



Regione Lombardia

IL CONSIGLIO

Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione

Esame della relazione n. 18 del 2018

**"ATTIVITÀ DELL'OSSERVATORIO PERMANENTE DELLA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE -
RELAZIONE ANNUALE 2017 SULLO STATO DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE IN LOMBARDIA"**

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 28 febbraio 2019



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 7 e del 28 febbraio 2019, sulla Relazione n.18 che la Giunta regionale ha inviato al Consiglio nel luglio 2018, in merito allo stato della pianificazione territoriale in Lombardia e in esito all'attività dell'Osservatorio Permanente della Programmazione Territoriale nel 2017. La l.r. 11 marzo 2005, n. 12 «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 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 e valorizzando in particolare gli aspetti correlati alle osservazioni proposte dal Comitato stesso nella precedente legislatura.

2. Le principali informazioni emerse

La relazione esaminata è la nona 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 rilevanti.

- Tre le novità legislative intervenute nel corso del 2017:
 - l'approvazione della l.r. 7/2017, finalizzata al recupero dei vani e locali semi-interrati esistenti ad uso residenziale, terziario e commerciale;
 - la semplificazione di alcune disposizioni della l.r. 12/2005 (operata dalla l.r. 15/2017) tra cui, ad esempio, la facoltà di attuare i piani attuativi attraverso stralci funzionali e la verifica di compatibilità dei PGT rispetto ai contenuti del PTR, effettuata dalla Provincia o dalla Città metropolitana e non più dalla Regione;
 - le modifiche, introdotte dalla l.r. 16/2017, alla norma transitoria della l.r. 31/2014 in materia di riduzione del consumo di suolo, riguardanti, ad esempio, i termini di adeguamento di PTCP e PGT e le varianti agli strumenti urbanistici;

- la facoltà, introdotta sempre dalla l.r. 16/2017, di approvare varianti attraverso lo Sportello Unico Attività Produttive, senza necessità di assicurare il rispetto del bilancio ecologico, consentendo quindi anche l'utilizzo di aree agricole che la l.r. 31/2014 prima non ammetteva.
- Con d.g.r. 7117/2017 sono state fissate le caratteristiche e le condizioni a cui deve essere sottoposta l'installazione di serre mobili, data la forte crescita di questa tipologia di coltivazione e l'assenza di univocità nella loro disciplina da parte dei comuni.
- Nel maggio 2017 il Consiglio regionale ha adottato l'Integrazione al Piano Territoriale Regionale (PTR), prevista dalla l.r. 31/2014. Il documento di controdeduzione alle 47 osservazioni pervenute e la dichiarazione di Sintesi Finale della VAS sono stati approvati dalla Giunta a fine ottobre 2017. L'approvazione definitiva dell'Integrazione del PTR da parte del Consiglio non è però avvenuta entro il 2017 per l'intervenuta fine della Legislatura; il percorso si è concluso nel 2018 con d.c.r. n. 411/2018. L'integrazione acquisterà efficacia con la pubblicazione sul BURL dell'avviso di approvazione, prevista indicativamente nei primi mesi del 2019.
- Riguardo il Piano Paesaggistico Regionale (PPR), nel 2017 sono stati perfezionati i documenti che compongono la proposta di Variante ed è stata ridefinita la sua struttura, inoltre si sono concretizzati alcuni passaggi politico-istituzionali:
 - la sottoscrizione del Protocollo d'intesa tra Regione Lombardia e MIBACT per l'elaborazione congiunta dei contenuti del piano riferiti ai soli beni paesaggistici;
 - la presa d'atto da parte della Giunta Regionale della proposta di Variante al PPR vigente e dei relativi elaborati di VAS (d.g.r. 6995/ 2017) e la messa a disposizione del pubblico per le osservazioni (ne sono pervenute 73);
 - la presentazione delle componenti e dei contenuti della proposta di Variante al PPR, durante un evento pubblico.
- Ai quattro Piani territoriali Regionali d'Area (Navigli, Montichiari, Media e Alta Valtellina, Valli Alpine) se ne è aggiunto un quinto: Franciacorta, approvato con d.g.r. 1564/2017. Nel 2017 tutti i PTRAs sono stati aggiornati recependo, nei rispettivi Documenti di piano, la novità apportata dalla Legge di semplificazione (l.r. 15/2017). Nei PTRAs Valtellina, Montichiari e Navigli sono stati introdotti modifiche ed integrazioni.
- Le Province di Como e di Monza hanno adottato una variante al Piano Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP) vigente, mentre, con l'approvazione del PGT del Comune di Gravedona e Uniti tutti i Comuni lombardi hanno approvato almeno un PGT. Nel 2017, tuttavia, erano ancora 5 i comuni non dotati di PGT efficace, non avendo provveduto alla loro pubblicazione sul BURL.

