



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

**Comitato Paritetico di Controllo e
Valutazione**

Seduta del 26 luglio 2012

Programmazione Territoriale

Servizio Studi e Valutazione Politiche regionali
Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali

Relazione n. 34

L'**Osservatorio Permanente della Programmazione Territoriale**, previsto art. 5 l.r. 12/2005, é attivo dal gennaio 2009 presso l'Assessorato Territorio e Urbanistica, per il monitoraggio delle dinamiche territoriali e la valutazione dell'attuazione degli strumenti di pianificazione. La normativa prevede che l'Osservatorio rediga, a conclusione della propria attività annuale, una relazione sulle dinamiche territoriali regionali.

Da settembre 2011 le funzioni dell'Osservatorio sono passate ad *Eupolis*, gli uffici dell'Assessorato hanno comunque assicurato l'attività dell'Osservatorio, in questo periodo di transizione, predisponendo la **Relazione annuale 2011**.

Sommario

Strumenti di governo del territorio

Sostegno economico alla programmazione locale

Programmazione negoziata e pianificazione territoriale

Applicazione comunale del piano casa (l.r. 13/2009)

Consumo di suolo in Lombardia

16 Casi di studio

Aree dismesse

Strumenti di governo del territorio

Regione

- Piano Territoriale Regionale (PTR)
- Piano Territoriale Regionale d'Area (PTRA)

Province

- Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP)

Comuni

- Piano di Governo del Territorio (PGT)

Piano Territoriale Regionale (PTR)

Strumento per la programmazione delle politiche per la salvaguardia e lo sviluppo del territorio regionale

- indirizza e orienta la programmazione e la pianificazione territoriale
- rappresenta il quadro di riferimento per la valutazione di compatibilità degli atti di governo del territorio degli Enti locali e di ogni altro ente competente in materia
- tutti i soggetti interessati (associazioni, consorzi, imprese, cittadini..) possono partecipare attivamente alla sua costruzione, formulando proposte e osservazioni
- è approvato dal Consiglio regionale e aggiornato annualmente
- acquisisce efficacia con la pubblicazione sul BURL

Il Piano Territoriale Regionale d'Area (PTRA)

Strumento di indirizzo e pianificazione

- agisce su aree di significativa ampiezza, interessate da opere e interventi di rilevanza regionale o sovra regionale
- coordina le strategie dei programmi e dei progetti legati allo sviluppo economico-sociale e alla salvaguardia ambientale delle aree interessate
- fornisce indirizzi e criteri per la pianificazione di Province e Comuni
- viene istruito sentiti i Comuni, le Province, i gestori delle aree protette interessate
- tutti i soggetti interessati possono presentare osservazioni
- è approvato dal Consiglio regionale
- acquisisce efficacia con la pubblicazione sul BURL

Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP)

Strumento di indirizzo della programmazione territoriale provinciale e di attuazione della programmazione regionale

- definisce gli obiettivi generali relativi all'assetto e alla tutela del territorio provinciale
- deve essere conforme agli atti di programmazione/pianificazione regionale
- tutti i soggetti interessati possono presentare osservazioni
- è approvato dal Consiglio provinciale
- acquisisce efficacia con la pubblicazione sul BURL (previa trasmissione degli atti in forma digitale per il popolamento della banca dati SIT)

Piano di Governo del Territorio (PGT)

Definisce l'assetto del territorio comunale attraverso tre strumenti

- Documento di Piano
- Piano dei Servizi
- Piano delle Regole

- deve essere conforme agli atti di programmazione/pianificazione provinciale
- tutti i soggetti interessati (associazioni, imprese, cittadini..) possono partecipare attivamente alla sua costruzione, formulando proposte e osservazioni
- è approvato dal Consiglio comunale
- acquisisce efficacia con la pubblicazione sul BURL (previa trasmissione degli atti in forma digitale per il popolamento della banca dati SIT)

Piano di Governo del Territorio (PGT)

Gli atti che lo compongono:

DOCUMENTO DI PIANO

- atto di **indirizzo**
- definisce le **politiche comunali** del territorio
- definisce i criteri di **compensazione, perequazione, incentivazione**
- individua gli **obiettivi di sviluppo** e gli **ambiti di trasformazione**
- ha validità quinquennale
- non produce effetti diretti sul regime dei suoli

PIANO DEI SERVIZI

- atto **regolativo**
- definisce l'assetto di aree attrezzature pubbliche e di interesse generale
- valuta la dotazione di **servizi**, quantifica i **costi**, individua **modalità d'intervento**
- ha validità illimitata ed è sempre modificabile
- è prescrittivo e vincolante, produce effetti giuridici sul regime dei suoli

PIANO DELLE REGOLE

- atto **regolativo**
- definisce il **tessuto urbano consolidato**
- individua gli **edifici a rischio** di compromissione o degrado
- individua le **aree destinate all'agricoltura**
- ha validità illimitata ed è sempre modificabile
- è prescrittivo e vincolante, produce effetti giuridici sul regime dei suoli

A che punto siamo?

- PTR: gli aggiornamenti 2011
- PTRA “Navigli Lombardi”
- PTRA “Aeroporto Montichiari”
- PTRA “Media Valtellina”
- PTCP: adeguamento
- PGT: stato di avanzamento

PTR: gli aggiornamenti 2011

Sono stati approvati l'8 novembre 2011 (DCR n. 276) e hanno riguardato:

- Documento di piano
- Sezioni tematiche
- Strumenti operativi

PTR: gli aggiornamenti 2011

Alcuni esempi:

→ Documento di piano

- inseriti indirizzi e orientamenti per la pianificazione locale al fine del **risparmio** e dell'**uso razionale del suolo**
- inserito nuovo obiettivo tematico riguardante le azioni di **mitigazione del rischio integrato** al fine di incrementare la capacità di risposta ad eventi calamitosi e/o emergenziali causati dall'interrelazione di rischi (sismici, meteorologici, incendi boschivi ecc)
- aggiornate le **zone di salvaguardia ambientale**

→ Sezioni tematiche

- inserita nuova sezione denominata "**la qualità dell'aria in Lombardia**" che delinea il quadro conoscitivo della qualità dell'aria e dell'emissioni in atmosfera

PTRA “Navigli Lombardi”

→ Approvato dal Consiglio Regionale ed efficace dal 22 dicembre 2010

Obiettivi

Valorizzazione e sviluppo equilibrato del territorio dei **comuni rivieraschi**

Attività conseguenti

La Regione ha:

valutato i PGT dei comuni interessati, in particolare riguardo a

- il grado di recepimento delle prescrizioni su aree libere, agricole e ambientali in **prossimità delle sponde**
- il grado di previsione relativa alla **rete ciclabile**

rilasciato **pareri di compatibilità** di specifici progetti

trasmesso un **documento di criteri** utili all’elaborazione dei PGT

Il Consiglio regionale ha promosso **due convegni**

PTRA “Aeroporto Montichiari”

→ Approvato dal Consiglio regionale ed efficace dal 28 dicembre 2011

Obiettivi Sviluppo equilibrato dell’aeroporto e del territorio dei comuni interessati

La Regione ha:

**Attività
propedeutiche**

- esaminato e si è pronunciata sulle **osservazioni**
- adottato una **proposta** di PTRA
- ricevuto ed esaminato **ulteriori osservazioni**, successive alla pubblicazione
- inviato elaborati al Consiglio per l’approvazione

PTRA “Media e Alta Valtellina”

→ Iter di approvazione in corso

Obiettivi

Sviluppo territoriale, valorizzazione patrimonio ambientale e governo delle opportunità economiche (conseguenti ai Mondiali di Sci 2005)

Attività propedeutiche

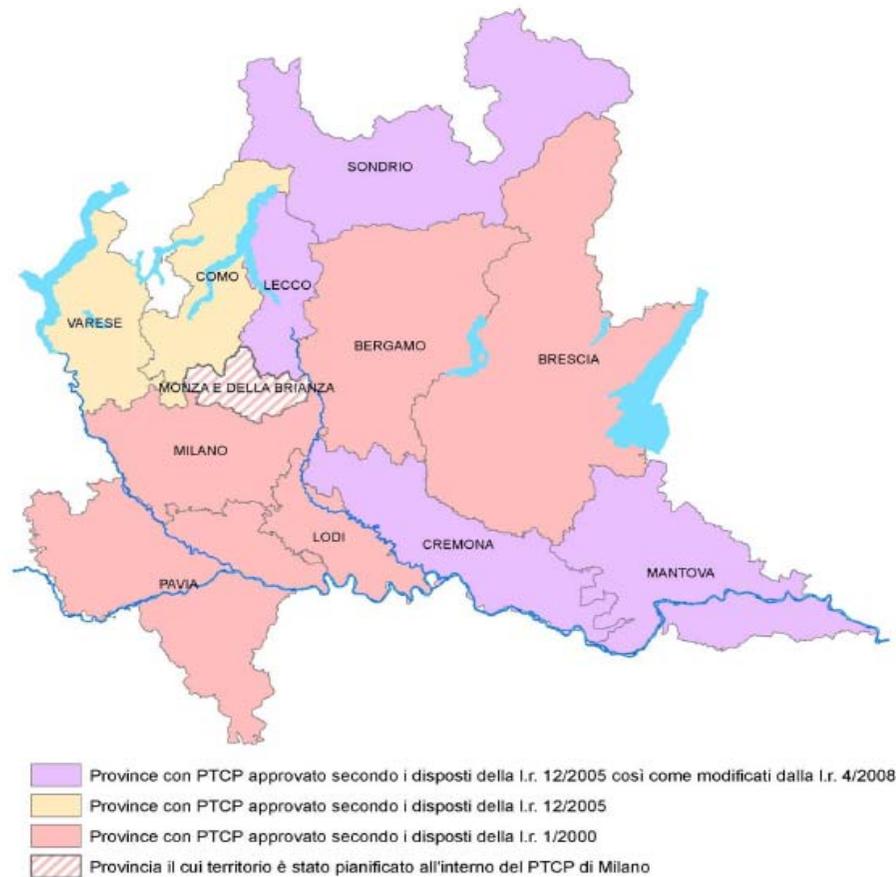
La Provincia di Sondrio:

