



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione

ESAME DELLA RELAZIONE n. 20 del 2014

**"ATTIVITÀ DELL'OSSERVATORIO PERMANENTE DELLA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE - RELAZIONE ANNUALE 2013
SULLO STATO DELLA PIANIFICAZIONE IN LOMBARDIA"**

Relatori

Consiglieri Iolanda Nanni e Alessandro Sorte

- 1. L'ambito di competenza del Comitato**
- 2. Cosa si apprende dalla relazione**
- 3. Le domande aperte**
- 4. Le proposte**

Approvato all'unanimità nella seduta del 25 settembre 2014



1. L'ambito di competenza del Comitato

Lo Statuto d'Autonomia e il Regolamento generale hanno istituito il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, organismo politico non partisan, con il compito di favorire l'esercizio del controllo dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche.

Una delle funzioni del Comitato consiste nell'esaminare 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.). Inoltre, l'esame di queste relazioni, secondo la previsione regolamentare, è specifico oggetto di iniziative di collaborazione con le commissioni consiliari e la Giunta regionale (art. 109, comma 2, lett. a) Reg.).

Nelle sedute del 11 e 25 settembre 2014 il Comitato ha preso in esame la relazione che la Giunta regionale ha inviato al Consiglio nel giugno 2014, in merito allo stato della pianificazione territoriale in Lombardia (REL n. 20) in esito all'attività dell'Osservatorio Permanente della Programmazione Territoriale nel 2013.

Infatti la l.r. 11 marzo 2005, n. 12 «Legge per il governo del territorio», all'art. 5, pone in capo all'Osservatorio il monitoraggio delle dinamiche territoriali e la valutazione degli effetti derivanti dall'attuazione degli strumenti di pianificazione; chiede inoltre che elabori per il Consiglio e la Giunta una relazione annuale sull'attività svolta con particolare attenzione all'applicazione e alla necessità di aggiornamento della legislazione in materia e alla segnalazione di eventuali problemi di pianificazione territoriale.

Questo documento riporta le conclusioni dell'esame condotto dal Comitato, da trasmettere alla V Commissione consiliare competente per materia, quale contributo per la comprensione dei risultati ottenuti dall'attuazione della legge in questione.

2. Cosa si apprende dalla relazione

La relazione esaminata è la quinta trasmessa al Consiglio dall'approvazione della l.r. n. 12/2005 e dà conto dello stato della pianificazione territoriale e, attraverso alcuni approfondimenti, dell'attuazione di specifiche misure contenute nella legge e interventi regionali.

I principali contributi informativi della relazione in esame riguardano:

1. lo stato di definizione dei principali strumenti di pianificazione territoriale, a livello regionale (PTR), d'area (PTRA), provinciale (PTCP) e comunale (PGT), con particolare riferimento al processo di approvazione dei piani da parte dei comuni lombardi ancora inadempienti;

2. la verifica dei principi di “coerenza” e “maggior definizione” dei PGT rispetto al PPR (Piano Paesaggistico Regionale), attraverso l’esame delle disposizioni dei piani di 13 comuni che si affacciano sul lago d’Iseo;
3. la verifica della predisposizione di sistemi di monitoraggio degli aspetti ambientali nei PGT, attraverso un’analisi documentale su 81 rapporti ambientali prodotti in procedimenti di VAS;
4. l’osservazione di come la pianificazione comunale si pone rispetto al quadro di riferimento ecologico/ambientale della RER (Rete Ecologica Regionale), attraverso l’individuazione, per 952 comuni, di eventuali ambiti di trasformazione interni a corridoi primari o attraversati parzialmente o interamente da varchi;
5. il monitoraggio sull’implementazione della l.r. 4/2012;
6. il monitoraggio del Fondo Aree verdi e delle maggiorazioni del contributo di costruzione (ex art. 43, comma 2 bis e seguenti, l.r. 12/2005).

Con il supporto di dati di dettaglio, la relazione mette in evidenza che:

- è in atto un processo di revisione del PTR;
- sono attivi quattro Piani Territoriali Regionali d’Area: tre approvati “Navigli Lombardi”, “Aeroporto Montichiari”, “Media e Alta Valtellina” e uno il cui iter di approvazione è ancora in corso “Valli Alpine”;
- 5 Province (Bergamo, Brescia, Lodi, Milano, Pavia), tra le quali anche le più estese e popolate della regione, hanno un Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale non ancora adeguato alla l.r. 12/2005;
- al 31 dicembre 2013, per il 23% dei comuni lombardi il procedimento di approvazione del PGT non era ancora concluso - ad oggi i comuni inadempienti sono il 4% -;
- dei 13 comuni che si affacciano sul lago d’Iseo per i quali è stato verificato il rispetto dei principi di coerenza e maggior definizione dei PGT rispetto al PPR:
 - nella maggior parte dei casi (7 Comuni), le Aree di valore paesaggistico/ambientale e ecologiche, coincidono con gli Ambiti di elevata naturalità e sono state estese oltre tali ambiti;
 - 2 Comuni definiscono Aree di valore paesaggistico/ambientale e ecologiche anche se il PPR non riconosce al loro interno Ambiti di elevata naturalità;

