



Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione

Missione valutativa

“Il Consumo di suolo nella pianificazione comunale”

Relazione finale

- 1. L’ambito di competenza del Comitato**
- 2. Gli scopi conoscitivi della missione**
- 3. Le principali evidenze emerse**
- 4. I temi di riflessione**
- 5. Le proposte**

Approvato nella seduta del 5 marzo 2015

1. L'ambito di competenza del Comitato

Nell'ambito delle attività assegnategli per l'esercizio della funzione consiliare di controllo e valutazione, il Comitato Paritetico ha avviato, d'intesa con la V Commissione Territorio e Infrastrutture, la missione valutativa "Il consumo di suolo nella pianificazione comunale" per rispondere, tramite dati oggettivi ed evidenza empirica, alle esigenze conoscitive espresse dalla Commissione stessa, al fine di stimare l'effettivo consumo di suolo previsto nei Piani di Governo del Territorio (PGT) e analizzare i processi che hanno portato a tali scelte programmatiche nei comuni lombardi.

L'Ufficio di Presidenza del Consiglio ha approvato il progetto di missione valutativa con deliberazione n. 202 del 12 giugno 2014 e ne ha affidato lo svolgimento a Éupolis Lombardia.

Il Comitato ha esaminato i risultati della missione nelle sedute del 12 febbraio 2015, svolta in forma congiunta con la V Commissione consiliare, e del 5 marzo 2015. Questa Relazione ne sintetizza gli esiti principali, per trasmetterli alla V Commissione quale contributo di conoscenza su un tema di grande rilevanza per le competenze della Commissione e di particolare interesse in vista di possibili modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005 , N. 12 "Legge per il governo del territorio".

2. Gli scopi conoscitivi della missione

La missione valutativa è stata avviata con l'intento di approfondire la conoscenza sulle dimensioni del consumo di suolo previsto con gli strumenti di pianificazione territoriale dei comuni in rapporto alle effettive esigenze dettate dal processo di urbanizzazione in atto in Lombardia. Inoltre il mandato è stato quello di definire le dimensioni e le ragioni della tendenza di molti comuni a considerare già urbanizzate aree libere nello stato di fatto, già emersa in occasione di analisi svolte dalla Regione Lombardia sulle potenziali trasformazioni previste dai PGT.

Per meglio comprendere le evidenze emerse dalla missione valutativa è opportuno ricordare i quesiti valutativi sottoposti al gruppo di ricerca. L'analisi doveva essere volta a spiegare:

- a) qual è il potenziale consumo di suolo delineato dalle previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale dei comuni;
- b) con quali finalità sono state programmate le espansioni previste dagli strumenti di pianificazione territoriale dei comuni;
- c) qual è l'entità delle aree di potenziale trasformazione non inserite in ambiti di trasformazione derivanti da trasposizioni di precedenti classificazioni effettuate nei Piani Regolatori Generali (PRG)
- d) se i risultati ottenuti attraverso l'elaborazione dei dati digitali sono confermati da un'analisi documentale dei Piani di Governo del Territorio (PGT);
- e) se le ragioni descritte nei documenti di piano motivano le potenziali trasformazioni previste dagli strumenti di pianificazione territoriale dei comuni;
- f) quale interpretazione danno dei dati e delle informazioni ottenute dalle analisi precedenti i soggetti pubblici e privati coinvolti in questa politica.

3. Le principali evidenze emerse

I principali contributi conoscitivi della missione valutativa elaborati nel tentativo di dare risposta a questi quesiti valutativi sopra ricordati sono stati conseguiti tramite quattro distinte fasi di analisi.