- ha predisposto la **proposta** di Documento di Piano e relativa VAS

La Regione ha:

- avviato **confronti** con Enti locali
- esaminato **osservazioni** (conferenza di valutazione)
- integrato e adottato una **proposta** (DGR 2690 del 14/12/2011)

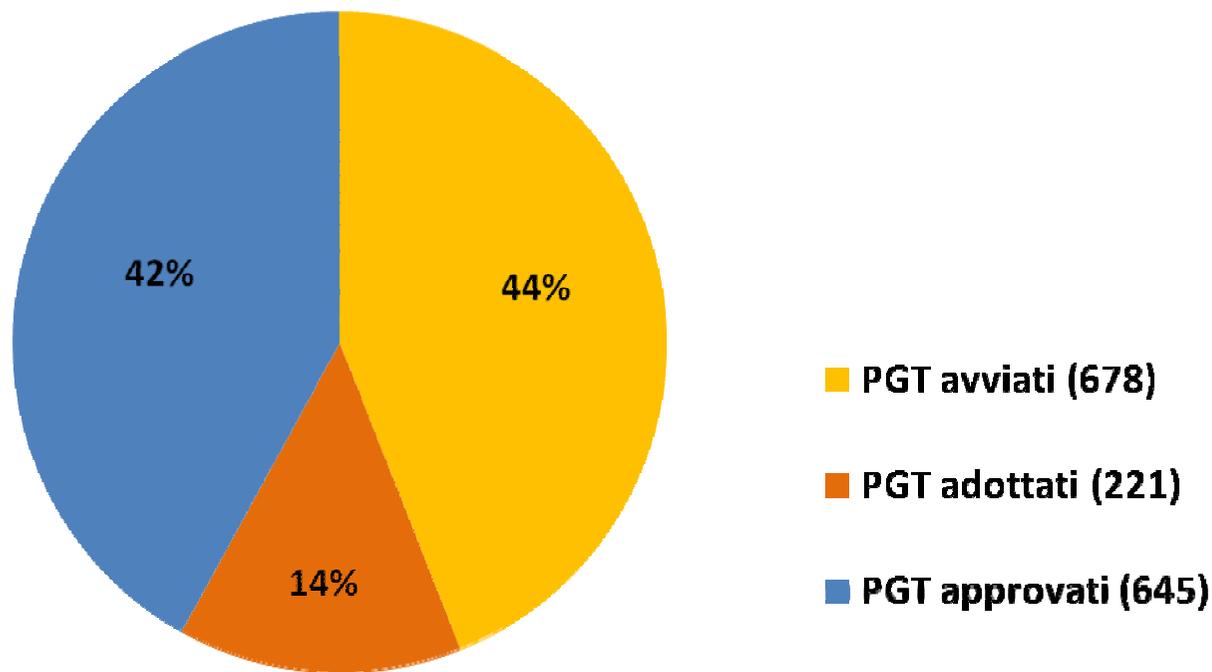
PTCP: adeguamento



La provincia di Monza e Brianza è divenuta operativa nel 2009
5 Province non hanno ancora adeguato il PTCP alla l.r. 12/2005

PGT: stato di avanzamento

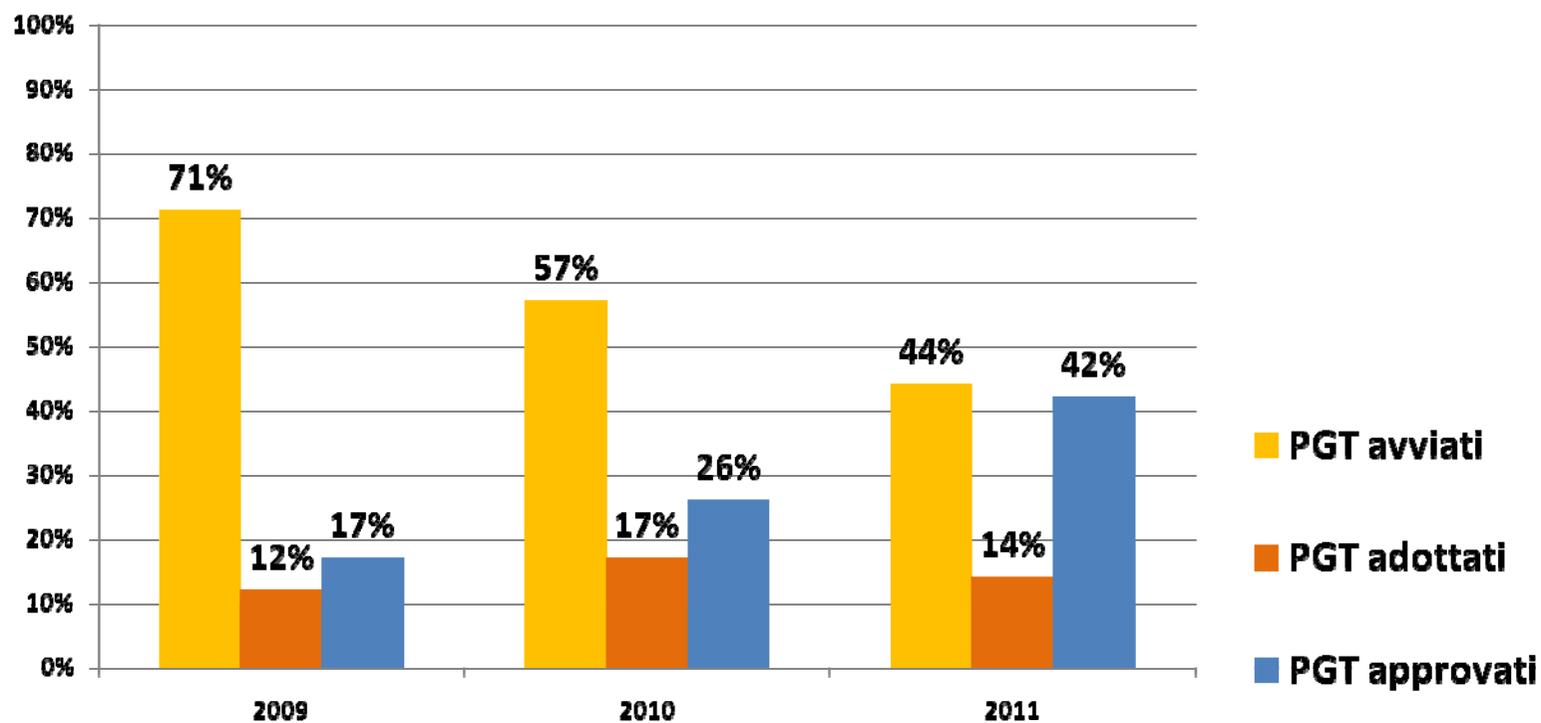
PGT avviati, adottati, approvati al 30 settembre 2011



I Comuni devono **approvare** i PGT **entro il 31 dicembre 2012** (l.r. 12/2005, art.25)

PGT: stato di avanzamento

PGT avviati, adottati, approvati nel triennio 2009 – 2011 (fino al 30 settembre 2011)



