



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione

Seduta del 11 settembre 2014



Lo stato della Pianificazione Territoriale

illustrazione della Relazione al Consiglio n. X/20

Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali

Presentazione di Francesco Pellegrini

La Relazione al Consiglio n. 20/2014

L'**Osservatorio Permanente della Programmazione Territoriale**, previsto dalla LR 12/2005, è attivo dal gennaio 2009, per il monitoraggio delle dinamiche territoriali e la valutazione dell'attuazione degli strumenti di pianificazione. A conclusione della propria attività annuale redige una relazione sull'applicazione delle norme in materia di governo del territorio

Éupolis in collaborazione con gli uffici dell'*Assessorato Territorio, urbanistica e difesa del suolo*, ha predisposto la REL n.20/2014, relativa all'anno 2013

La relazione contiene anche un parte sulla pianificazione paesaggistica, predisposta in collaborazione con *l'Assessorato Ambiente, energia e sviluppo sostenibile*, a cura dell'**Osservatorio per la Qualità del Paesaggio**

Sommario

- Stato di avanzamento degli strumenti di pianificazione
- Coerenza e maggior definizione dei PGT rispetto al PPR
- Monitoraggio degli aspetti ambientali nei PGT
- Previsioni dei PGT rispetto alla RER
- Implementazione della LR 4/2012
- Monitoraggio delle maggiorazioni del contributo di costruzione (ex art. 43, comma 2 bis e seguenti, LR 12/05)

A che punto sono gli strumenti di pianificazione?

PTR: gli aggiornamenti e la revisione

-

PTRA: conclusione dei precedenti e avvio dei nuovi

-

PTCP: adeguamento

-

PGT: stato di avanzamento

PTR: gli aggiornamenti

Il vigente PTR è stato aggiornato nel 2013 (DCR 78/2013)

413 Comuni tenuti all'invio del PGT in Regione

Poli di sviluppo Regionale	12 Comuni – capoluoghi di provincia
Zone di preservazione e salvaguardia ambientale	123 Comuni – ambiti lacuali
Siti Unesco	32 Comuni
Infrastrutture prioritarie	209 Comuni – infrastrutture stradali, ferroviarie, metrotramviarie e intermodali
Difesa del suolo	32 Comuni
Piani d'Area	55 Comuni (dopo l'approvazione del nuovo PTR tot. 73)

PTR: la revisione

L'inizio di una nuova Legislatura, l'approvazione di un nuovo PRS, l'avvio di un nuovo periodo di programmazione comunitaria (2014-2020) e l'esigenza di maggior efficacia del Piano hanno portato alla **decisione di revisionare il PTR**

4 Luglio 2013 avviso di avvio del **percorso di revisione** (90 gg. per proposte)



19 Proposte di contributo



14 novembre 2013 avvio procedimento di **variante** e **VAS**



11 luglio 2014 la Giunta regionale ha approvato
i **Documenti preliminare** di revisione del PTR



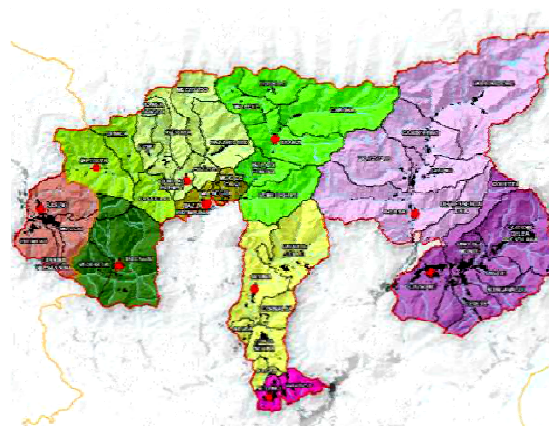
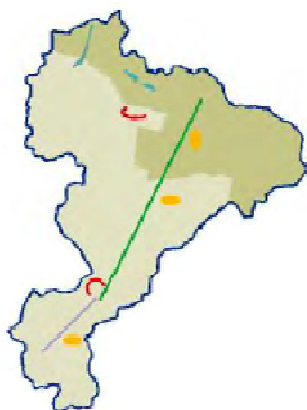
Tra la fine di settembre e i primi di ottobre saranno convocate
la **Conferenza di Valutazione** e il **Forum pubblico**