I. La prima consiste in un'**indagine svolta su tutto il territorio regionale e distinta per provincia con una copertura dell'87% dei comuni lombardi, ovvero circa 1.330 comuni.** Quei comuni che al momento di svolgimento della missione valutativa avevano individuato i loro Ambiti di Trasformazione (AT) e il loro Tessuto Urbano Consolidato (TUC). Per gli altri comuni, in assenza di una pianificazione definita, evidentemente non era possibile svolgere alcun tipo di analisi documentale o digitale. Questa indagine con il supporto di dati di dettaglio ha evidenziato che:

- le trasformazioni inserite nel Documento di Piano dei PGT ammontano a 31.108 ha; di queste il 34% (10.638 ha) è previsto in aree già urbanizzate (riuso), senza dunque consumo di nuovo suolo, mentre il 66% (20.470 ha) va a intaccare terreni liberi (espansioni), dunque consumando nuovo suolo. Osservando la distribuzione delle espansioni nei suoli liberi dove sono previste le trasformazioni, risulta che circa l'87% degli AT si localizza su suoli a destinazione agricola mentre il 12% su suoli naturali;
- emerge un totale di 33.367 ha di terreno soggetto a trasformazione diretta, composte per il 93% (31.982 ha) da aree di espansione e per il 7% (2.384 ha) da completamenti. La maggior parte delle aree soggette a trasformazione diretta va ad intaccare suoli prevalentemente a destinazione agricola (69%). I suoli naturali trasformati sono circa il 22% mentre le aree di completamento per le quali è presumibile che siano aree interstiziali e di risulta in un tessuto prevalentemente urbanizzato, rappresentano solo il 7%;
- dunque il dato complessivo derivato dalla verifica delle previsioni di trasformazione dei PGT lombardi indica che sono circa 20 mila gli ettari di suolo soggetti a previsioni di espansione degli ambiti di trasformazione, mentre sono più di 33 mila gli ettari di suolo interessati da previsione di espansione o completamento che consumeranno suolo libero attraverso modalità di estensione diretta del tessuto urbano consolidato. Pertanto il **consumo di suolo potenziale è di oltre 53 mila ettari**, misura ben più elevata di quella registrata tra il 1999 e il 2012 (circa 47 mila ha), anni di grande espansione edilizia. **Si tratta quindi soprattutto di un consumo di suolo che i comuni lombardi prevedono di realizzare attraverso estensioni del tessuto urbano consolidato e trasformazioni dirette, anziché da ambiti di trasformazione.**

II. La seconda fase di analisi consiste in un'**indagine svolta su tutto il territorio regionale e distinta per provincia con una copertura del 90% dei comuni lombardi, ovvero 1.387 comuni**. Quei comuni che al momento di svolgimento della missione valutativa

possedevano una banca dati MISURC necessaria per l'elaborazione delle trasformazioni dirette. Questa indagine con il supporto di dati di dettaglio ha evidenziato che:

- le **aree appartenenti al residuo dei precedenti PRG ammontano a circa 14.739 ha**, di questi 7.933 ha (48%) sono i residui riconfermati dagli strumenti di pianificazione vigente (i PGT), mentre 6.805 ha sono i residui compresi nelle trasformazioni dirette. Tale dato implica che le trasformazioni riconfermate e derivate da "residui" della precedente gestione urbanistica vengono pressoché equamente divisi tra previsioni del Documento di Piano e trasformazioni dirette inserite nell'ambito del TUC;
- confrontando il totale delle aree di potenziale trasformazione previste con il totale del residuo emerge come **il residuo incida per il 22,8% sul totale delle previsioni a livello regionale** e quindi non assume un peso maggioritario rispetto alle nuove scelte di trasformazione d'uso dei suoli contenute negli strumenti urbanistici locali;
- circa **il 72% delle trasformazioni ereditate da strumenti di pianificazione previgenti sono di espansione, quindi riguarderanno aree libere e costituiscono un potenziale consumo di suolo**, mentre il 28% interessa ambiti già urbanizzati.