31 dicembre 2009

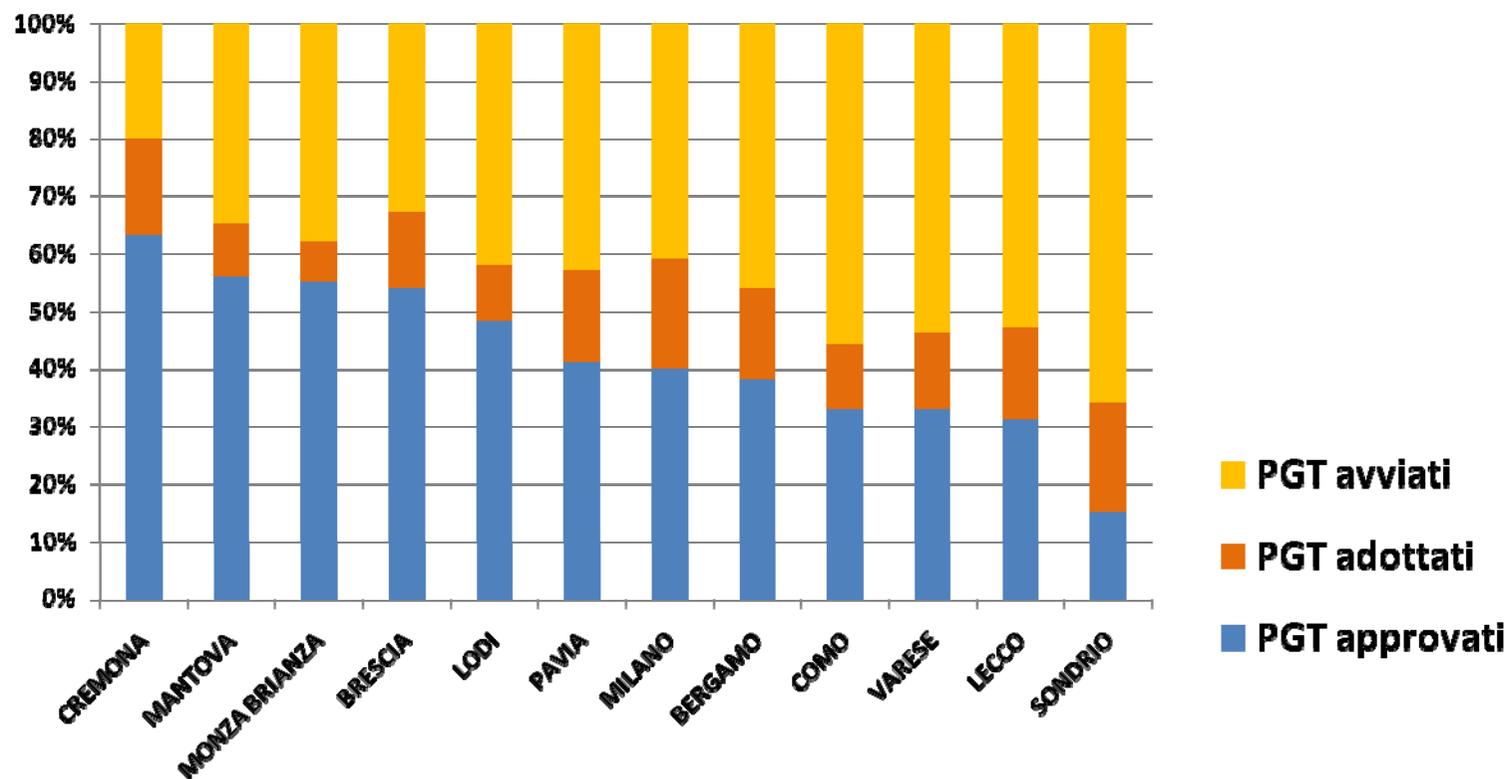
5 luglio 2012

tutti i comuni avevano avviato il processo

il **55%** dei comuni (856) ha approvato il PGT

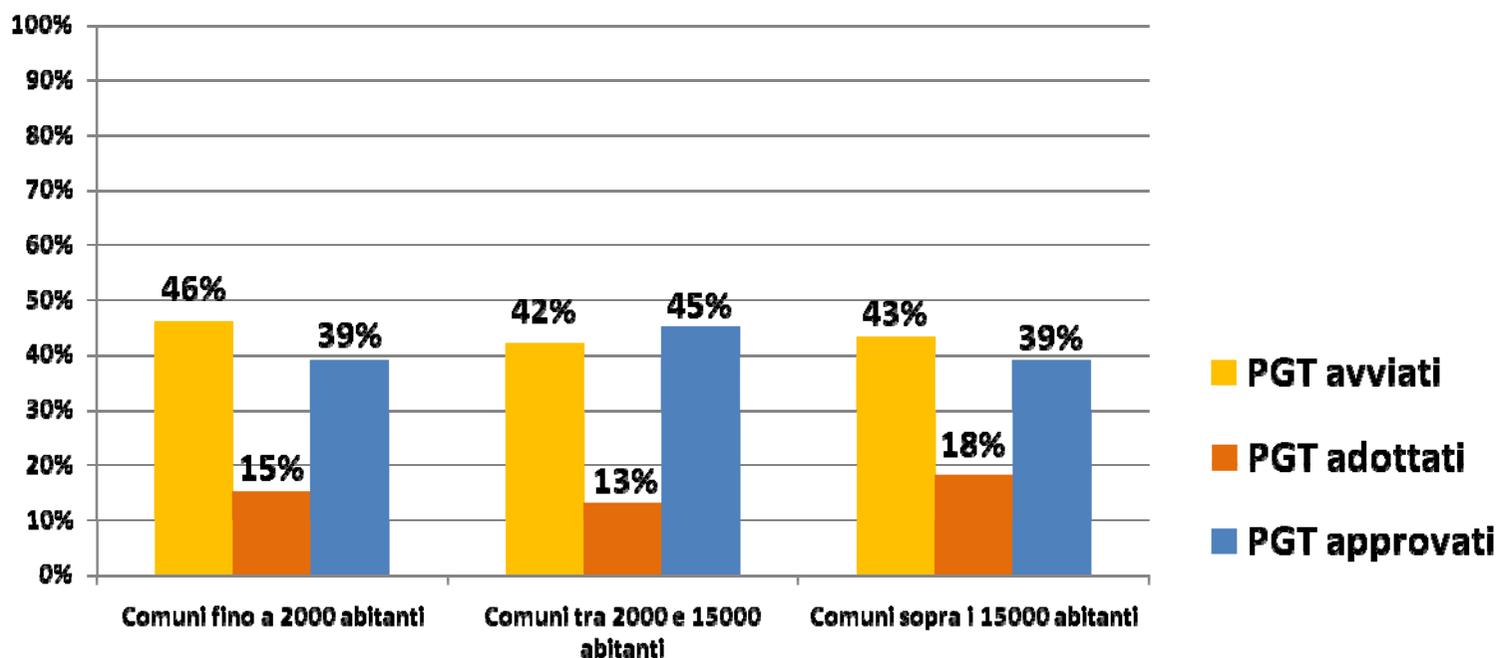
PGT: stato di avanzamento

PGT avviati, adottati, approvati al 30 settembre 2011, per provincia



PGT: stato di avanzamento

PGT avviati, adottati, approvati al 30 settembre 2011, per classi demografiche



nel 2011 **accelerazione** nell'approvazione dei PGT nei **piccoli comuni** (39% rispetto al 19% del 2010)

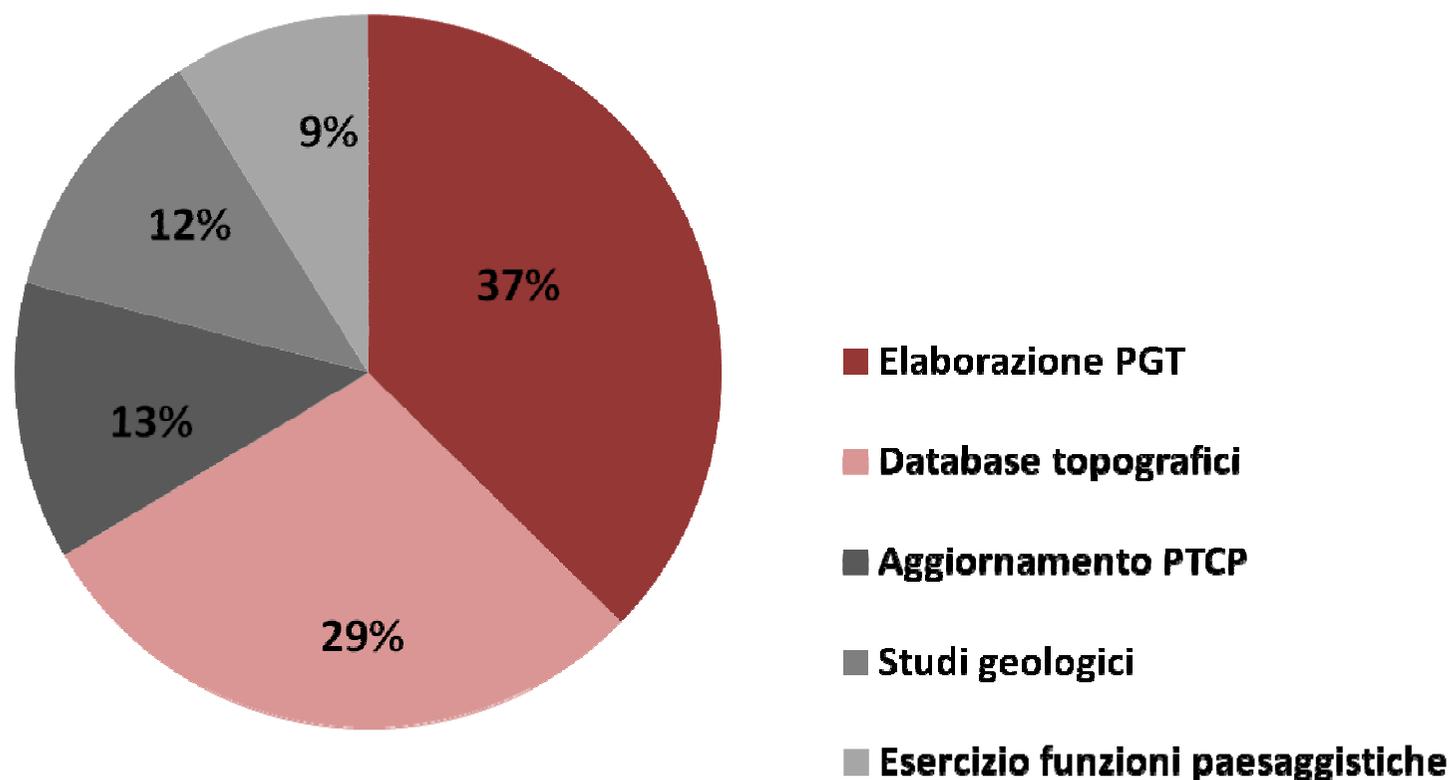
Sostegno alla programmazione territoriale locale

