacché è stato più esplicitamente precisato nel richiamato comma 3 dell'art. 32 che gli interventi di nuova costruzione e ampliamento devono assicurare la dotazione di aree per standard (al netto della franchigia pari a 75 mq), si ritiene opportuno rendere coerente il testo delle norme tecniche di attuazione integrando il comma 3 dell'art.32 con quanto sotto riportato:

"Gli interventi subordinati a titolo edilizio diretto, che in coerenza con la presente norma, sono tenuti ad assicurare la dotazione di standard, assicurano tale dotazione attraverso

permesso di costruire convenzionato o titolo edilizio accompagnato da atto d'obbligo unilaterale".

Sempre al fine di migliorare la coerenza dell'impianto normativo del PGT e consentire a chiunque una più facile e immediata comprensione, si ritiene sia opportuno specificare, anche negli articoli 21, 22 e 23, che ricadono nel capitolo del Piano delle Regole, il riferimento all'applicazione di tale disposizione dell'articolo 32 attraverso la modifica dei relativi commi 3 "modalità di attuazione" che allo stato attuale riportano la dicitura "Titolo edilizio diretto" sostituendolo con **"Titolo edilizio diretto, titolo edilizio convenzionato o con atto unilaterale d'obbligo in base alle disposizioni dell'articolo 32"**.

La "coerenziazione" di cui sopra è anche l'occasione per riassumere sinteticamente in riferimento alla Relazione del PGT 2021 e del Piano dei Servizi ivi contenuto e ai dati da esse riportati quali sono state le decisioni assunte dal piano urbanistico comunale pubblicato nel settembre 2021 in termini di capacità insediativa prevista, cioè crescita della città, e dotazioni di standard.

1. Crescita della città prevista dal PGT2021

Il PGT2021 prevedeva una crescita della città come meglio individuata dalla tabella sottostante. I dati di cui sotto sono tratti dal capitolo della Relazione di Piano denominato *"D.1 dimensione del piano"* e relative tabelle (pag 47 e seguenti). La forbice è imputabile alle diverse possibilità di sviluppo negli ambiti di trasformazione urbana e delle cosiddette aree speciali di cui all'art.26, ovvero degli interventi soggetti a piano attuativo. Il calcolo è distinto per le funzioni abitative e quelle produttive. Le quantità, cioè l'ipotizzata crescita della città, è in diminuzione rispetto al PGT2013 previgente. La riga 2 della tabella sottostante, che riprende le tabelle di cui a pagina 49 della Relazione, si riferisce ai lotti liberi all'interno del tessuto urbano consolidato e alle capacità edificatorie residue dei lotti non ancora saturi. Il calcolo proposto nel PGT è abbastanza preciso e si basa su elaborazione GIS come meglio argomentato nel capitolo C2 della Relazione (cfr. pag.34 e seguenti). Si noti come il carico antropico potenzialmente insediabile in queste aree, ove con la vigente variante si precisa la necessità di assicurare la dotazione di aree per standard, non sia irrilevante ancorché inferiore a quello delle trasformazioni soggette a piano attuativo (riga 1). Per maggiori dettagli si rimanda al già citato capitolo D1 della Relazione di piano (pag.47-49).

Usi residenziali e compatibili

	superficie lotti (mq)	superficie edificabile (mq SL)	abitanti teorici
1 ambiti di trasformazione e aree speciali art.26 NTA	176150	139.350/115.350	2787/2307
2 aree di completamento (art. 21 NTA)	245.000	60.000	1200
3 diritti edificatori derivati da misure di compensazione urbanistica	117.250	17.588	352
totale	538400	216938/192938	4339/3859

Usi produttivi ed equiparabili

	superficie lotti (mq)	superficie edificabile (mq SL)	dotazioni richieste
4 ambiti di trasformazione e aree speciali art.26 NTA	322275	132850	26570

