



Regione Lombardia

IL CONSIGLIO

Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione

Esame della relazione n. 115 del 2021

**L.R. 12/2005: OSSERVATORIO PERMANENTE DELLA PROGRAMMAZIONE
TERRITORIALE – RELAZIONE ANNUALE 2020 AI SENSI DELL’ART. 102 TER DELLA
STESSA L.R. 12/2005 E L.R. 7/2017 SUL MONITORAGGIO DEL RECUPERO DEI VANI E
LOCALI SEMINTERRATI, CON FOCUS SUL MONITORAGGIO DEL CONSUMO DI SUOLO
IN ATTUAZIONE DELLA L.R. 31/2014**

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 7 ottobre 2021

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, nelle sedute del 30 settembre 2021 e del 7 ottobre 2021 sulla Relazione n.115 che la Giunta regionale ha inviato al Consiglio nell'aprile 2021. La Relazione in esame risponde al mandato informativo previsto da due leggi regionali:

- la l.r. 12/2005 all'art. 102 ter "Clausola valutativa" come modificato dall'art. 10, comma 1, lett. b) della l.r. 18/2019, stabilisce che la Giunta regionale redige una relazione annuale per valutare l'attuazione della l.r. 12/2005 e i risultati progressivamente ottenuti nel realizzare le politiche regionali per il governo del territorio, anche avvalendosi della relazione dell'Osservatorio permanente della programmazione territoriale di cui all'art. 5;
- la l.r. 7/2017, "Recupero dei vani e locali seminterrati esistenti", all'art. 5 "Monitoraggio e clausola valutativa" stabilisce che la Giunta presenti con cadenza annuale al Consiglio un rapporto sull'attuazione della legge da trasmettere quale parte integrante della relazione annuale prevista all'articolo 102 ter della l.r. 12/2005.

Considerata l'ampiezza e complessità delle tematiche affrontate nella Relazione, l'esame del Comitato si è concentrato solo su alcuni aspetti fra tutti quelli affrontati nella relazione, privilegiando le tematiche sulle quali il CPCV aveva già espresso grande interesse in occasione dell'esame svolto sulla relazione precedente.

2. Le principali informazioni emerse

La relazione annuale sulla Programmazione territoriale è stata inviata al Consiglio regionale con regolarità (la REL n.115 infatti è la dodicesima trasmessa dall'approvazione della l.r. 12/2005 e la terza dall'approvazione della l.r. 7/2017) arricchendosi di volta in volta nei contenuti, tanto da raggiungere un carico informativo considerevole. La relazione inviata nel 2021, in particolare, propone alcuni approfondimenti, fra i quali ricorrono tre argomenti sui quali il CPCV ha chiesto in diverse occasioni di mantenere alta l'attenzione:

- **il consumo di suolo**, con il monitoraggio completo a livello regionale dell'implementazione degli strumenti per la misurazione del consumo di suolo e della rigenerazione urbana (ai sensi della l.r. 31/2014); la verifica e l'aggiornamento dei dati trasmessi dai Comuni e contenuti nei PGT in seguito all'integrazione del PTR e all'approvazione della DGR 1372/2019; i principali indicatori introdotti per la Carta del consumo di suolo dei PGT;
- **il Progetto di rigenerazione intercomunale delle aree delocalizzate di Malpensa**, in particolare rispetto alla sperimentazione dei meccanismi di perequazione territoriale, che potrebbe rappresentare un importante caso di studio ed un esempio replicabile;

- **Il monitoraggio degli interventi di recupero dei vani e locali seminterrati.**

L'esame del Comitato dunque, per questa annualità, si è concentrato su questi temi, per il primo dei quali (consumo di suolo) sono disponibili dati aggiornati di grande valore conoscitivo. Di seguito la sintesi delle informazioni relative a queste tematiche.

