



Regione Lombardia

IL CONSIGLIO

Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione

Esame della relazione n. 46 del 2019

ATTIVITÀ DELL'OSSERVATORIO PERMANENTE DELLA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE

RELAZIONE ANNUALE 2018 SULLO STATO DELLA PIANIFICAZIONE IN LOMBARDIA E

RAPPORTO ANNUALE 2018 SUL RECUPERO DEI VANI E LOCALI SEMINTERRATI ESISTENTI

Relatori

Consiglieri Marco Degli Angeli, Simona Pedrazzi

- 1. L'ambito di competenza del Comitato**
- 2. Le principali informazioni emerse**
- 3. Le osservazioni e le proposte del Comitato**

Approvato all'unanimità nella seduta del 18 giugno 2020

1. L'ambito di competenza del Comitato

Nell'ambito della funzione consiliare di controllo dell'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali, il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione esamina le relazioni con le quali la Giunta regionale o altri soggetti rispondono ad obblighi informativi nei confronti del Consiglio previsti da leggi regionali (art. 109, comma 1, lett. c) Reg.). L'esame di queste relazioni è specifico oggetto di iniziative di collaborazione con le commissioni consiliari e la Giunta regionale (art. 109, comma 2, lett. a) Reg.).

Questo documento riporta l'esito dell'esame condotto dal Comitato Paritetico, nella seduta del 18 giugno 2020 sulla Relazione n.46 che la Giunta regionale ha inviato al Consiglio nel giugno 2019, in merito allo stato della pianificazione territoriale in Lombardia e in esito all'attività dell'Osservatorio Permanente della Programmazione Territoriale nel 2018. La Relazione in esame risponde al mandato informativo previsto da due leggi regionali:

- la l.r. 12/2005, "Legge per il governo del territorio", all'art. 5, pone in capo all'Osservatorio l'elaborazione per il Consiglio e la Giunta di una relazione annuale sull'attività svolta relativamente all'applicazione delle norme in materia di governo del territorio, sullo stato del consumo di suolo e sui processi di più rilevante trasformazione territoriale dovuti al processo urbanizzativo, evidenziando eventuali suggerimenti utili all'aggiornamento legislativo e regolamentare e questioni inerenti all'attuazione degli strumenti di governo del territorio;
- la l.r. 7/2017, "Recupero dei vani e locali seminterrati esistenti", all'art. 5, stabilisce che la Giunta presenti con cadenza annuale al Consiglio un rapporto sull'attuazione della legge.

La relazione dell'Osservatorio per la programmazione territoriale è stata inviata al Consiglio regionale ogni anno con regolarità, arricchendosi di volta in volta nei contenuti, tanto da raggiungere un carico informativo considerevole. Per necessità di sintesi dunque l'esame del Comitato si è concentrato solo su alcuni aspetti, fra tutti quelli affrontati nella relazione, privilegiando sia la continuità che la novità rispetto alle informazioni contenute nelle relazioni degli anni passati.

2. Le principali informazioni emerse

La relazione esaminata è la decima trasmessa al Consiglio dall'approvazione della l.r. n. 12/2005, dà conto dello stato della pianificazione territoriale ed è particolarmente ricca di contenuti. Di seguito una sintesi, necessariamente non esaustiva, delle informazioni più significative.

- Nel corso del 2018 sono intervenute rilevanti novità legislative:
 - la semplificazione di alcune disposizioni della l.r. 12/05 (apportate con l.r. 17/18) sull'adeguamento dei regolamenti edilizi comunali, la definizione dei nuovi parametri per quantificare le sanzioni pecuniarie in assenza o difformità da autorizzazione paesaggistica e il dimezzamento dei termini per le varianti al PGT in attuazione del piano di bacino (art. 13, l.r. 12/05);