Tra il 2009 e il 2011 Regione Lombardia ha erogato finanziamenti per:

Attività	Risorse (€)	Enti beneficiari
Elaborare i PGT	2.923.200	219 Comuni
Aggiornare i PTCP	990.633	tutte le Province
Elaborare studi geologici	937.474	195 Comuni
Aggiornare i database topografici	2.274.507	211 Comuni 3 Province 2 Comunità Montane
Esercitare le funzioni paesaggistiche	700.000	79 Comuni 11 Comunità Montane 15 Enti gestori parco

Sostegno alla programmazione territoriale locale

Distribuzione dei contributi erogati dalla Regione, per finalità, anni 2009, 2010 e 2011 (totale 7.825.814)



Programmazione negoziata e pianificazione territoriale

Gli strumenti di programmazione negoziata utilizzati sono:

- AdP - **Accordi di Programma** di rilievo urbanistico (la relazione riporta un elenco di 13 accordi di competenza della DG Territorio e 36 di competenza di altre DG)
- PII - **Programmi Integrati di Intervento** (46 di interesse regionale)
- CRP - **Contratti di Recupero Produttivo** (un contratto: Cartiere Pigna a Alzano Lombardo)

Negli ultimi anni tra gli amministratori pubblici, vi è stata una progressiva affermazione della programmazione negoziata quale principale strumento di disciplina territoriale, tanto che tutte le grandi trasformazioni in Lombardia sono state definite proprio attraverso queste modalità (*es. Area EXPO 2015, Area Alfa Romeo, Area Garibaldi – Repubblica, i lavori sugli scali ferroviari e la valorizzazione delle caserme*)

Programmazione negoziata e pianificazione territoriale

Nella Relazione vengono proposti alcuni aggiornamenti legislativi, alla luce dell'esperienza maturata sull'utilizzo dei PII dal 1999 ad oggi, per il superamento di alcune criticità emerse nel corso di questi anni e che riguardano tre aspetti:

1. Durata dei PII

2. Mancata realizzazione del PII/AdP nel suo complesso

3. Accordi di Programma Comunali in variante

Piano Casa (l.r. 13/2009) – finalità

La legge regionale si propone aiutare il rilancio del settore edilizio attraverso **incentivi** al miglioramento e alla valorizzazione del patrimonio edilizio esistente.

In particolare introduce la possibilità di svolgere **recuperi** edilizi, **ampliamenti** e realizzazione di **nuove volumetrie**, in aree e secondo modalità predefinite, anche in deroga alle previsioni quantitative comunali e ai regolamenti edilizi

Piano Casa (l.r. 13/2009) – cosa prevede

La Regione offre ai Comuni la possibilità di decidere su:

- a) l'entità della **riduzione degli oneri** corrispondenti agli interventi consentiti
- b) in quali aree a destinazione produttiva secondaria sono **ammissibili interventi di sostituzione** di edifici industriali e artigianali esistenti
- c) quali **parti del territorio comunale sono escluse** dall'applicazione della legge

Piano Casa (l.r. 13/2009) – monitoraggio

Regione Lombardia ha predisposto una banca dati per il monitoraggio sull'applicazione comunale delle legge regionale

- ✓ oltre il **58%** dei Comuni ha trasmesso le delibere adottate
- ✓ solo in provincia di **Pavia** i dati inseriti restano **sotto il 40%**
- ✓ per tutte le altre province le percentuali sono comprese tra il **46% di Cremona** e **l'82% di Monza e Brianza**

Piano Casa (l.r. 13/2009) – azioni comunali

- a) A fronte della possibilità offerta dalla legge di ridurre del 30% il contributo di costruzione, i Comuni hanno scelto **riduzioni con un valore medio intorno all'11%**
- b) Il **39%** dei Comuni ha individuato aree nelle quali ammettere interventi di sostituzione di edifici industriali e artigianali
- c) La maggioranza dei Comuni - **57%** - ha escluso parti di territorio dall'applicazione della legge, indice di una certa sensibilità verso la tutela del territorio

Piano Casa (l.r. 13/2009) – risultati

Nella relazione l'Osservatorio evidenzia come non siano molti gli **interventi approvati** di cui si ha conoscenza, **522** in tutta la regione.

La maggior parte riguarda:

- interventi di utilizzo di volumetrie e superfici edilizie a destinazione residenziale
- ampliamento di edifici residenziali con volumetria < 1200 metri cubi
- ampliamento di edifici residenziali uni-bifamiliari

In genere si tratta di **piccoli interventi residenziali su edifici di ridotte dimensioni**, mentre non vi sono interventi di sostituzione di edifici industriali e interventi di riqualificazione di edilizia residenziale pubblica.

Consumo di suolo nella pianificazione comunale

Confronto fra le **previsioni di trasformazione** nei Documenti di Piano dei PGT comunali e il **suolo libero non antropizzato**.

L'analisi costruita a partire da tali dati è necessariamente limitata ai comuni dotati di PGT informatizzato (al 30 settembre 2011 sono 504).

Per questo motivo le elaborazioni di confronto tra le diverse situazioni provinciali sono basate su una rappresentatività media del **campione pari a poco più del 30%** del territorio regionale.

Definizione di suolo libero

Per suolo libero si intende

ogni porzione di territorio potenzialmente edificabile

(quindi soggetta a possibile consumo)

il cui valore agricolo o naturale **non** sia **compromesso**
da fenomeni di **antropizzazione**,

escluse

le **aree dove l'edificazione è impossibile**

(aree idriche, ghiacciai e alvei) e

le **aree non edificate all'interno del tessuto urbano consolidato**

(cave, aree degradate non utilizzate e non vegetate, aree verdi urbane, aree sportive e ricreative)

Definizione di ambiti di trasformazione e espansione

Le aree per le quali il PGT prevede interventi di trasformazione sono dette **Ambiti di trasformazione** e vengono definiti come “parti del territorio, già edificate e/o non edificate, in cui sono previsti interventi di edilizia e/o urbanistica finalizzati alla trasformazione funzionale”.

Le **Aree di trasformazione in espansione** si ottengono dall'intersezione tra suolo libero e ambiti di trasformazione

La banca dati di riferimento

Il Dusaf (Destinazione d'Uso dei Suoli Agricoli e Forestali) è una **banca dati** nata nel 2001 nell'ambito di un progetto promosso e finanziato da Regione Lombardia (DG Territorio-Urbanistica e Agricoltura) e realizzata dall'ERSAF con la collaborazione di ARPA.

La banca dati è ottenuta dall'interpretazione di **foto aeree** eseguite negli anni 1998-1999 e successivamente aggiornata nel periodo 2005-2007.

La prima stesura della banca dati è denominata Dusaf 1.0, l'ultima Dusaf 2.1, i dati vengono aggiornati dunque ogni 8 anni e **i più recenti risalgono al 2007.**

Tutela delle aree libere sul territorio comunale

Sui 504 comuni oggetto di studio solo **13 comuni non hanno previsto ambiti di trasformazione** nel PGT:

4 in provincia di Bergamo, 1 di Brescia, 1 di Como, 1 di Cremona, 4 di Lecco, 1 di Milano e 2 di Pavia.

Tra i comuni che hanno individuato ambiti di trasformazione **solo 3** prevedono unicamente la trasformazione di ambiti già urbanizzati, quindi con **consumo di suolo nullo**:

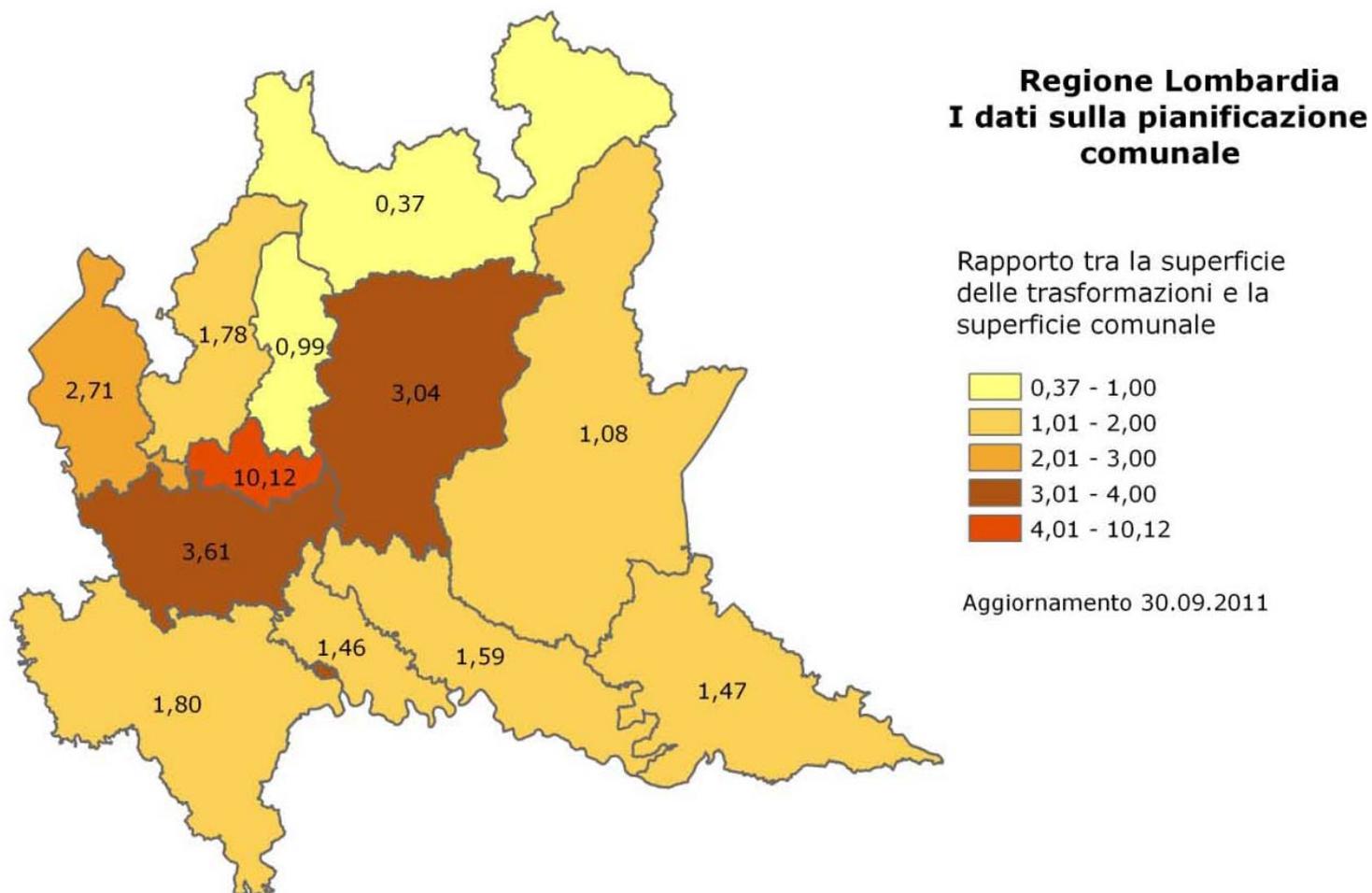
Cervignano d'Adda (LO), Lasnigo (CO) e Canevino (PV).