2) Dotazioni di standard definite dal PGT2021

La tabella sottostante riporta la dotazione di standard presente in città al momento in cui il piano è stato redatto e alla fine della sua vigenza, ovvero nell'ipotesi in cui sia completamente realizzato. La tabella riporta i dati relativi ai servizi già esistenti al momento dell'approvazione del PGT, la popolazione, quelli derivabili dalla preventivata crescita della città, le aree a standard che si intende acquisire, cioè le dotazioni aggiuntive, e i relativi parametri. I dati sono tratti dal capitolo della Relazione denominato *"D3 Dotazione di attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale"*, nonché dalla scheda del Piano dei Servizi denominata *"la città dei servizi: ricognizione esistente"*. Come emerge dalla tabella sotto pubblicata, la scelta del PGT2021 è stata di non aumentare la dotazione di standard a disposizione di cittadini ed imprese. Non in termini assoluti, però, ma in termini relativi, ovvero facendo riferimento agli standard pro-capite a disposizione delle famiglie e delle attività economiche esistenti nel momento in cui il piano è stato redatto e alle dotazioni pro-capite conseguenti alla programmata crescita della città, ovvero considerando i previsti nuovi insediamenti con le relative dotazioni di "standard" sia interne che esterne agli interventi subordinati a piano attuativo. Se così non fosse, a invarianza della dotazione complessiva di servizi, si sarebbe determinato una riduzione delle disponibilità pro-capite. La finalità è chiaramente espressa in un passo della Relazione che si riporta: "L'obiettivo è, da una parte, garantire che i nuovi abitanti che verranno ad abitare a Rho non erodano la dotazione di quelli già residenti, dall'altra puntare su una decisa riqualificazione degli equipaggiamenti esistenti, piuttosto che un'ulteriore espansione." (pag.53).

La scelta operata dal PGT2021 parte da una dotazione pro-capite non irrilevante (69-70 mq/abitante) ma assolutamente in linea con quella regionale e di Città Metropolitana. Se si utilizzano le informazioni reperibili presso il Geoportale di regione Lombardiaⁱ che forniscono la mappatura dei servizi esistenti, ancorché non perfettamente coincidente con quella utilizzata nel PGT2021 di cui sopra (i dati regionali omettono alcune tipologie di servizi come gli impianti tecnologici e le aree verdi di maggiore dimensione), Rho avrebbe una dotazione pari a 52,3 mq per abitante presente al 31 dicembre 2024, Milano si attesta intorno a 53,9 mq/abitante, mentre il valore medio di Città Metropolitana è con 58,2 mq/abitante leggermente superiore. Se ci spostiamo verso territori meno densamente abitati, l'estensione della città pubblica disponibile per ogni abitante cresce decisamente. Il valore medio, ad esempio, della provincia di Mantova è di 100,7 mq/abitante, mentre quello della provincia di Pavia si attesta intorno ai 70,1 mq. Si tratta di valori decisamente lontani e comunque superiore ai minimi imposti dalla legislazione nazionale fissati nel lontano 1967 anche nel caso si conteggi i cosiddetti standard sovracomunali (zone omogenee F).

Dotazione di standard esistente al 2019 e prevista ad esaurimento del PGT2021

esistente

1	popolazione residente al 31/12/2019	50053	abitanti
2	superficie aree a standard esistenti	3.460.000	mq aree
dotazione pro capite esistente al 2020		69	mq/abitanti

prevista

3	crescita della città, popolazione teorica (media)	4099	abitanti teorici
4	espansioni produttive, dotazioni dovute	26750	mq aree
5	servizi non realizzati riconfermati e aggiuntivi	340000	mq aree
dotazione procapite alla conclusione del PGT2021		70	mq/abitanti

3) Un inciso: cosa è successo nel frattempo, cioè a ridosso della scadenza del PGT2021

La città di Rho è cresciuta in questi cinque anni. la popolazione è infatti passata dai 50.053 abitanti al 31 dicembre 2019 ai 51.540 abitanti residenti al 31 dicembre 2025 (+1487 pari a +2,97%). Si tratta di un incremento non irrilevante in un contesto di generale stasi demografica del paese. La crescita non è ovviamente imputabile al saldo naturale ma a quello migratorio presumibilmente generato dalla fuori uscita di popolazione dal capoluogo. Poiché nessuno dei molteplici interventi soggetti a pianificazione attuativa (ATU e aree speciali ex art.26 delle NTA e di cui alla riga 1 della prima tabella) che sono stati adottati, convenzionati, con titolo edilizio rilasciato o con opere avviate risulta già abitatoⁱⁱ, ciò significa che la crescita della popolazione ha trovato spazio nella città esistente e in quegli interventi di completamento, ampliamento, nuova costruzione su lotti ineditati di cui alla riga 2 della prima tabella. Per altro per quantità superiori a quelle previste nel 2021. Detto in altri termini si è verificato ad oggi un processo di densificazione della città esistente sia edilizia (più case) che abitativa (più persone nelle case già esistenti). Da qui la necessità di meglio precisare nella presente variante che anche questi interventi debbano contribuire alle dotazioni di standard, ancorché con una franchigia pari a 75 mq, così come li assicurano i cambi di destinazione d'uso cosiddetti verticali. E tutto ciò per evitare che l'arrivo di un nuovo abitante corrisponda ad una riduzione anche minima della dotazione di servizi degli abitanti già presenti. Vale infine la pena precisare che all'esterno degli ambiti di trasformazione e delle aree speciali, ovvero degli interventi soggetti a piano attuativo, l'Amministrazione ha in questi anni acquisito aree a standard per una superficie mal contata pari 71.000 mq a cui si aggiungono quelli ceduti all'interno dei piani attuativi.