PTRA: conclusione dei precedenti e avvio dei nuovi

I PTRA **Navigli Lombardi** e **Montichiari** si sono formalmente conclusi con l'approvazione del Consiglio Regionale nella precedente legislatura, rispettivamente nel 2010 e 2011

Il Consiglio regionale nell'attuale legislatura:

- ha concluso il processo di approvazione del PTRA **Media e Alta Valtellina** il 30/7/2013
- è attualmente impegnato nella predisposizione del PTRA **Valli Alpine**



PTRA Media e Alta Valtellina

L'iter di approvazione si era interrotto, ma la proposta di adozione è stata rinnovata ed è stata approvata acquisendo efficacia a settembre 2013

Promosso da RL, **Provincia di Sondrio, Parco dello Stelvio e Camera di Commercio di Sondrio** e coinvolge **18 comuni** per una superficie complessiva di 1.350 kmq e una popolazione di circa 53.000 individui

L'obiettivo principale riguarda lo sviluppo territoriale, la valorizzazione del patrimonio ambientale e il governo delle opportunità economiche conseguenti agli eventi connessi ai Mondiali di sci 2005

la Provincia e i Comuni interessati sono tenuti alla **trasmissione** in RL dei propri strumenti di pianificazione territoriale e al **rispetto dei contenuti e delle disposizioni prescrittive** del PTRA

PTRA Valli Alpine

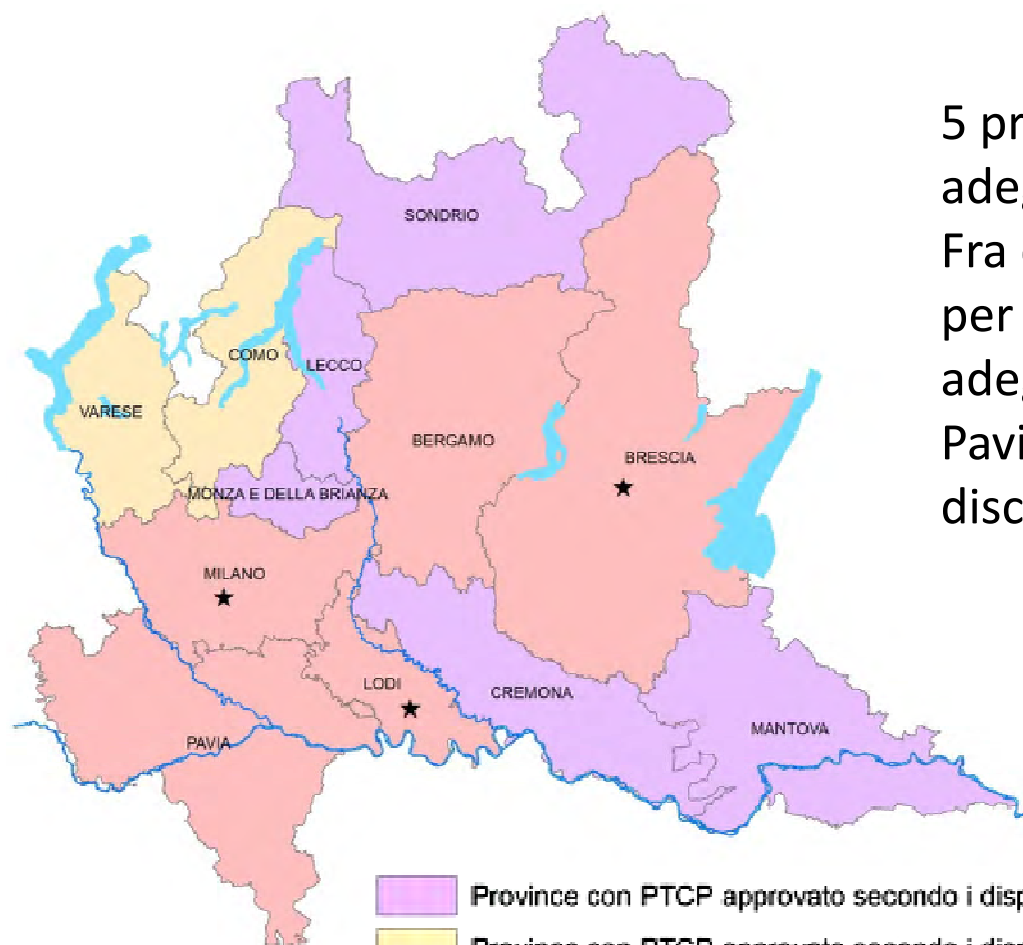
Iter di approvazione in corso ed è stato promosso tramite un forum effettuato presso la STER di Bergamo. Con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo economico sostenibile delle **Orobie bergamasche** e dell'**Altopiano Valsassina**