III. La terza fase è costituita da un'analisi documentale e cartografica delle scelte territoriali descritte nei PGT di **un campione eterogeneo di 15 comuni lombardi**. Questa indagine con il supporto di mappe e rappresentazioni cartografiche, ha evidenziato che:

- si conferma **la tendenza generale nell'ambito di applicazione del PGT di considerare una consistente parte delle trasformazioni all'interno del TUC mediante una pianificazione spesso definita di "completamento" che prevede, in realtà, vere e proprie trasformazioni urbanistiche assoggettate a piano attuativo, che non vengono computate nel dimensionamento generale delle trasformazioni del Documento di Piano**. I comuni analizzati tendenzialmente aggiungono, senza esplicitarne le quantificazioni, alle trasformazioni del Documento di Piano, altrettante trasformazioni direttamente conformative (pur sottoposte a Piano Attuativo Comunale) nel Piano delle Regole;

- la definizione del fabbisogno abitativo e/o occupazionale è quasi sempre il riferimento principale al dimensionamento del PGT. Non esistono tuttavia indicatori oggettivi e condivisi nella definizione degli scenari di sviluppo e in tal senso le ipotesi previsionali e programmatiche dei piani sono eterogenee e difficilmente verificabili (quando non addirittura evidentemente imprecise);
- tutti i comuni adempiono alla coerenza formale degli obiettivi dei PTCP ma solo tre comuni presentano una contabilità dei processi potenziali di urbanizzazione attivabili nell'ambito dell'attuazione delle trasformazioni di Piano;
- nessuna misura fiscale (oneri di scopo) è stata applicata quale disincentivo alla trasformazione delle aree agricole e naturali;
- solo un comune agisce eliminando i residui non attuati della previgente pianificazione che determinavano consumo di suolo;
- solo un comune adotta la compensazione ecologica preventiva e il conto ecologico, mentre uno adotta misure di compensazione ambientale legate all'attuazione degli Ambiti di Trasformazione;
- solo un comune prevede l'utilizzo di indicatori di qualità agronomica dei suoli (utilizzando la Land Capability Classification) quale elemento a supporto della definizione degli obiettivi di qualità per le trasformazioni urbanistiche contenute nelle schede per gli Ambiti di Trasformazione;
- nessuno strumento di monitoraggio del processo di urbanizzazione viene impiegato nelle regole programmatiche dei Documenti di Piano analizzati, né rimanda alla VAS quale strumento di effettivo supporto alle procedure di monitoraggio delle politiche urbanistiche;
- nessun comune adotta un dimensionamento degli effetti indotti dalle trasformazioni urbane da cui si evinca un saldo netto pari a zero mq di nuove urbanizzazioni previste;
- solo un comune elabora il proprio Documento di Piano nell'ambito di uno schema strutturale intercomunale, condividendo pertanto le strategie di trasformazione con i comuni contermini.

IV. La quarta fase di indagine è stata svolta tramite delle **interviste dirette, preceduta da elementi conoscitivi sugli esiti delle indagini svolte, per raccogliere l'opinione e i commenti di 12 stakeholder lombardi** in rappresentanza del mondo scientifico e accademico, della sfera professionale (progettuale e giuridica), delle amministrazioni locali (comunali) e degli operatori di settore. Questa indagine ha evidenziato elementi condivisi, sia riguardo le motivazioni che gli orientamenti alla pianificazione:

- la consapevolezza sulla questione del consumo di suolo e sulla necessità di rivolgere particolare attenzione al suo contenimento;
- l'inadeguatezza della scala comunale per il governo del fenomeno e la conseguente necessità di una revisione del sistema di governance territoriale (anche se gli amministratori locali apprezzano l'autonomia decisionale locale);
- la co-pianificazione come opportunità mancata o come potenzialità non ancora espressa;
- la necessità di evoluzione degli strumenti di pianificazione;
- il possibile ruolo di misure fiscali, compensative e di incentivazione.

L'indagine ha evidenziato anche elementi di differenza.

I tecnici/professionisti assegnano maggior peso a:

- le criticità degli strumenti (VAS e monitoraggio) e alla loro debolezza (PTCP);
- la mancanza di un sistema efficace di coerenza e di controllo dei livelli amministrativi superiori (provinciale e regionale);

gli amministratori e gli operatori assegnano invece maggior peso a:

- le istanze del territorio;
- le difficoltà delle operazioni di riconversione/rigenerazione del tessuto urbano.