- l'integrazione alle disposizioni regionali che riguardano le procedure di variante per l'adeguamento degli strumenti urbanistici al Piano di Gestione Rischio Alluvioni (PGRA) e al Piano per l'Assetto Idrogeologico (PAI) introdotte con la DGR 470/2018;
 - le modifiche introdotte alla l.r. 31/14 (con l.r. 17/17), riguardo la possibilità di prorogare i documenti di piano dei Piani di Governo del Territorio (PGT) comunali fino all'approvazione del Piano Territoriale Regionale (PTR), per i 12 mesi successivi all'adeguamento dei piani provinciali e metropolitano, e l'introduzione di particolari disposizioni in caso di annullamento integrale di un PGT da parte dell'autorità giudiziaria.
- L'integrazione del PTR ai sensi della l.r. 31/2014 è stata approvata (DCR 411/2018) a seguito di un percorso di partecipazione e confronto; parallelamente è continuato l'aggiornamento annuale del PTR (DCR 64/2018) che per il 2018 è stato limitato a pochi elementi e, in particolare, all'inserimento fra gli "obiettivi prioritari" del Sito Unesco delle "mura Veneziane di Bergamo".
 - I primi esiti dell'adeguamento del Piano Paesaggistico Regionale (PPR) al Codice dei beni culturali e del paesaggio, a seguito dell'accordo sottoscritto nel 2017 con il Ministero dei beni e delle attività culturali, consistono nella validazione dei contenuti conoscitivi che compongono la variante al Piano e nella verifica dei provvedimenti di tutela vigenti in Lombardia e introducendo un'importante novità che consentirà di gestire i vincoli contestualizzandoli e integrandoli nella pianificazione territoriale e paesaggistica.
 - Il Piano Territoriale Regionale d'Area (PTRA) Valli Alpine è stato selezionato come caso studio, all'interno della "Piattaforma Rete Ecologica della Convenzione delle Alpi", quale esperienza significativa sul tema dell'integrazione della rete ecologica nei processi di pianificazione territoriale. Inoltre, si sta sviluppando il Progetto "Governance del PTRA Franciacorta", di accompagnamento ai Comuni per facilitare la realizzazione di alcune azioni previste dal Piano, in particolare:
 - la sperimentazione della costruzione della Carta del Consumo di Suolo;
 - gli approfondimenti per l'elaborazione della Carta condivisa di paesaggio;
 - l'analisi della componente geologica;
 - l'aggiornamento del Regolamento edilizio unico.
 - Sono ancora 4 i Comuni non dotati di PGT efficace, non avendo provveduto alla loro pubblicazione sul BURL. Con l'aggiornamento del PTR del 2018 i comuni lombardi interessati da obiettivi prioritari di interesse regionale e sovraregionale, tenuti all'invio del PGT in Regione per l'espressione del parere di compatibilità, sono passati da 549 a 454 (le valutazioni di compatibilità riferite ai PGT dei comuni interessati da PTRA sono diventate di competenza di Province e Città Metropolitana).

- In occasione delle varianti allo strumento urbanistico, il Comune deve sempre accertare la compatibilità con le limitazioni e prescrizioni definite nella componente geologica del PGT. Per le 274 varianti trasmesse nel 2018 tale verifica era presente solo nel 54% dei casi, incompleta nel 9% dei casi, nel 37% dei casi non era inclusa tra la documentazione trasmessa.
- Per il monitoraggio del consumo di suolo e della rigenerazione è stato sviluppato un sistema web di scambio/acquisizione delle informazioni tramite un visualizzatore con possibilità di scrittura/digitalizzazione ed è stata sviluppata una attività di sperimentazione che ha coinvolto alcune Province e Comuni della Lombardia. Questo processo consentirà ai Comuni di restituire le informazioni sullo stato di attuazione dei PGT al 2019, necessarie per redigere il primo rapporto di monitoraggio nel 2020.
- Negli otto anni trascorsi dall'istituzione del Fondo Aree Verdi sono stati rilasciati 2.638 titoli abilitativi riscuotendo poco meno di 8,2 milioni di euro di maggiorazione per un totale di 611 ettari trasformati, dei quali più del 40% è quasi equamente distribuito tra le Province di Milano e Brescia. Dal 1° gennaio 2018 (dopo la modifica introdotta con l.r. 37/17) i proventi delle maggiorazioni restano unicamente in capo ai Comuni e non vengono quindi più versati al Fondo Aree Verdi. La gestione diretta dovrebbe rendere più agevole l'impiego dei fondi anche se in caso di maggiorazioni di importi esigui si rileva un'eccessiva polverizzazione degli interventi e, in alcuni casi, la mancanza di un approccio progettuale a scala territoriale più ampia.
- Per promuovere interventi d'area vasta e di valenza sovracomunale, con le risorse del Fondo Aree Verdi (4 milioni di euro, di cui 1 milione di euro derivante dalle maggiorazioni riscosse dai Comuni e non utilizzate entro i termini stabiliti, e 3 milioni da risorse proprie regionali) è stato alimentato il finanziamento del bando "Infrastrutture verdi a rilevanza ecologica e di incremento della naturalità". La qualità dei progetti presentati si è dimostrata elevata e con la dotazione finanziaria disponibile è stato possibile ammettere a finanziamento solo 12 domande su 34 accolte, pari a 75 ettari di intervento complessivo.
- Lo stock invenduto di nuova costruzione in Lombardia è stato stimato pari a 38.267 abitazioni, con errore standard del 5,6%. Il fenomeno "invenduto" è particolarmente concentrato nell'area milanese e lungo la direttrice est-ovest Milano - Bergamo - Brescia. Il fenomeno, se rapportato a livello locale alla dimensione demografica, allo stock edilizio ed al volume di scambi sul mercato residenziale, evidenzia come decisamente più problematica l'area dell'Est milanese insieme alla seconda cintura metropolitana, alla fascia pedemontana (Monza-Bergamo-Brescia) e alla direttrice lodigiana. Lo stock invenduto rappresenta una frazione limitata del complesso delle compravendite del periodo considerato (8,4%), mentre assume un valore rilevante rispetto al volume medio annuo di abitazioni scambiate sul mercato (50,2%).
- Gli immobili sottoutilizzati in Lombardia sono complessivamente 22.432, pari a circa il 10% delle unità immobiliari di proprietà pubblica presenti. Escludendo le tipologie non adatte all'uso