- 4 Comuni non hanno riconosciuto le indicazioni del PPR che individuava nel loro territorio Ambiti di elevata naturalità;
- nel corso dell'approfondimento su 81 rapporti ambientali prodotti in procedimenti di VAS emerge ad esempio che:
 - ci sono molti studi professionali che si occupano di redigere questi rapporti (solo 12 studi hanno realizzato più di un rapporto) e la realizzazione diretta da parte delle strutture comunali è poco frequente (2 casi);
 - nel 62% dei casi è prevista la pubblicazione di un report periodico, nel 38% non è indicata alcuna modalità di pubblicazione dei dati nonostante la diffusione delle informazioni ai cittadini sia uno dei principi fondamentali del processo di VAS;
 - soltanto nel 21% dei casi viene indicata la struttura comunale responsabile dell'effettiva realizzazione del monitoraggio e nel 95% dei casi non viene indicata alcuna modalità di reperimento dei dati, ci si limita ad elencare degli indicatori;
- si ritiene che allo stato attuale la maggior parte dei PGT non progettino un reale sistema di monitoraggio degli effetti ambientali dei piani, ma che si limitino a enunciarne la possibilità e a demandarne la realizzazione al futuro;
- dall'osservazione di come la pianificazione comunale si pone rispetto al quadro di riferimento ecologico/ambientale della RER è emerso che dei 167 comuni che hanno parte di territorio che ricade in corridoi primari ad alta antropizzazione, il 77% prevede trasformazioni al loro interno (per una superficie complessiva di 14.201.179 mq), dei 310 comuni con corridoi a bassa o moderata antropizzazione il 45% prevede trasformazioni (8.491.900 mq), dei 338 comuni che hanno parte di territorio interessato da varchi, il 14% prevede trasformazioni in tali territori;
- la l.r. 4/2012 ha introdotto alcune modifiche e ampliato l'applicabilità degli strumenti previsti dalla precedente l.r. 13/2009, la cui attuazione non aveva prodotto gli esiti sperati. Anche i primi risultati del monitoraggio sulla l.r. 4/2012 non sono confortanti, si è infatti evidenziato un uso molto limitato delle possibilità offerte: sono stati censiti complessivamente 172 interventi e molte misure non hanno dato luogo ad alcun intervento;
- il monitoraggio del Fondo aree verdi (ex comma 2 bis e seguenti, dell'art. 43, l.r. 12/2005) indica 1096 Comuni accreditati al sistema, di cui 158 hanno attivato le procedure dichiarando il rilascio di 787 titoli abilitativi e riscuotendo maggiorazioni per più di 3 milioni

di euro. Al momento è stato usato il 7% di queste risorse (220.507 euro) per realizzare 11 interventi forestali e di incremento della naturalità (3 in provincia di Milano, 2 a Monza e Brianza, 1 a Como, 3 a Bergamo e 2 a Brescia), con il contributo anche di altri finanziatori per 596.079 euro e per una spesa totale di 819.537 euro.

3. Le domande aperte

Esaminati i contenuti della Rel. n. 20, il Comitato Paritetico in primo luogo osserva che la relazione ha risposto al mandato informativo contenuto nella l.r. 12/2005 e ha approfondito alcuni degli aspetti indicati dal Comitato e dalla V Commissione in occasione dell'esame svolto sulla relazione dell'anno precedente (Rel. n. 4) mettendo in evidenza aspetti rilevanti della pianificazione territoriale lombarda. 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, affinché costituiscano priorità per gli approfondimenti oggetto delle future relazioni:

- il processo di definizione degli strumenti di pianificazione territoriale, in particolare per quanto concerne (a) l'approvazione dei PGT e le conseguenze che si produrranno nei comuni inadempienti, (b) l'adeguamento dei PTCP, (c) l'avvio di nuovi PTR e (d) la revisione del PTR, che rappresenta un'occasione importante per affrontare alcuni temi di attualità nel governo del territorio e potrebbe risultare anche un'opportunità per rivalutare gli orientamenti suggeriti alla pianificazione paesaggistica locale (PPR);
- i risultati prodotti dai PTR avviati sul territorio lombardo, che nella maggior parte dei casi risultano approvati da un tempo sufficiente per poterne valutare gli esiti. Il rispetto delle indicazioni e prescrizioni in questi contenute, da parte di province e comuni tenuti alla trasmissione a Regione Lombardia degli strumenti di pianificazione territoriale, considerata anche la centralità che il tema dell'Area Vasta sta assumendo nel dibattito pubblico;
- i contenuti dei PGT approvati, con particolare riferimento alla verifica di corrispondenza con gli obiettivi di interesse regionale e di coerenza con gli strumenti di pianificazione sovra comunale (PTR, PTCP, PTR, PPR);
- l'andamento dell'utilizzo del Fondo regionale aree verdi, per gli interventi forestali a rilevanza ecologica e di incremento della naturalità (applicazione art. 43, comma 2 bis e