Tutela delle aree libere sul territorio comunale

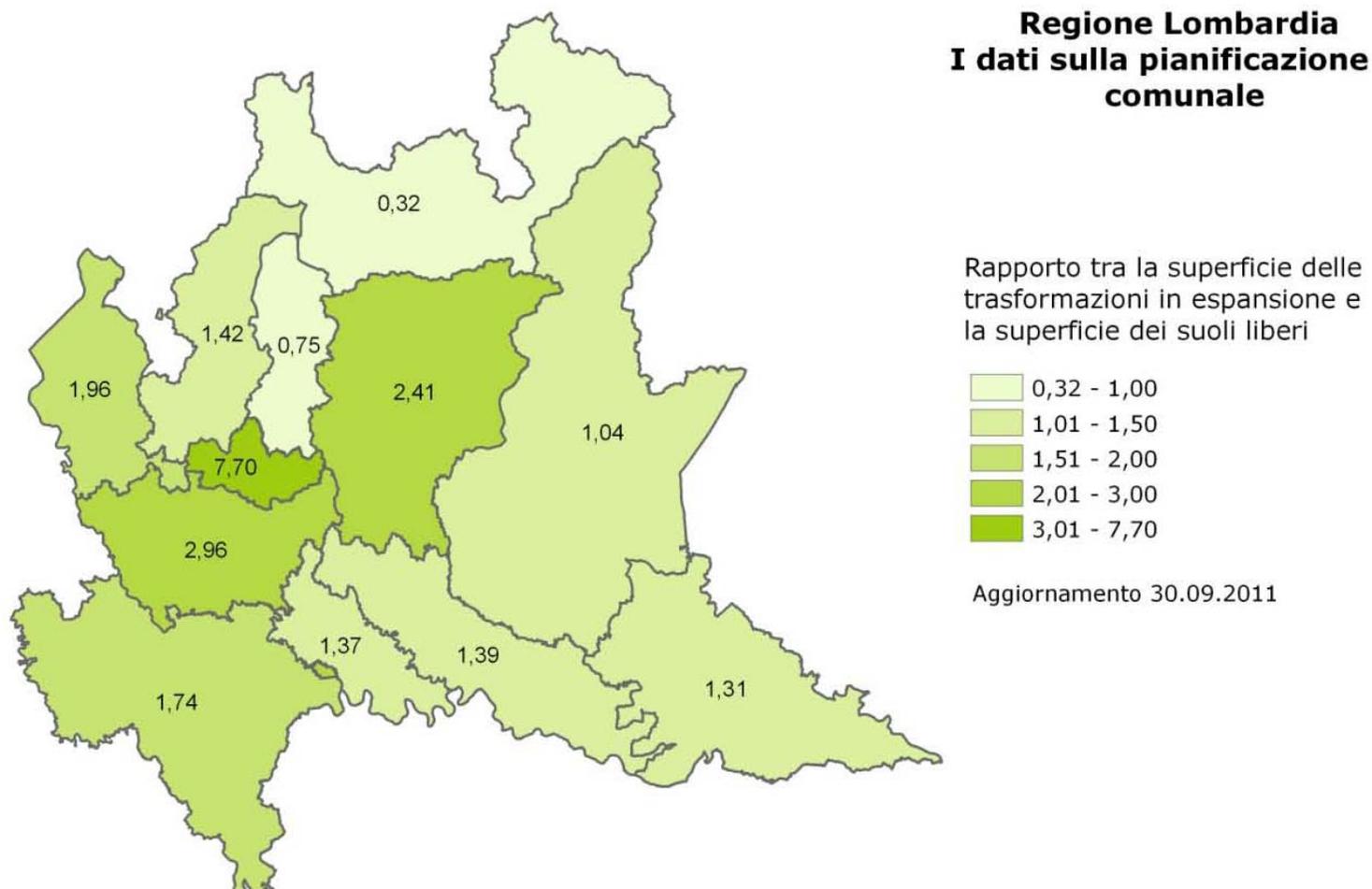
Si confermano le considerazioni prodotte nella relazione del 2010:

- la **maggior parte dei comuni analizzati** prevede di trasformare il proprio territorio prevalentemente espandendo l'area urbana su suoli liberi
- tra i comuni che fanno maggiore uso della riqualificazione e sostituzione del patrimonio urbano esistente, minimizzando l'espansione urbana, troviamo **due principali casistiche**:
 - i comuni piccoli, che non hanno particolari pressioni in direzione dello sviluppo e
 - i comuni grandi, che hanno un ampio patrimonio produttivo ormai in disuso e scommettono sulla sua riconversione

Quanta urbanizzazione è prevista?



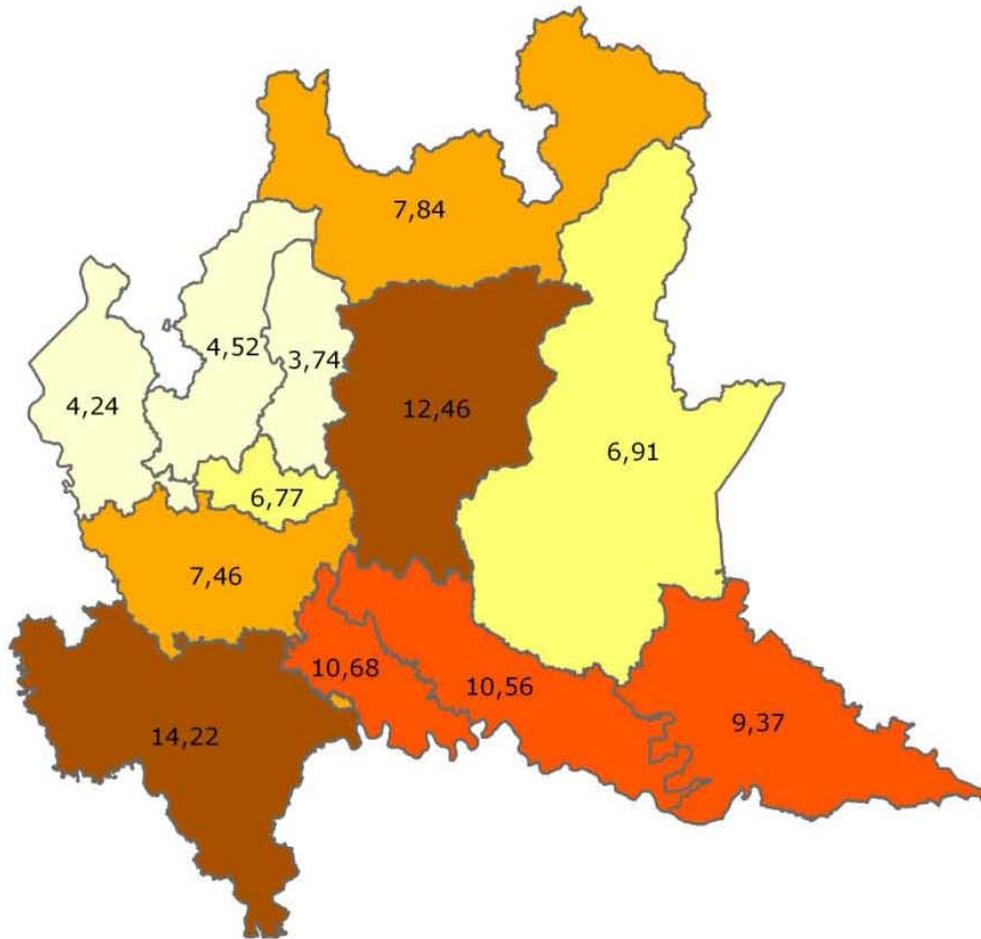
Quanto suolo libero disponibile verrà utilizzato?