abitativo (cantine, soffitte, box, parcheggi ...) la percentuale scende a circa il 7% con un patrimonio di circa 15.225 immobili sottoutilizzati, dei quali circa il 48%, pari a 7.344 unità immobiliari, di proprietà delle ALER.

- la l.r. 31/14 attribuisce ai comuni la facoltà di identificare nei PGT e sulla base di criteri definiti dalla Giunta (DGR 5832/2016) le opere edilizie incongrue da demolire a fronte del riconoscimento di diritti edificatori dimensionati secondo criteri stabiliti dal piano stesso. La Relazione n. 46 su questo tema riferisce che è stata sollecitata l'attenzione dei comuni verso la considerazione che i diritti volumetrici generati dalla demolizione delle opere incongrue vengano ricollocati in ambiti interni al tessuto urbano consolidato, privilegiando localizzazioni quali gli ambiti di rigenerazione urbana o le aree limitrofe alla mobilità pubblica e prevedendo eventuali incentivi per gli interventi che contemplino una gestione attenta dei materiali da demolizione prodotti o che prevedano, oltre al ripristino ambientale dei suoli, anche proposte di riqualificazione e valorizzazione delle aree interessate. Inoltre, la Relazione indica il trasferimento dei diritti edificatori per la rinaturalizzazione dei suoli occupati da opere edilizie incongrue come, ad oggi, lo strumento normativo più idoneo.
- Nel 2018 sono stati emanati 11.574 provvedimenti paesaggistici, in diminuzione rispetto all'anno precedente (-11%); la contrazione, seppur meno accentuata, era stata già rilevata nel 2017 (-6% rispetto al 2016). Dal confronto tra provvedimenti favorevoli e negativi emerge, confermando le percentuali del precedente anno, una limitatissima incidenza dei provvedimenti negativi, in conseguenza anche dell'azione delle Commissioni paesaggio locali. Le tipologie di interventi ricorrenti, che rappresentano insieme oltre il 50% del totale dei provvedimenti, riguardano principalmente opere ed interventi di manutenzione straordinaria (26%), nuova costruzione (14%) e ristrutturazione edilizia (11%).
- Il monitoraggio degli interventi di recupero dei vani e locali seminterrati ha evidenziato che 253 comuni hanno comunicato di aver deliberato l'esclusione di parti del territorio comunale dall'applicazione della legge, tra i principali motivi vi sono ragioni legate alla difesa del suolo e di rischio idrogeologico, seguite da esigenze di tutela igienico sanitaria e paesaggistica. 203 Comuni hanno invece inviato informazioni sull'attuazione della l.r. 7/2017, segnalando complessivamente 269 interventi, distribuiti su 92 comuni lombardi, dato che indica una media di circa tre interventi per ogni comune.