seguenti l.r. 12/2005), considerato in particolare l'esiguo numero di progetti realizzati fino ad ora;

- il contributo delle valutazioni ambientali strategiche (VAS) alla pianificazione nei diversi livelli di governo del territorio, sia in fase di elaborazione sia di successiva attuazione;
- il monitoraggio dei controlli effettuati, delle violazioni accertate, delle sanzioni applicate e delle autorizzazioni paesaggistiche rilasciate;
- il supporto offerto da Regione Lombardia agli enti locali, i contributi regionali assegnati anche in relazione ai comuni inadempienti, i costi sostenuti per la predisposizione degli atti di programmazione e pianificazione territoriale locale;
- le strategie elaborate da Regione Lombardia per:
 - limitare il consumo di suolo, incentivando i comuni a programmare il riuso delle superfici già urbanizzate in luogo della nuova espansione urbana;
 - tutelare in particolare gli ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico;
 - censire e aumentare il recupero delle aree dismesse;
- i risultati dell'attuazione della l.r. n. 4/2012, in particolare per quanto concerne gli interventi edilizi realizzati e la capacità degli strumenti previsti di incentivare il rilancio dell'attività edilizia ed il recupero del patrimonio edilizio esistente.

4. Le proposte

In conclusione dell'esame svolto, il Comitato propone alla V Commissione consiliare le seguenti azioni congiunte, finalizzate a proseguire nel percorso di approfondimento sulle tematiche della pianificazione territoriale e a promuovere il ruolo attivo del Consiglio regionale in tale materia:

1. esprimere alla Giunta e all'Assessore competente l'apprezzamento per la relazione n. 20 e l'auspicio che il flusso informativo verso il Consiglio sull'attuazione della l.r. 12/2005 prosegua facendo sì, in particolare, che le prossime relazioni annuali contengano alcuni degli approfondimenti indicati al precedente paragrafo 3 (le domande aperte) e che i campioni considerati nelle analisi siano composti da un numero di comuni sufficiente per essere rappresentativo dello stato della pianificazione territoriale lombarda;
2. promuovere un approfondimento sulle ragioni che hanno determinato il limitato utilizzo di alcuni importanti provvedimenti proposti da Regione Lombardia (ad esempio la l.r. n. 4/2012 o il Fondo regionale aree verdi) e sulla necessità di un sistema di monitoraggio del contenuto dei PGT e della loro attuazione, per valutare l'aderenza delle previsioni approvate alle finalità

dichiarate (ad esempio di contenimento del consumo di suolo) e alle motivazioni espresse nei piani e osservarne l'implementazione sul territorio;

3. richiedere un maggior contributo all'Osservatorio permanente della programmazione territoriale nel comprendere quali siano le ragioni che determinano le criticità dell'applicazione delle norme in materia di governo del territorio e le possibili soluzioni, coerentemente con le funzioni attribuitegli dall'articolo 5 della l.r. 12/2005, che invita l'Osservatorio ad evidenziare "eventuali indicazioni utili all'aggiornamento ed all'interpretazione della legislazione e dei regolamenti". Questa sollecitazione si configura come il tentativo di valorizzare l'Osservatorio, riconoscendo a questo importante istituto un ruolo attivo nella revisione e formazione di provvedimenti inerenti la pianificazione territoriale;
4. proseguire con il processo di semplificazione e di apertura verso un pubblico di non addetti ai lavori dei contenuti tecnici presenti nella relazione annuale chiedendo altresì che per la "sintesi non tecnica" si rafforzi la finalità divulgativa;
5. esprimere la necessità di rafforzare il sostegno di Regione Lombardia alle amministrazioni comunali nella loro attività di elaborazione di piani urbanistici e strumenti di valutazione, ad esempio: fornendo nuove linee guida più articolate ed esaustive su tematiche di prioritaria importanza; rivedendo ed implementando i criteri attuativi della l.r. 12/2005 già emanati in questi anni; elaborando modelli e framework di riferimento.

F.to Il Presidente

Carlo Borghetti

F.to Il Vice Presidente

Riccardo De Corato

Copia informatica di documento analogico