Proposta di perimetro considerata particolarmente significativa perché coinvolge **45 comuni** molti dei quali caratterizzati da una consistente presenza di **seconde case** e classificati nella **fascia di più elevato svantaggio**

Aggiornamento:

La Giunta regionale ha adottato il PTRA Valli Alpine l'11 luglio 2014 e ne ha pubblicato l'avviso in modo che chiunque sia interessato possa presentare le proprie osservazioni, entro il 16 settembre

Stato di approvazione dei PTCP

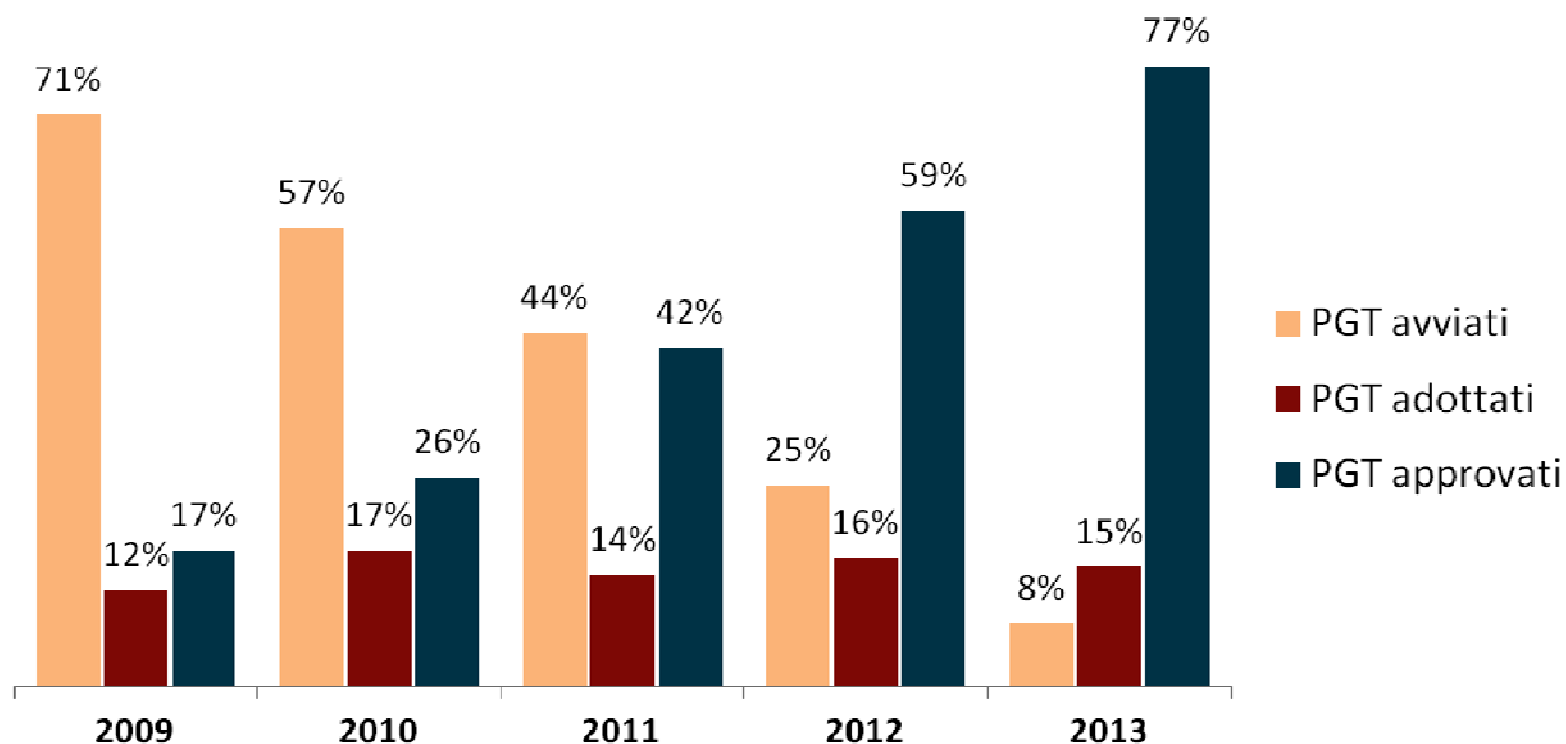


5 province non hanno ancora adeguato il loro PTCP alla LR 12/05. Fra queste, 3 hanno avviato l'iter per approvare la variante di adeguamento, mentre Bergamo e Pavia fanno ancora riferimento alla disciplina precedente

- Province con PTCP approvato secondo i disposti della l.r. 12/2005 così come modificati dalla l.r. 4/2008
- Province con PTCP approvato secondo i disposti della l.r. 12/2005
- Province con PTCP approvato secondo i disposti della l.r. 1/2000
- ★ Province con PTCP adottato in adeguamento alla l.r. 12/2005