3. Le osservazioni e le proposte del Comitato

Esaminati i contenuti della Relazione n. 46, il Comitato Paritetico in primo luogo osserva che la relazione ha cercato di rispondere al mandato informativo contenuto nella l.r. 12/2005 e nella l.r. 7/2017. Rileva anche che è possibile fare altri passi in avanti nell'efficacia comunicativa della Relazione e che i paragrafi denominati "elementi di sintesi" non riescono ancora a restituire una visione chiara delle criticità o dei punti di forza degli interventi descritti.

Inoltre, considerate le finalità dell'Osservatorio, i paragrafi dedicati al tema "consumo di suolo e rigenerazione urbana" risultano poco approfonditi e meno ricchi di informazioni rispetto ad altre relazioni ricevute gli scorsi anni. A distanza di 4 anni (i contenuti della relazione sono aggiornati a dicembre 2018) dall'approvazione della l.r. 31/2014 per la riduzione del consumo di suolo, non viene fatto alcun tipo di bilancio sugli esiti di quelle disposizioni e non viene riportato un quadro sintetico chiaro e comprensibile ai non addetti ai lavori di come sia stata l'evoluzione della strategia regionale per affrontare questo aspetto.

Il Comitato mette in evidenza anche che nella Relazione non vi sono considerazioni conclusive o altri elementi utili a interpretare i dati presentati e a comprendere esiti e implicazioni generali sui seguenti aspetti:

- lo stock abitativo invenduto in Lombardia;
- le unità immobiliari di proprietà pubblica sottoutilizzate.

Altri argomenti potranno evidenziare elementi interessanti se monitorati ed oggetto di successive analisi:

- le possibilità apparentemente sottoutilizzate di recupero dei seminterrati offerte dalla l.r. 7/2017;
- eventuali nuove edizioni del bando regionale «Infrastrutture verdi» che confermino o smentiscano le considerazioni che hanno portato alle profonde modifiche adottate per il Fondo Aree Verdi;
- disposizioni regionali che non lascino i comuni nell'incertezza su quale possa essere il destino delle proprietà dei suoli ripristinati dopo la delocalizzazione delle opere edilizie incongrue.

Nella consapevolezza che le politiche territoriali rispondono a varie e rilevanti problematiche collettive e riguardano temi ampi e complessi che difficilmente possono essere trattati tutti in un'unica relazione informativa, il Comitato ritiene di evidenziare di seguito gli aspetti sui quali mantenere alta l'attenzione del Consiglio:

- l'applicazione delle disposizioni adottate con l'adeguamento degli strumenti di pianificazione territoriale al PTR rivisto e integrato secondo le disposizioni della l.r. n. 31/2014;
- la realizzazione di interventi che proseguano e sviluppino le strategie regionali volte a:
 - sostenere il censimento e il recupero delle aree dismesse presenti nel territorio regionale;
 - promuovere gli interventi di ristrutturazione e rigenerazione urbana;
- il sostegno della gestione associata per le funzioni comunali relative al governo del territorio.

In conclusione, dell'esame svolto, il Comitato determina di:

1. trasmettere gli esiti dell'esame condotto alla V Commissione consiliare, quale contributo conoscitivo per le attività di propria competenza;
2. trasmettere il documento all'Assessore competente affinché nella prossima rendicontazione possano essere tenute in conto le osservazioni espresse;

3. esprimere alla Giunta e all'Assessore competente l'apprezzamento per la regolarità con cui viene inviata ogni anno la relazione sull'attività dell'Osservatorio permanente della programmazione territoriale e l'auspicio che il flusso informativo verso il Consiglio sull'attuazione delle leggi regionali n. 12/2005 e n. 31/2014 prosegua;
4. rinnovare l'invito all'Osservatorio Permanente della Programmazione Territoriale di proseguire il processo di semplificazione nella divulgazione dei contenuti, con l'inserimento nelle prossime relazioni di conclusioni ragionate e indicazioni di policy.

f.to Il Presidente
Barbara Mazzali

f.to Il Vice Presidente
Marco Degli Angeli

Copia informatica di documento analogico