Quanto crescono le aree antropizzate?



Regione Lombardia I dati sulla pianificazione comunale

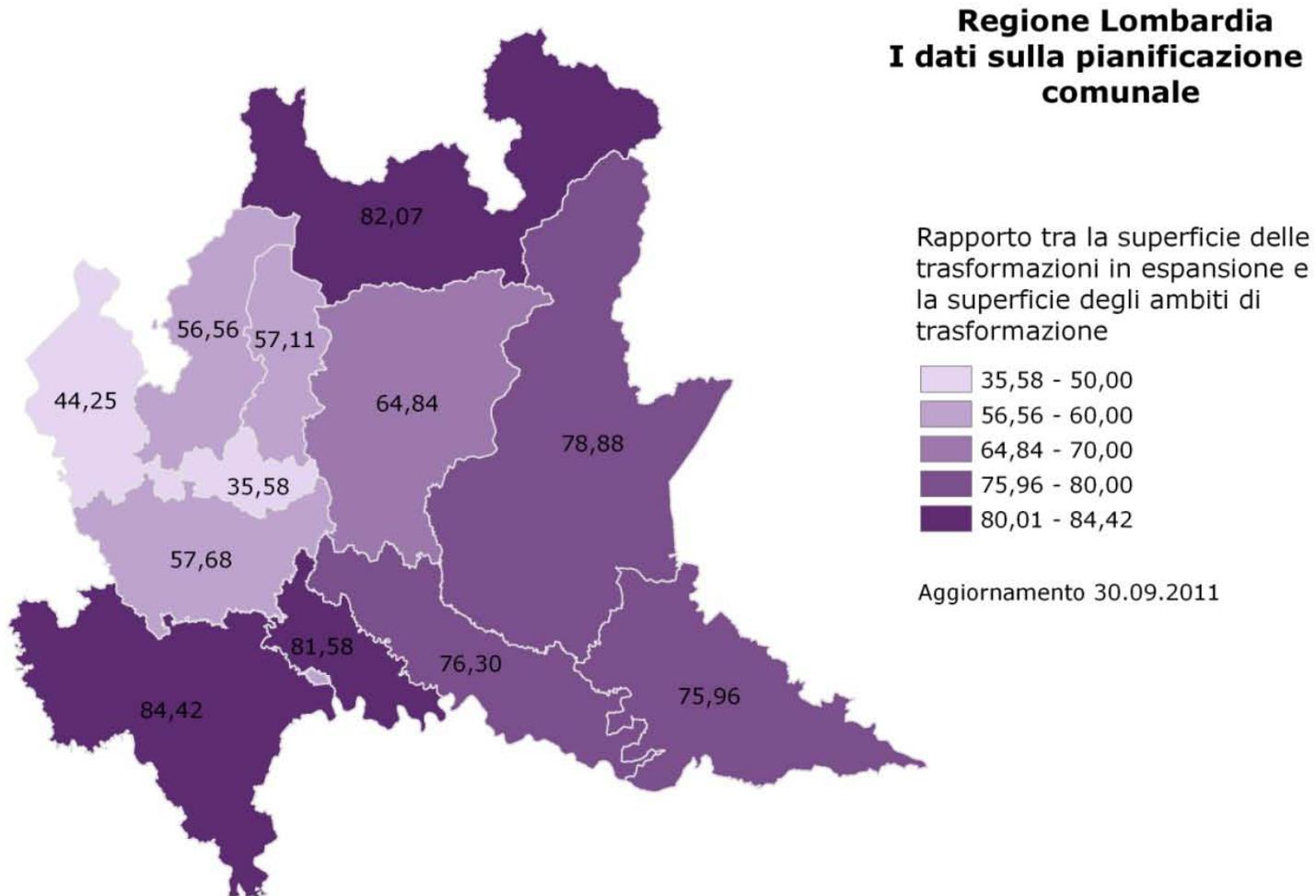


Rapporto tra la superficie delle trasformazioni in espansione e la superficie dei suoli urbanizzati