PGT: stato di avanzamento

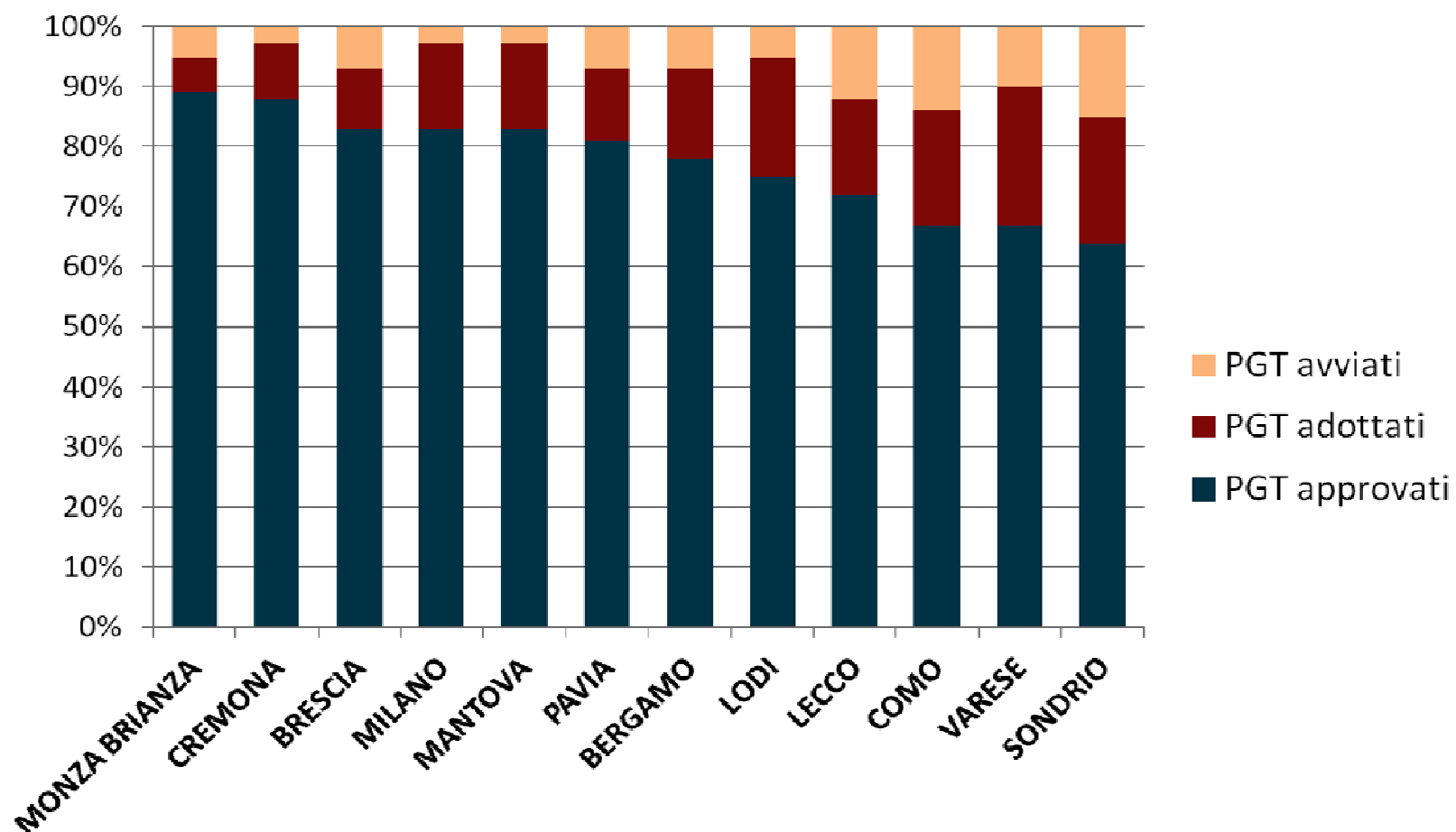
PGT avviati, adottati e approvati dal 2009 al 2013



Al **settembre 2014** il **96%** dei comuni (**1.480**) ha approvato il PGT

PGT: stato di avanzamento

PGT avviati, adottati, approvati al 31 dicembre 2013, per provincia



Coerenza e maggior definizione dei PGT rispetto al PPR

Campione di indagine selezionato:

13 comuni che si affacciano sul lago d'Iseo

Che essendo in ambito lacuale sono tenuti ad inviare il loro PGT in Regione e a perseguire determinate finalità paesaggistiche

Obiettivo:

- Valutare il rispetto del criterio di **coerenza esterna** (dunque il relazione alle previsioni del PPR) ed **interna** (in relazione alle decisioni assunte negli stessi PGT)
- Valutare il rispetto del criterio di **maggior definizione**

Contenuto dei PGT

Coerenza esterna e maggior definizione

Il PPR individua una serie di aree da sottoporre a specifica disciplina, tra queste vi sono ad esempio: gli **Ambiti ad elevata naturalità**

I PGT per acquisire piena efficacia devono individuare:
le **Aree di valore paesaggistico/ambientale ed ecologiche**

Sono state individuate aree di valore paesaggistico/ambientale ed ecologiche? Queste ricomprendono e specificano gli ambiti di elevata naturalità regionali?