- Regione Lombardia, al fine di verificare che fosse garantita la sicurezza del territorio, ha condotto una prima analisi sulle modalità di attuazione di quanto previsto dalla l.r. 7/2017, sul recupero dei vani e locali seminterrati esistenti, esaminando gli atti trasmessi dai Comuni di tre ambiti territoriali.
- Nell'ambito del Progetto SUOLI, sviluppato da ARPA Lombardia e dalla D.G. Territorio, nel 2017, le attività si sono concentrate sulla predisposizione di un applicativo destinato a Comuni e Province, per la mappatura delle aree destinate alla rigenerazione, anche in aggiornamento dell'ormai datato censimento regionale 2008-2010 delle aree dismesse.
- L'Accordo di Programma Quadro Malpensa, sottoscritto a marzo 2000, si è chiuso a fine dicembre 2017 dimostrandosi assai complesso e non privo di conflitti. L'esperienza di demolizione degli immobili residenziali delocalizzati ed il relativo ripristino a verde (circa 25 ettari) delle aree ha, ad ogni modo, rappresentato un importante caso di rigenerazione a livello intercomunale. L'AdPQ Malpensa ha inoltre rappresentato un'occasione per la ricerca e la sperimentazione di materiali innovativi e sostenibili per l'efficientamento energetico e l'isolamento acustico.
- L'Accordo di Programma Lorenteggio, sottoscritto a maggio 2016, riguarda un progetto di rigenerazione di un quartiere di edilizia pubblica di Milano, che unisce azioni urbanistico-edilizie ad azioni di rigenerazione del tessuto sociale. E' previsto un significativo abbattimento degli edifici esistenti, la costruzione di 379 nuovi alloggi, la riqualificazione di oltre 200 alloggi singoli e la rimozione dell'amianto dagli edifici che verranno mantenuti. Nel 2017 è stato approvato il Protocollo di Intesa con il Comune di Milano per la realizzazione dell'Hub di Comunità.
- A dicembre 2017, risulta che, negli otto anni di vigenza del Fondo Aree Verdi, sono stati rilasciati 2.342 titoli abilitativi, riscuotendo 7,32 milioni di euro di maggiorazione (di cui il 30% in Provincia di Milano), per un totale di 532 ettari trasformati (di cui il 40% circa è quasi equamente distribuito tra le Province di Milano e Brescia). Dal 2013-2014 si osserva una progressiva riduzione delle superfici agricole consumate (dunque anche dei proventi e del numero di titoli rilasciati); nel 2017 rispetto al 2016 la riduzione dei proventi delle maggiorazioni è stata del 44%. Al 2017 erano 103 gli ettari di superfici interessate dai progetti realizzati coi proventi realizzati e circa 9,5 i chilometri di elementi lineari e naturaliformi. Il diffuso accreditamento al sistema di monitoraggio del fondo (80% dei Comuni) testimonia quanto l'istituto sia ormai consolidato. Va tuttavia rilevato come vi sia stato un riscontro più significativo nei confronti del bando regionale del dicembre 2016 per interventi di area vasta e rilevanza sovracomunale, piuttosto che nei confronti delle c.d. "procedure a sportello", ovvero delle domande presentate da parte dei singoli Comuni tenuti a versare al Fondo.