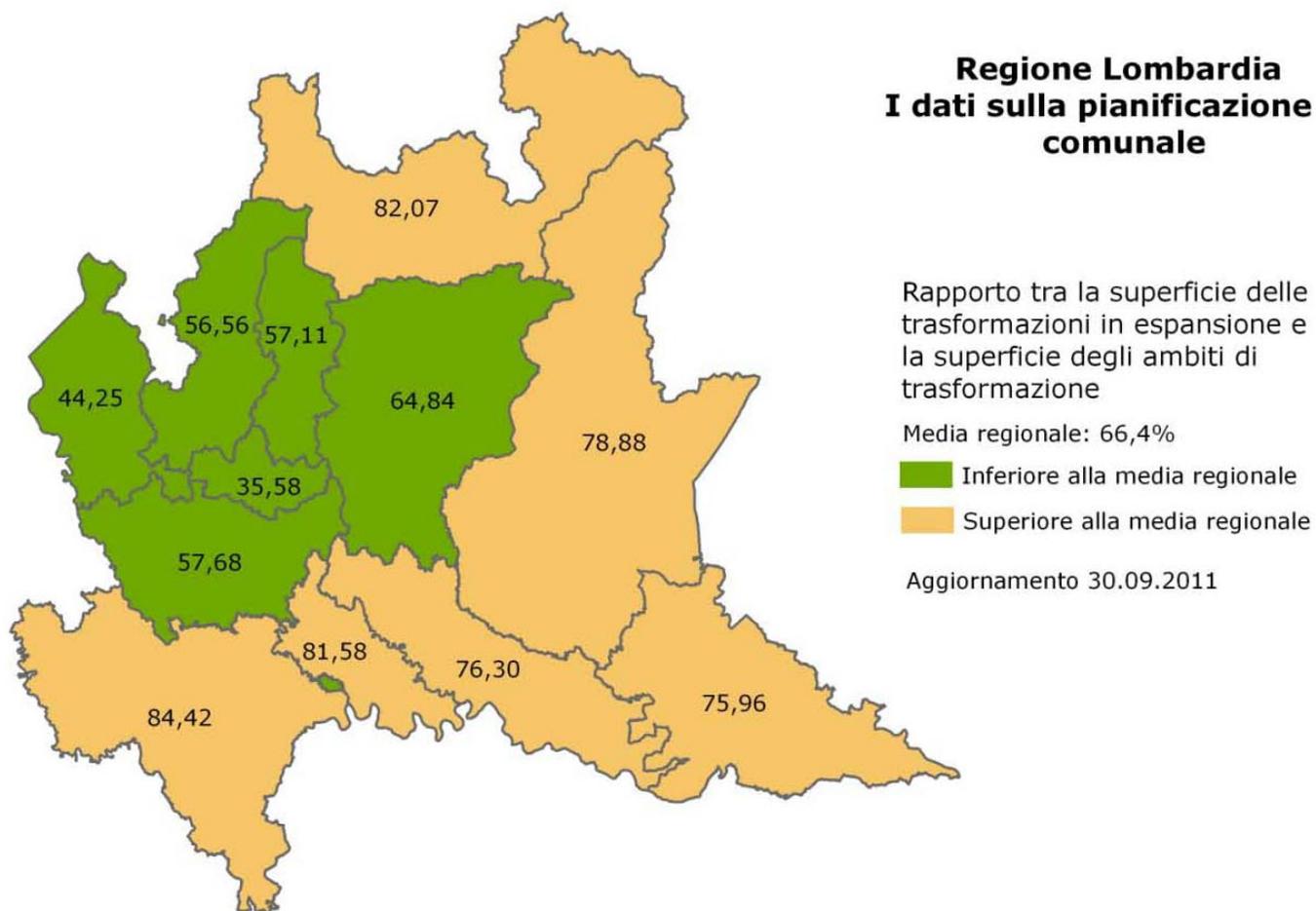


Aggiornamento 30.09.2011

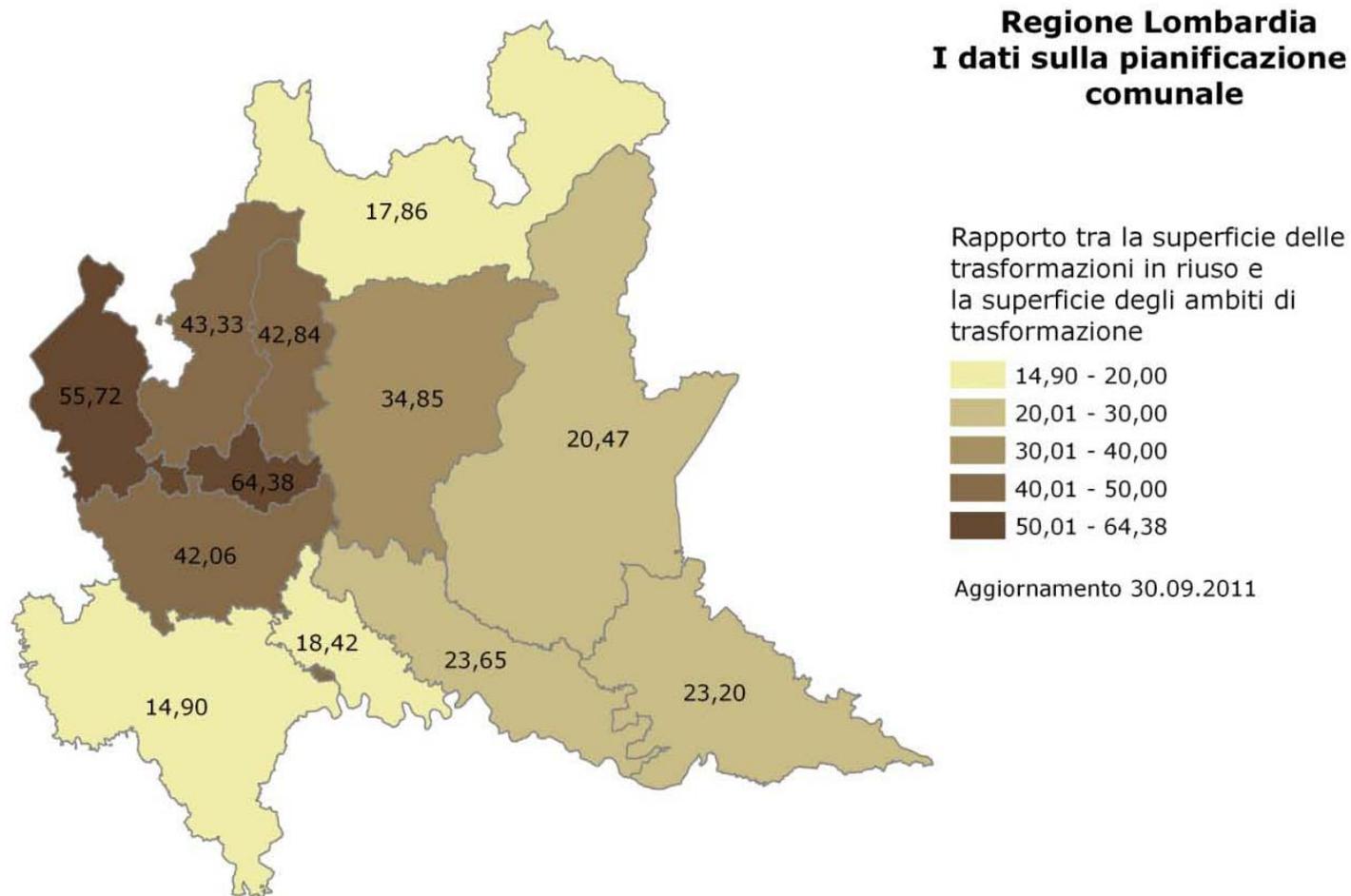
Quanto suolo consumano le nuove trasformazioni?



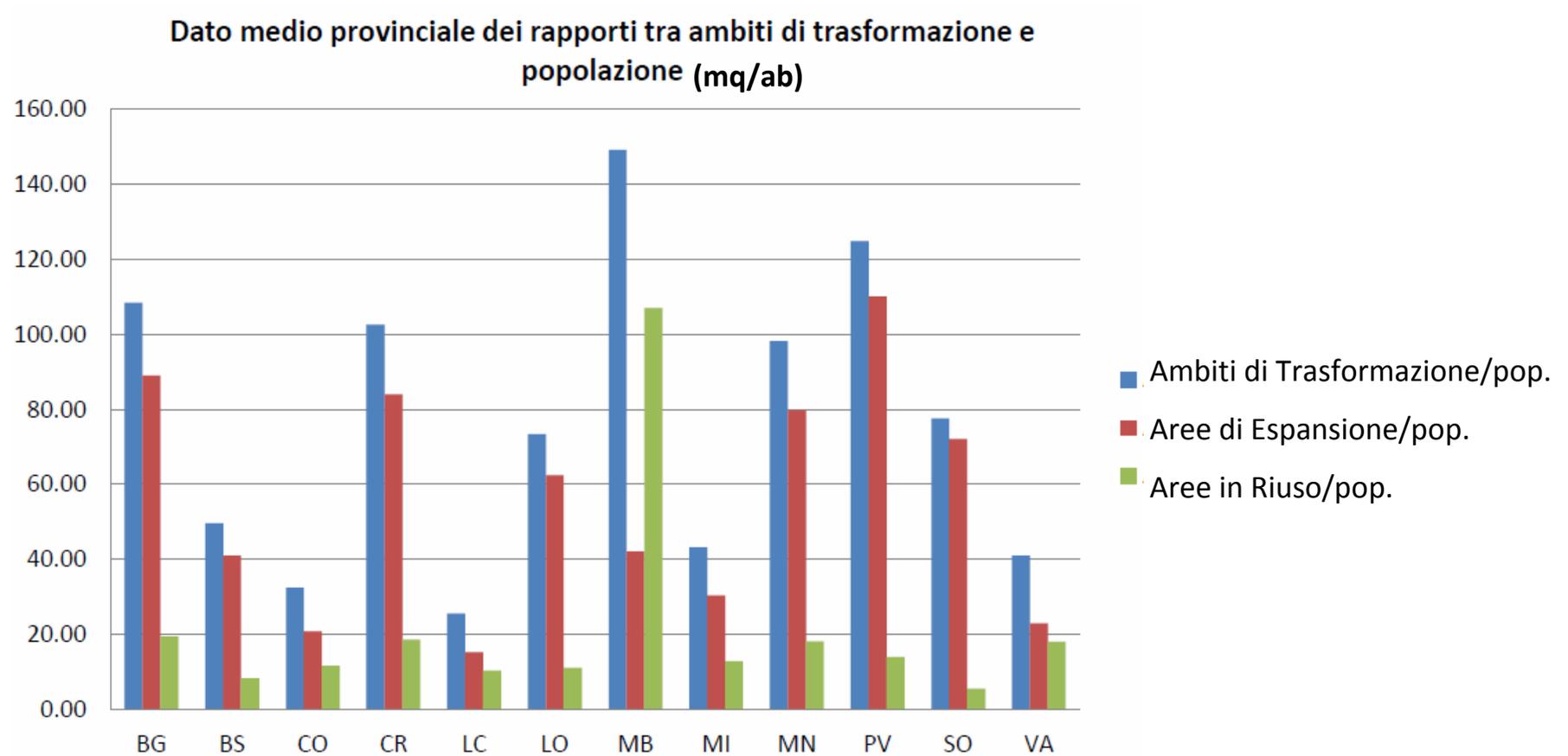
Qual è il consumo di suolo rispetto alla media regionale?



Quanto si investe sul riuso?



Le trasformazioni in rapporto alla popolazione



Analisi di 16 casi di studio

Nella relazione è riportata un'analisi svolta attraverso la **consultazione di alcuni PGT**, per verificare puntualmente le cause e le motivazioni dell'utilizzo di suolo libero in rapporto alla pianificazione degli ambiti di trasformazione.

A partire dai 10 comuni con i valori più alti rispetto agli indicatori utilizzati fino ad ora (più basso solo per la percentuale di suolo libero comunale), sono stati selezionati **16 comuni** che dovrebbero rappresentare le situazioni più critiche sul territorio regionale.

Analisi di 16 casi di studio

1. Bergamo (BG)
2. Bresso (MI)
3. Canevino (PV)
4. Casale Cremasco (CR)
5. Castano Primo (MI)
6. Cedrasco (SO)
7. Crevignano D'Adda (LO)
8. Cremona (CR)
9. Irma (BS)
10. Marmirolo (MN)
11. Monza (MB)
12. Osio Sotto (BG)
13. Pedrengo (BG)
14. Sesto San Giovanni (MI)
15. Valtorta (BG)
16. Verdellino (BG)

Emerge varietà di situazioni e di modalità di pianificare

Tra i Comuni 'virtuosi' che orientano le **trasformazioni verso il riuso**:

- vi sono esempi particolarmente positivi dove la pianificazione è volta a una significativa **riqualificazione ambientale**
- altri orientano **inevitabilmente** le trasformazioni verso riuso e recupero dato che il suolo libero risulta limitatissimo e spesso tutelato dai vincoli di parco

Tra i Comuni con **alte percentuali di espansione**:

- alcuni vedono l'innalzarsi di questi dati soprattutto a causa di **previsioni viabilistiche**
- in altri l'espansione nettamente in contrasto con l'andamento demografico registrato conduce ad ipotizzare uno sviluppo turistico di **'seconde case'**, non sempre dichiarato nel PGT

Criticità emerse dai casi di studio

L'analisi dei 16 casi ha permesso di evidenziare **fattori critici** della pianificazione. Qualche esempio:

- in alcuni casi i parchi e i giardini sono conteggiati come suolo urbanizzato
- le aree idriche (in particolare i laghi) vengono conteggiate nella superficie comunale
- i bacini idrici artificiali sono stati esclusi
- le trasformazioni legate all'ampliamento dei comprensori sciistici rappresentano una particolarità
- alcuni Comuni prevedono interventi sostanziali in aree già urbanizzate non individuate come ambiti di trasformazione

Aree dismesse

Le aree dismesse censite sul territorio regionale sono **745**.

Di esse, **239** sono ubicate all'interno del territorio di 125 Comuni con PGT approvato.

Fra queste 239 **solo 84 (35%)** sono incluse interamente o parzialmente in ambiti di trasformazione.

Rispetto alla totalità delle aree dismesse ubicate sul territorio regionale, rappresentano l'**11%**.