- A livello nazionale sono disponibili dati omogenei sul consumo di suolo relativi unicamente alla «**copertura artificiale del suolo**» (consumato nello stato di fatto), grazie al monitoraggio realizzato da ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) con la collaborazione di SNPA (Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente). Regione Lombardia ha promosso un sistema di monitoraggio basato su una grandezza diversa e volto alla «**limitazione del consumo di suolo in termini urbanistici**». Un primo elemento informativo necessario per comprendere correttamente i dati presentati in seguito consiste nel precisare queste due diverse modalità di misurazione. Ciò non rappresenta una criticità, ma una ricchezza informativa, se correttamente interpretata. L'approccio assunto da Regione Lombardia persegue principalmente l'obiettivo di limitare la futura e potenziale occupazione del suolo¹, andando ad agire sulle previsioni di sviluppo dei piani comunali riportate all'evolversi degli scenari demografici. L'approccio ISPRA/SNPA, invece, rivolge l'attenzione verso la rappresentazione delle aree consumate allo stato di fatto², monitorando sia l'impermeabilizzazione del suolo, sia le altre forme di copertura artificiale.
- La stima del consumo di suolo in corso, secondo la metodologia di Regione Lombardia, necessita del calcolo della **superficie urbanizzata**, di quella **urbanizzabile** e degli **ambiti di trasformazione (AT)**. Misurazione realizzata attraverso la **banca dati regionale dei PGT** (Piani di Governo del Territorio) e delle relative «Tavole delle previsioni di piano», che riportano le informazioni digitali (shapefile) sulla base di una legenda unificata che i Comuni sono tenuti a consegnare al SIT regionale (Sistema Informativo Territoriale) ad ogni approvazione di variante urbanistica (art.3, l.r. n. 12/2005). Grazie a questo Regione Lombardia conosce le previsioni urbanistiche di tutti i suoi comuni e ha potuto elaborare i contenuti del PTR (Piano Territoriale Regionale) sulla base del confronto tra la domanda potenziale (dati ISTAT) e l'offerta di nuovi insediamenti, **promuovendo uno sviluppo proporzionato all'andamento demografico**. Si tratta tuttavia di dati comunali non certificati e soggetti a controllo regionale informatico ma non anche urbanistico, che si sono spesso rivelati non omogenei e di scarsa qualità perché incompleti o non coerenti con le specifiche tecniche definite a livello regionale e che risultano pertanto da verificare e aggiornare alla scala locale.

¹ Il metodo individua la superficie urbanizzata e urbanizzabile dei piani comunali e la conseguente definizione della soglia di riduzione degli ambiti di trasformazione.

² Il metodo individua le principali trasformazioni che, in alcuni casi, possono avvenire in aree precedentemente libere ma all'interno o ai margini del tessuto urbanizzato consolidato.

- Regione Lombardia si è servita dei dati sulla programmazione comunale disponibili al momento di predisposizione del progetto di integrazione del PTR (31 agosto 2016). La superficie urbanizzata calcolata secondo il metodo di stima regionale è di **336.870 ettari**, pari al **14,3%** del territorio. La superficie urbanizzabile calcolata è pari a **35.649 ettari**, pari all'**1,5%** della superficie complessiva e a circa il **10,6%** di quella urbanizzata. Il consumo di suolo in corso (esistente e previsto, superficie urbanizzata + urbanizzabile) calcolato ai sensi della l.r. 31/2014 è di **372.519 ettari**, corrispondente al **15,8%** del territorio.
- La **soglia di riduzione del consumo di suolo** è calcolata come valore percentuale di riduzione delle superfici territoriali urbanizzabili interessate dagli ambiti di trasformazione su suolo libero dei PGT vigenti al 2 dicembre 2014 (data di entrata in vigore della legge), da ricondurre a superficie agricola o naturale. L'integrazione del PTR individua una «**soglia regionale di riduzione del consumo di suolo**» pari al **25%** (in media) per il 2020 e pari al **45%** per il 2025.
- L'attività di rilevazione denominata "**Offerta PGT**" attraverso l'interlocuzione con tutti i comuni lombardi e la collaborazione delle province, ha potuto confrontare le informazioni inviate originariamente dai comuni all'atto dell'approvazione del PGT³ con quelle reali, trasmesse dai comuni nell'attività di rilevazione, nonché di misurare al 2020 lo stato di attuazione delle medesime e le previsioni ancora in attesa di essere attuate, utili per la futura verifica della soglia di riduzione.
- Le **quantificazioni del PTR coincidono con le informazioni rilevate nell'indagine offerta PGT in termini di Superficie Territoriale (ST)⁴ a destinazione residenziale su suolo libero**, ovvero delle previsioni che generano consumo di suolo (8.961 ettari misurati dal PTR contro gli 8.940 ettari rilevati dall'offerta PGT), pur evidenziando differenze più marcate rispetto alle singole province. Per le altre funzioni urbane, pur emergendo differenze è possibile affermare che i dati del PTR integrato ai sensi della l.r. 31/14 e quelli rilevati con l'indagine siano simili. Ciò conforta riguardo l'adeguatezza delle valutazioni effettuate dal PTR.
- Diversamente, **non coincide la quantificazione nel PTR della superficie lorda di pavimento (SLP)⁵ realizzabile all'interno della superficie territoriale con quella ricavata dalle informazioni rilevate nell'indagine offerta PGT**. Sul tema sono necessari ulteriori approfondimenti, per comprendere appieno motivazioni e natura degli scostamenti che, in questa fase, non si è ancora in grado di valutare.
- A partire dalla verifica della riduzione delle previsioni degli AT dal 2014 al 2020, si sono ricavate anche le informazioni riferite ad un indicatore rilevante per la verifica di attuazione della l.r.