4. I temi di riflessione

Il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione propone alla V Commissione – Territorio e Infrastrutture del Consiglio regionale una riflessione sulle seguenti considerazioni emerse nel corso dell'analisi.

1. Tenuto conto che una parte cospicua del consumo di suolo potenziale è dovuta alle previsioni di espansione diretta all'interno del TUC (disciplinate dal PdR), e non agli Ambiti di Trasformazione, si evidenzia come questa sfugga alla regolamentazione quantitativa prevista dai PTCP per limitare i consumi di suolo nell'ambito della verifica di compatibilità che interessa i soli Documenti di Piano. Questa informazione sottolinea che buona parte delle previsioni quantitative previste dai PTCP, per limitare i consumi di suolo, non riuscirebbero ad oggi ad agire efficacemente.
2. Solo $\frac{1}{4}$ del totale delle previsioni di sviluppo che determinano nuovo consumo di suolo deriva da previsioni riconfermate dalla pianificazione previgente.
3. Un uso competitivo territoriale degli oneri di urbanizzazione deriva anche dalla scala della pianificazione del Documento di Piano che continua ad essere praticata esclusivamente a livello comunale. Forme di monitoraggio e coordinamento sovra comunali potrebbero contribuire a una pianificazione coerente con le esigenze del territorio.
4. Le osservazioni fatte dagli amministratori locali sulle difficoltà delle operazioni di riconversione/rigenerazione del tessuto urbano evidenziano la necessità di misure di forte sostegno ad iniziative di riuso e rigenerazione.

5. Le proposte

A conclusione della missione valutativa il Comitato pone all'attenzione della V Commissione i risultati di questa analisi, evidenziando che questi rispondono alla proposta di ricerca formulata dalla Commissione stessa e costituiscono informazioni nuove ed originali nella letteratura fino ad ora prodotta sul consumo di suolo. Il Comitato osserva che gli elementi conoscitivi offerti dalla missione costituiscono un valore aggiunto

in particolare per quanto riguarda la stima quantitativa dei cosiddetti “residui di piano” e gli aspetti di analisi qualitativa della pianificazione comunale. I risultati dell’analisi potrebbero rappresentare un’essenziale base conoscitiva:

- a) per affrontare la prevista riforma della legge regionale n. 12/2005 che disciplina il governo del territorio (ad esempio attraverso la revisione o il rafforzamento di alcuni dispositivi e/o concetti tecnici già incorporati nella legge, come la nozione di tessuto urbano consolidato, soprattutto allo scopo di fornire una definizione più chiara ed esaustiva e di rendere più evidente quali siano le aree da includere o da escludere poiché non “consumate”),
- b) in occasione di eventuali momenti di riflessione sull’attuazione della recente l.r. 31/2014 che reca disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato,
- c) nella fase di redazione del nuovo PTR, adeguato ai contenuti della nuova legge per il consumo di suolo (l.r. 31/2014), fornendo un ulteriore ed immediato supporto per la pianificazione di livello provinciale e comunale.

Infine, il Comitato Paritetico auspica che la V Commissione Territorio e Infrastrutture condivida le riflessioni emerse e voglia farsi promotrice di un apposito **atto d’indirizzo** per sollecitare la Giunta regionale a valorizzare le considerazioni emerse nella presente missione valutativa, fornendo indicazioni su temi prioritari per i quali serve un opportuno intervento, come ad esempio:

- un monitoraggio a livello intercomunale del consumo di suolo,
- una pianificazione improntata sull’intercomunalità,
- consistenti incentivi per il recupero dell’esistente,
- un chiarimento di alcuni concetti tecnici già presenti nella l.r. come la definizione di TUC.

F.to IL PRESIDENTE

Carlo Borghetti

F.to IL VICE PRESIDENTE

Riccardo De Corato

Copia informatica di documento analogico