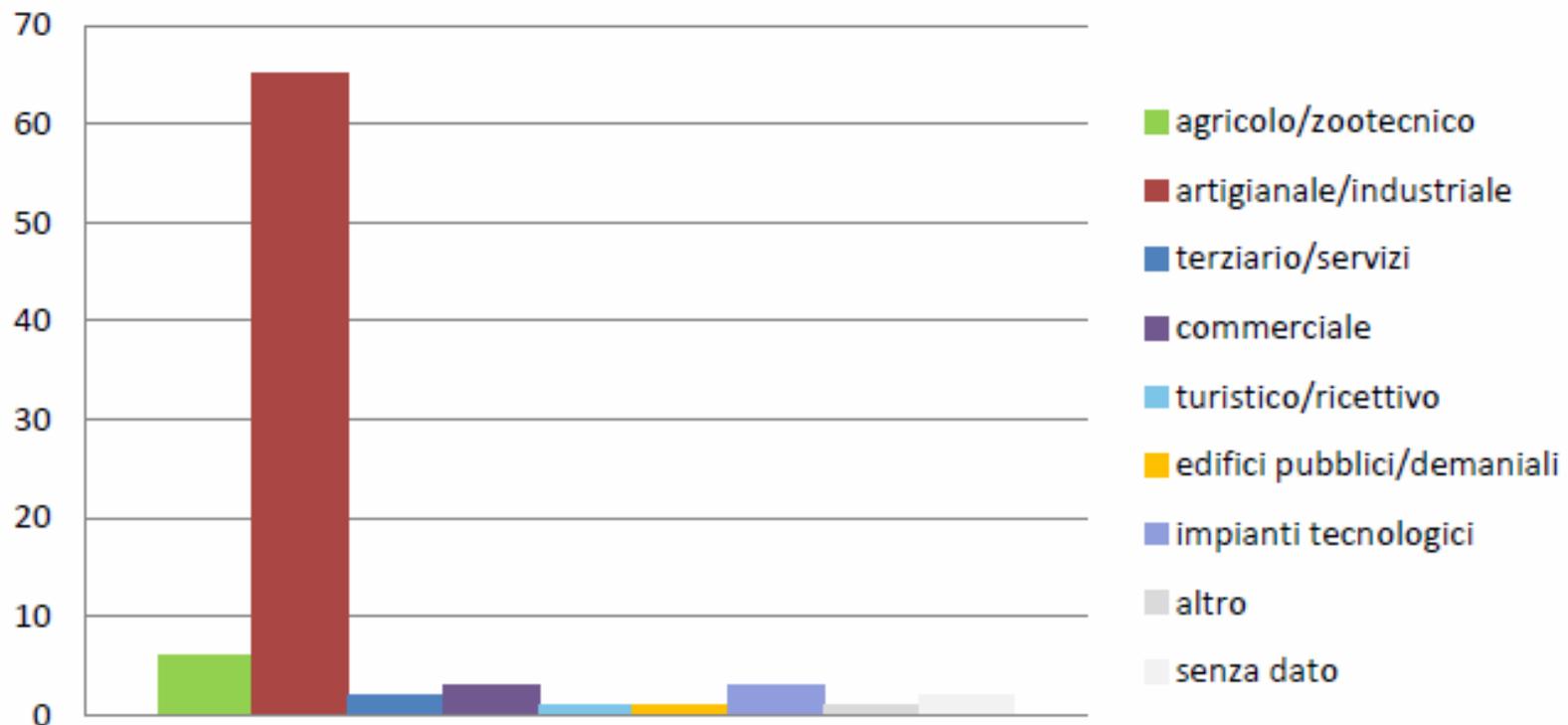
In termini di superficie, i mq che risultano inseriti negli ambiti di trasformazione salgono al **41%**, cioè il **14%** della superficie totale delle aree dismesse ubicate sul territorio regionale.

Aree dismesse

Province	Numero Aree dismesse	Superficie Aree dismesse (mq)	% Aree dismesse in Trasformazione tra quelle dei Comuni con PGT approvato	% Aree dismesse in Trasformazione rispetto alla totalità dell aree dismesse	% Superficie aree dismesse in Trasformazione tra quelle dei Comuni con PGT approvato	% Superficie aree dismesse in Trasformazione rispetto alla totalità dell aree dismesse
BG	58	1.588.477	30	12	29	12
BS	93	3.868.501	24	11	13	6
CO	92	1.187.847	50	9	47	7
CR	40	1.308.464	44	25	41	20
LC	34	734.938	75	9	70	8
LO	21	432.576	17	5	13	5
MB	40	1.327.005	66	48	73	59
MI	139	6.603.584	43	9	66	19
MN	29	811.406	7	3	17	8
PV	76	2.220.374	0	0	2	1
SO	37	382.952	36	11	74	4
VA	86	2.447.684	54	8	43	11
Totale	745	22.913.808	35	11	41	14

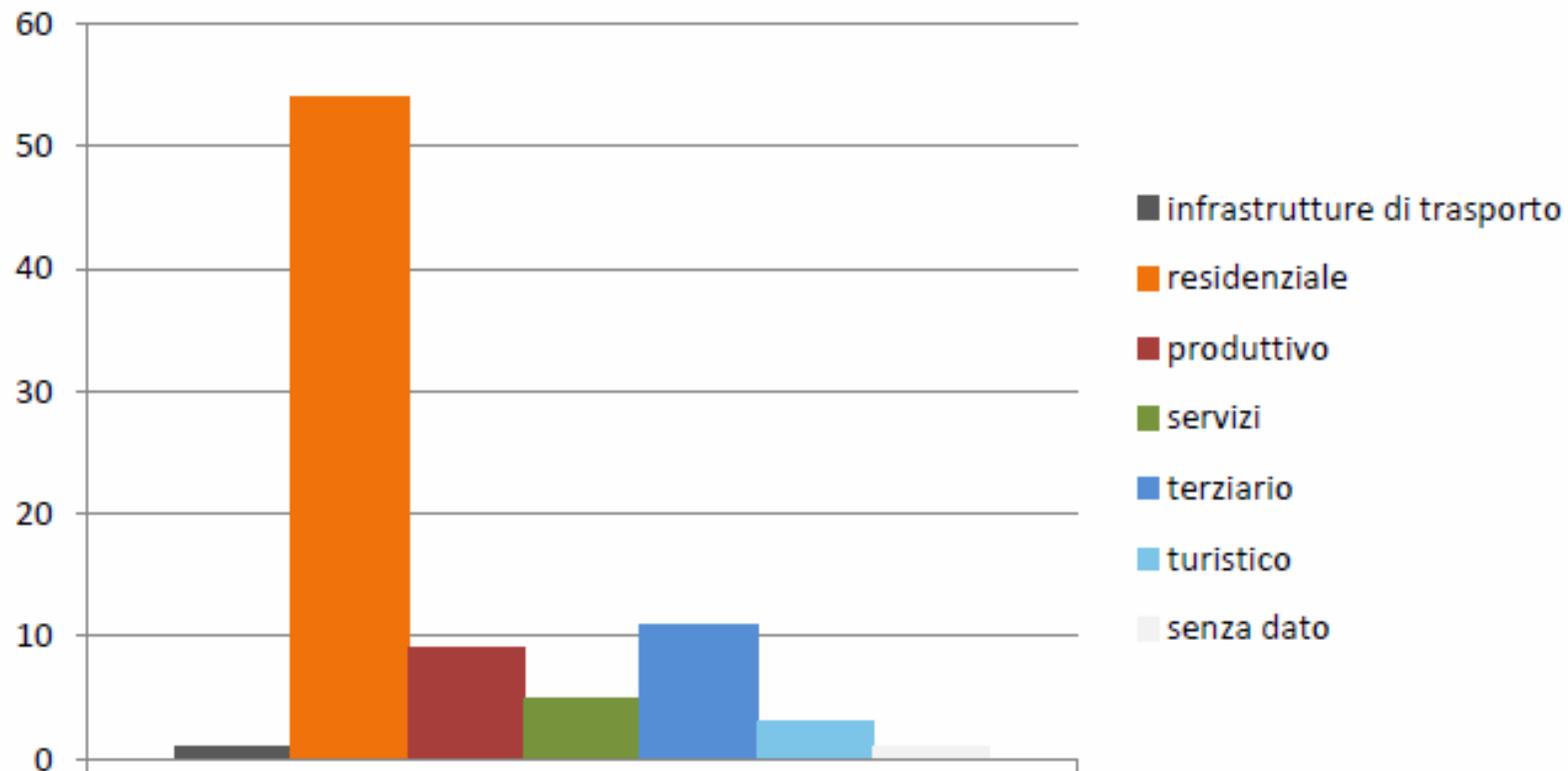
Aree dismesse

Destinazione originaria delle aree dismesse



Aree dismesse

Destinazione funzionale prevista dal PGT



Domande aperte

- Cosa accadrà se i comuni non approveranno i PGT entro il 31 dicembre 2012?
- La legge regionale 13/2009 (Piano Casa) ha avuto in questi anni un utilizzo molto ridotto ed è stata di recente sostituita dalla l.r. 4/2012. A quando i primi dati sulla sua attuazione?
- Come Regione Lombardia intende portare avanti le tre proposte di aggiornamento legislativo per PII e AdP (esito dello studio sulle possibili modifiche alla l.r. 12/2005 e alla l.r. 2/2003)?
- Come Regione Lombardia intende limitare il consumo di suolo disincentivando i comuni a programmare l'espansione urbana a favore del riuso delle superfici?
- Come Regione Lombardia intende aumentare il recupero o riutilizzo delle aree dismesse?