³ Ovvero quelle utilizzate per la redazione dell'integrazione del PTR ai sensi della l.r. 31/2014, per la riduzione del consumo di suolo, come illustrato nel punto precedente.

⁴ L'effettivo consumo di suolo previsto espresso in termini di potenziale trasformazione del suolo libero.

⁵ L'effettiva offerta di superfici edificabili espressa in termini di potenzialità edificatoria.

31/2014: l'attuazione delle previsioni comportanti consumo di suolo intervenute a seguito dell'entrata in vigore della legge stessa (percentuale di attuazione rispetto alle previsioni residue dei PGT al 2014). Le previsioni comportanti consumo di suolo, per quantificare la riduzione complessiva di AT intervenuta dal 2014 al 2020, evidenziandone le due componenti: gli AT attuati e gli AT eliminati a seguito dell'entrata in vigore della l.r. 31/2014.

Riduzione del consumo di suolo e attuazione delle previsioni AT su suolo libero dal 2014 al 2020

PREVISIONI SUOLO LIBERO (mq)	AT RESIDUI AL 2014	AT RESIDUI AL 2020	RIDUZIONE AT	ATTUAZIONE AT		RIDUZIONE CONSUMO DI SUOLO	
				AT ATTUATI	% SU AT 2014	AT ELIMINATI 2014-2020	% SU AT 2014 RESIDUI
	ST	ST	ST	ST	%	ST	%
RESIDENZA	82.980.444	68.491.507	14.488.937	6.849.776	8%	7.639.161	9,0%
ALTRO	117.780.928	97.234.288	20.546.640	8.127.338	7%	12.419.302	10,5%
TOTALE	200.761.372	165.725.795	35.035.577	14.977.114	7,5%	20.058.463	10,0%

Fonte: Regione Lombardia DG Territorio e Protezione civile

- La soglia di riduzione ottenuta dai 427 Comuni che hanno approvato varianti in riduzione del consumo di suolo nel periodo transitorio⁶ (21,60% residenziale e 22% per le altre funzioni) è molto vicino alle soglie tendenziali di riduzione regionali indicate dal PTR (25% per la destinazione residenziale e 20% per le altre destinazioni). Il dato resta parziale, tenendo conto del fatto che i Comuni sono tenuti a adeguare i PGT solo dopo l'approvazione dei PTCP provinciali (attualmente non ancora approvati). I dati comunque indicano che per il primo gruppo di Comuni che hanno operato la riduzione la tendenza a ridurre il consumo di suolo è in linea con i contenuti della l.r. 31/2014 e con le percentuali previste dal PTR approvato nel 2018.