- Nel 2017 sono stati inseriti nell'applicativo MAPEL 13.010 provvedimenti paesaggistici, registrando un lieve decremento percentuale, sia rispetto al 2016 (- 6%), sia rispetto al 2015 (- 2%). Il numero di provvedimenti di diniego è stato limitatissimo, pari all'1,3% del totale; un dato deriva anche dal ruolo delle Commissioni Paesaggio locali che, esprimendo suggerimenti e proposte di modifica dei progetti presentati, hanno consentito di concludere la valutazione favorevolmente, anziché con provvedimenti negativi. I Comuni risultano essere gli Enti che hanno inserito in MAPEL il maggior numero di provvedimenti (83%), seguiti dai Parchi (oltre 11%). Le tipologie di interventi ricorrenti, che rappresentano insieme oltre il 50% del totale dei provvedimenti, sono relativi ad opere ed interventi di manutenzione straordinaria, nuova costruzione e ristrutturazione edilizia.

3. Le osservazioni e le proposte del Comitato

Esaminati i contenuti della REL n. 18, il Comitato Paritetico in primo luogo osserva che la relazione ha cercato di rispondere al mandato informativo contenuto nella l.r. 12/2005 e ha accolto alcune delle considerazioni fatte dal Comitato in occasione dell'esame svolto sulle relazioni degli anni precedenti. In particolare quelle rivolte a sollecitare la semplificazione nella divulgazione dei contenuti della relazione attraverso l'uso di "sintesi non tecniche" e conclusioni ragionate.

Tuttavia il Comitato rileva che, pur osservando dei passi in avanti nell'efficacia comunicativa delle relazioni sulla pianificazione territoriale, i paragrafi denominati "elementi di sintesi" non riescono ancora a restituire una visione chiara delle criticità o dei punti di forza degli interventi descritti. Un esempio è la rappresentazione del Progetto SUOLI o del Fondo Aree Verdi. Un altro esempio sono le informazioni raccolte sulle esperienze di rigenerazione urbana nell'ambito di Accordi di Programma, che potrebbero essere molto rappresentative e utili per acquisire conoscenza sui processi di riqualificazione del territorio e ciò nonostante sono descritte senza evidenziare chiaramente gli elementi che le renderebbero "buone prassi" e "casi di successo" replicabili. La Relazione sottolinea i risultati positivi di queste esperienze, ma non mette in luce quelli che potrebbero essere degli elementi utili per ricavarne un modello applicabile in altre circostanze, così come non sono definiti eventuali suggerimenti per perseguire una strategia regionale per il recupero delle aree dismesse e la riqualificazione urbana. Una delle finalità del mandato informativo definito all'art. 5 della l.r. 12/2005 dovrebbe, invece, essere proprio quella di offrire eventuali suggerimenti e segnalazioni utili al policy maker.

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; con particolare riferimento ai Comuni che scelgono di aggiornare i propri PGT sulla base dei criteri di riduzione del consumo di suolo, avvalendosi della possibilità di non attendere l'adeguamento della pianificazione di livello provinciale;

- 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 procedimento di approvazione della variante finalizzata alla revisione del PPR in adeguamento al Codice dei Beni Culturali, che dovrebbe introdurre anche importanti semplificazioni dei processi autorizzativi;
- il sostegno della gestione associata per le funzioni comunali relative al governo del territorio;
- l'implementazione concreta da parte dei soggetti attuatori delle misure previste all'art. 4 della l.r. 31/2014 e nel PTR, per:
 - la concessione prioritaria di finanziamenti regionali ai Comuni che avviano azioni di rigenerazione urbana;
 - la semplificazione e incentivazione per il recupero del patrimonio edilizio urbano e rurale esistente;
 - l'individuazione e la rimozione delle opere edilizie incongrue, nonché il ripristino ambientale dei suoli;
 - la riduzione degli oneri di urbanizzazione e dei contributi di costruzione per gli interventi di ristrutturazione e rigenerazione e l'aumento dei contributi per gli interventi che consumano suolo agricolo.

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
Niccolò Carretta