4) Dotazioni delle aree produttive

Per quanto invece riguarda le attività produttive va detto che la decisione di passare da una dotazione di standard pari al 10% ad una equivalente al 20% non è riconducibile, anche in questo caso, alla volontà di incrementare la dotazione di standard quanto, piuttosto, nel caso specifico, alla necessità di equiparare le dotazioni richieste a quanto definito dall'art.5 del Decreto Interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444.

Il PGT2021, infatti, come d'altronde il PGT previgente, rapporta la percentuale di standard alla superficie edificabile e non alla superficie territoriale come richiesto dal Decreto interministeriale n.1444/1968 o, per essere più precisi, alla "intera superficie destinata a tali insediamenti" equivalente alla superficie territoriale. La differenza non è irrilevante, giacché la superficie territoriale è nel caso delle attività produttive, ovvero laddove l'indice di edificabilità è inferiore all'unità, una entità decisamente maggiore rispetto alla superficie edificabile (SL). Utilizzare come riferimento la superficie edificabile è diventato prassi e presenta diversi vantaggi: assume come unità di misura la medesima in uso per il computo dei contributi di costruzione, semplifica cioè i calcoli, ed evita le problematiche relative all'esatta definizione della superficie territoriale nei casi in cui l'intervento coincida con un completamento o una saturazione (quando cioè il lotto è già in parte costruito).

Il PGT2021, dunque, avvicina la richiesta di standard per gli usi produttivi a quanto imposto dal DM che nel caso del PGT previgente si attesta al 7% della superficie territoriale prendendo come riferimento l'indice di edificabilità massima. Se si assume il medesimo parametro nel PGT2021, cioè l'indice di edificabilità nel frattempo aumentato all'0,8 mq/mq dal PGT vigente, la richiesta è superiore a quanto richiesto dal Decreto Interministeriale. Come già suggerito in sede di Relazione (cfr. capitolo D3 e nota n.63 pag.53) la saturazione delle aree industriali esistenti a Rho - che notoriamente si caratterizzano per uno sviluppo prevalente monoplanare - è però inferiore all'indice di edificabilità massima e si attesta intorno al valore medio cittadino di 0,58 mq/mq con delle punte più alte nella più densa area industriale di via Risorgimento (circa 0,67 mq/mq). La scelta, dunque, di aumentare la cessione di standard dal 10 al 20% della superficie edificabile è

motivata dalla necessità di allinearsi ai valori minimi del decreto 1444/68 ed è pari, se si considera la densità media di questi insediamenti, al 11,6% della superficie territoriale, ovvero al 20% della superficie lorda edificabile.

Atteso che queste considerazioni non solo sono volte a supportare la presentazione del presente emendamento, ma altresì costituiscono una analisi attuale sullo stato di attuazione del PGT2021, si chiede che il presente documento diventi parte allegata alla relazione di controdeduzioni alle osservazioni presentate alla variante normativa in discussione.

Il Sindaco

Andrea Orlandi

Parere di regolarità tecnica

Il sottoscritto arch. Luigi Fregoni, in qualità di direttore area 5 Pianificazione territoriale, esprime parere favorevole, ai sensi dell'art. 49 del D.Lgs. n. 267/2000, in merito ai riferimenti tecnici contenuti nel presente emendamento.

Il Direttore Area 5

Luigi Fregoni

ⁱ ns. elaborazioni shp file "PGT - Tavola delle Previsioni di Piano" reperibile presso il GeoportaleRL al seguente link: <https://www.geoportale.regione.lombardia.it/>

ⁱⁱ Fa eccezione l'ambito denominato AS n. 11 - Ex Ambito residenziale di completamento del tessuto esistente n.7, via dei Fontanili – via Scrivia con una capacità edificatoria ridottissima.