Riduzione del consumo di suolo dal 2014 al 2020 relativa ai 427 comuni interessati dalle varianti agli AT

PREVISIONI SUOLO LIBERO (mq)	AT 2014 TOTALI	AT 2014 ATTUATI AL 2014	AT RESIDUI AL 2014	AT ELIMINATI 2014-2020	% SU AT 2014 RESIDUI
	ST	ST	ST	ST	%
RESIDENZA	38.463.419	3.044.548	35.418.871	7.639.161	21,6%
ALTRO	61.055.883	4.600.732	56.455.151	12.419.302	22,0%
TOTALE	99.519.302	7.645.280	91.874.022	20.058.463	21,8%

Fonte: Regione Lombardia DG Territorio e Protezione civile

- La REL 115 ha presentato i principali dati utili a comprendere il livello macro dei fenomeni in atto, poiché la lettura complessiva delle dinamiche di adeguamento dei PGT alla l.r. 31/2014 è molto complessa, anche per il contesto dinamico in continua evoluzione (varianti PGT). Man mano che si raccolgono e approfondiscono le informazioni emergono **differenze sensibili tra le diverse province**, le cui motivazioni devono essere indagate e approfondite, risiedendo in gran parte nelle modalità e consuetudini che localmente si sono sedimentate nella stesura dei PGT, anche in termini di tecnica pianificatoria e di visioni, che dovranno essere analizzate nel dettaglio per una loro appropriata valutazione.

⁶ Di cui all'art. 5 della l.r. 31/2014.

- L'Accordo di chiusura dell'AdPQ Malpensa (DGR 7804/2018) prevedeva che le aree delocalizzate potessero essere oggetto di un futuro Accordo Territoriale tra Regione Lombardia, Provincia di Varese e i 3 Comuni interessati per consentirne un'adeguata qualificazione urbana e per attuare ulteriori opere di mitigazione e compensazione ambientale. Nel corso del 2020 è stato tracciato un primo passo per la valorizzazione di tali aree, attraverso la definizione di un progetto fondato su un modello di perequazione e di redistribuzione intercomunale della fiscalità locale, conseguente alle future trasformazioni insediative previste nelle aree delocalizzate. Si tratta di un percorso in divenire, non ancora concluso, che cerca di evitare l'usuale approccio di pianificazione prettamente comunale perseguendo invece un modello di ripartizione equa dei costi e dei benefici derivanti dalle future trasformazioni edilizie e superando la «concorrenza» tra i Comuni in materia insediativa.
- Con riferimento agli interventi della l.r. 7/2017, "Recupero dei vani e locali seminterrati esistenti" il confronto tra i dati relativi al 2019 e quelli del 2020 evidenzia, in un quadro di valori assoluti già ridotti, un decremento di circa il 20% della superficie recuperata. Tale riduzione potrebbe essere la manifestazione di un trend in diminuzione sull'utilizzo delle possibilità di recupero offerte dalla legge, oppure dipendere anche dalla minor partecipazione dei Comuni al monitoraggio. La superficie recuperata è essenzialmente data dagli interventi avvenuti a Milano, con un incremento di circa 1.750 mq, contro una consistente decrescita complessiva negli altri Comuni per i quali sono pervenuti i dati di circa 8.000 mq in meno rispetto al 2019.

Confronto 2019 – 2020 recupero vani e locali seminterrati su intero territorio lombardo

	INTERVENTI (n°)	SUPERFICIE (mq)	RESIDENZIALE (mq)	TERZIARIO (mq)	COMMERCIALE (mq)	ALTRO (mq)
2019	346	32.227	23.305	4.478	1.404	3.040
2020	237	25.882	20.733	4.248	900	0

Fonte: Regione Lombardia

3. Le osservazioni e le proposte del Comitato

Esaminati i contenuti della relazione, il Comitato Paritetico in primo luogo osserva che le informazioni riportate cercano di rispondere al mandato conoscitivo definito dalle clausole valutative contenute nella l.r. 12/2005 e nella l.r. 7/2017.

Inoltre, il Comitato evidenzia che la REL 115 segna un passo avanti degno di nota rispetto alle rendicontazioni precedenti, sia per la rilevanza dei contenuti che per le modalità della loro divulgazione. In particolare, la ricchezza dei contenuti è rappresentata dall'approfondimento sul consumo di suolo, che costituisce una prima importante esperienza, anche a livello nazionale, di verifica e misurazione rispetto alle previsioni dei vigenti strumenti urbanistici comunali (PGT). La qualità delle forme divulgative è rappresentata dalla scelta di iniziare ogni paragrafo con un *abstract* sintetico; anticipare, nel capitolo sul consumo di suolo, una sintesi dei principali risultati preliminarmente all'esposizione dei dati e chiudere alcuni paragrafi con riflessioni conclusive su

criticità e punti di forza. Tutti questi accorgimenti rendono la lettura della relazione più chiara ed efficace anche per i non addetti ai lavori.

Il Comitato osserva che la corrispondenza tra la soglia di riduzione ottenuta dai 427 Comuni che hanno approvato varianti in riduzione del consumo di suolo nel periodo transitorio e la soglia tendenziale di riduzione regionale indicate dal PTR, pur essendo un dato promettente, non consente di trarre conclusioni generalizzabili all'intero territorio regionale. Non vi è certezza che, nei prossimi anni, quanto osservato nei 427 Comuni si svilupperà ulteriormente ed allargherà anche alle restanti amministrazioni locali; dunque, la valutazione sulla corrispondenza tra la programmazione comunale e la soglia prevista di riduzione tendenziale del consumo di suolo a livello regionale (25%, in media, per il 2020 e 45% per il 2025) dovrà essere monitorata attentamente ed aggiornata.

Il CPCV mette in evidenza anche che alcuni argomenti illustrati nella relazione in esame potranno far emergere elementi interessanti se monitorati e fatti oggetto di successive analisi:

- le ragioni della disomogeneità tra il dato della superficie lorda di pavimento (SLP) realizzabile all'interno della superficie territoriale utilizzata dal PTR 31/14 (per determinare il fabbisogno di abitazioni) e quella ricavata dalle informazioni rilevate nell'indagine "Offerta PGT";
- il dato sul consumo di suolo dopo l'approvazione dei PTCP provinciali (i PGT dovranno infatti essere adeguati a tali previsioni) e quando (dai 427 attuali) crescerà ulteriormente il numero di Comuni ad aver approvato varianti;
- le sensibili differenze tra i dati e le dinamiche di adeguamento dei PGT alla l.r. 31/2014 osservati nelle diverse province e dovuti a modalità e consuetudini che si sono sedimentate nella stesura della programmazione territoriale locale, anche in termini di tecnica pianificatoria e di visioni;
- il rinnovamento dei dati e delle analisi per valutare se la soglia prevista di riduzione tendenziale del consumo di suolo è quella più corretta dopo il prossimo aggiornamento del PTR.

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 l'aspetto sul quale si concentra l'interesse conoscitivo del Consiglio. La l.r. 18/2019, di modifica e integrazione della l.r. 12/2005, per favorire gli interventi di rigenerazione e incentivare una più elevata qualità edilizia e ambientale nel recupero del patrimonio edilizio esistente, individua alcune misure di incentivazione (riduzione degli oneri di urbanizzazione, incremento dell'indice di edificabilità, maggiorazione del contributo sul costo di costruzione per interventi che consumano suolo agricolo) e introduce semplificazioni per rendere più veloci i processi, in particolare ponendo attenzione a facilitare l'individuazione degli ambiti di rigenerazione e i relativi incentivi, nonché il recupero degli immobili abbandonati o dismessi a elevata criticità. L'implementazione di queste misure è di grande interesse per consentire al Consiglio di valutare l'andamento della strategia regionale di rigenerazione urbana. Alcune delle

disposizioni della l.r. 18/2019 sono state applicate all'entrata in vigore della legge (14 dicembre 2019), mentre altre potranno esserlo a seguito di specifici provvedimenti attuativi della legge, di competenza di Regione Lombardia o dei singoli Comuni.

Il Comitato ribadisce quindi il suo interesse ad essere aggiornato sull'approvazione dei suddetti adempimenti comunali e regionali e a conoscere l'implementazione di questi strumenti per incentivare la rigenerazione urbana.

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, n. 31/2014 e n. 7/2017 prosegua;
4. esprimere apprezzamento per i contenuti dell'approfondimento sul consumo di suolo e rinnovare l'invito a proseguire il processo di semplificazione nella divulgazione dei contenuti, con l'inserimento nelle prossime relazioni di indicazioni di policy.

f.to Il Presidente
Marco Degli Angeli

f.to Il Vice Presidente
Barbara Mazzali