In base ai valori che si sono evidenziati nel rispondere a questa domanda i Comuni sono stati classificati in
“coerenti”, “virtuosi”, “carenti”

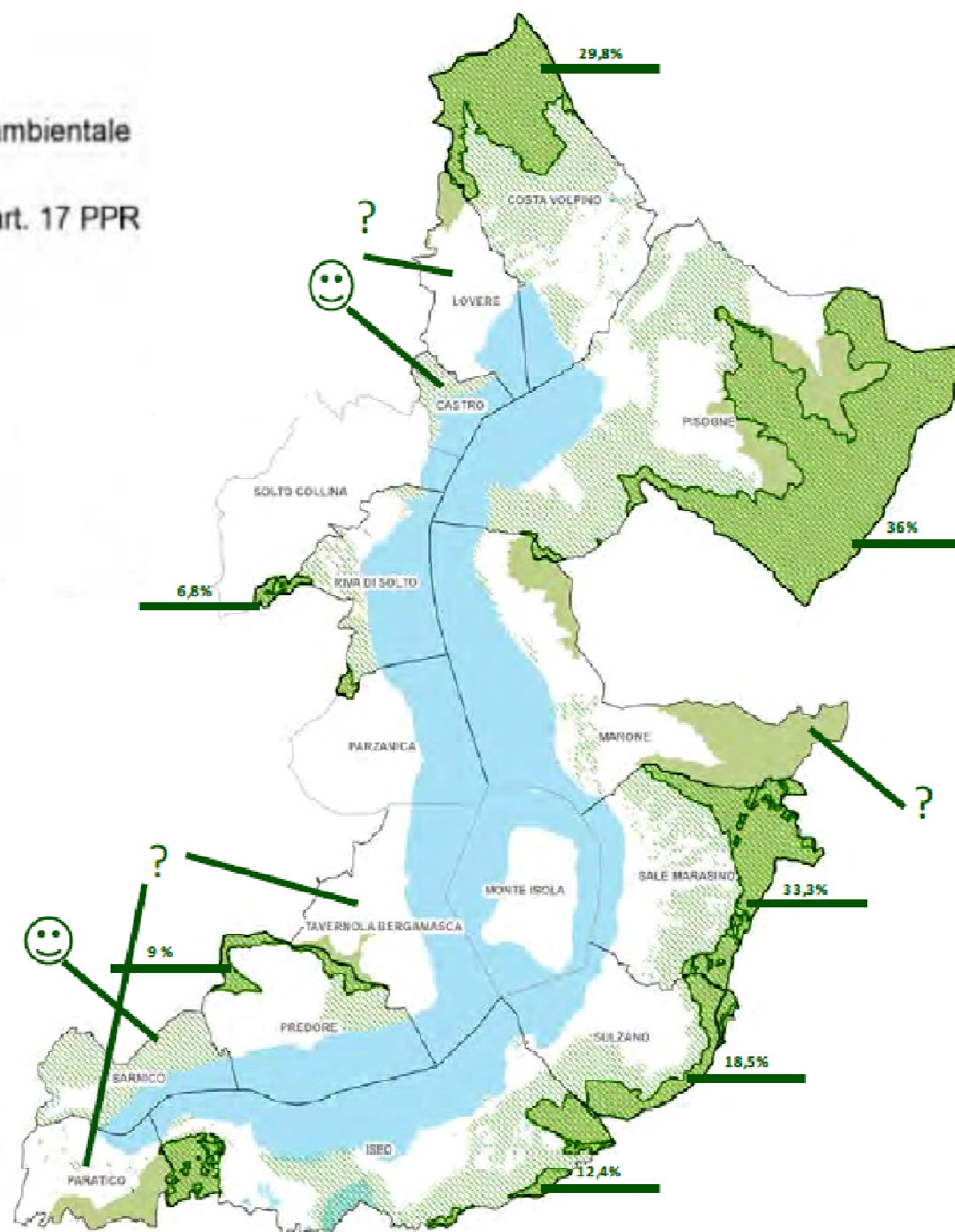
Legenda:

-  aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche
-  ambiti ad elevata naturalità - art. 17 PPR
-  aree a lago

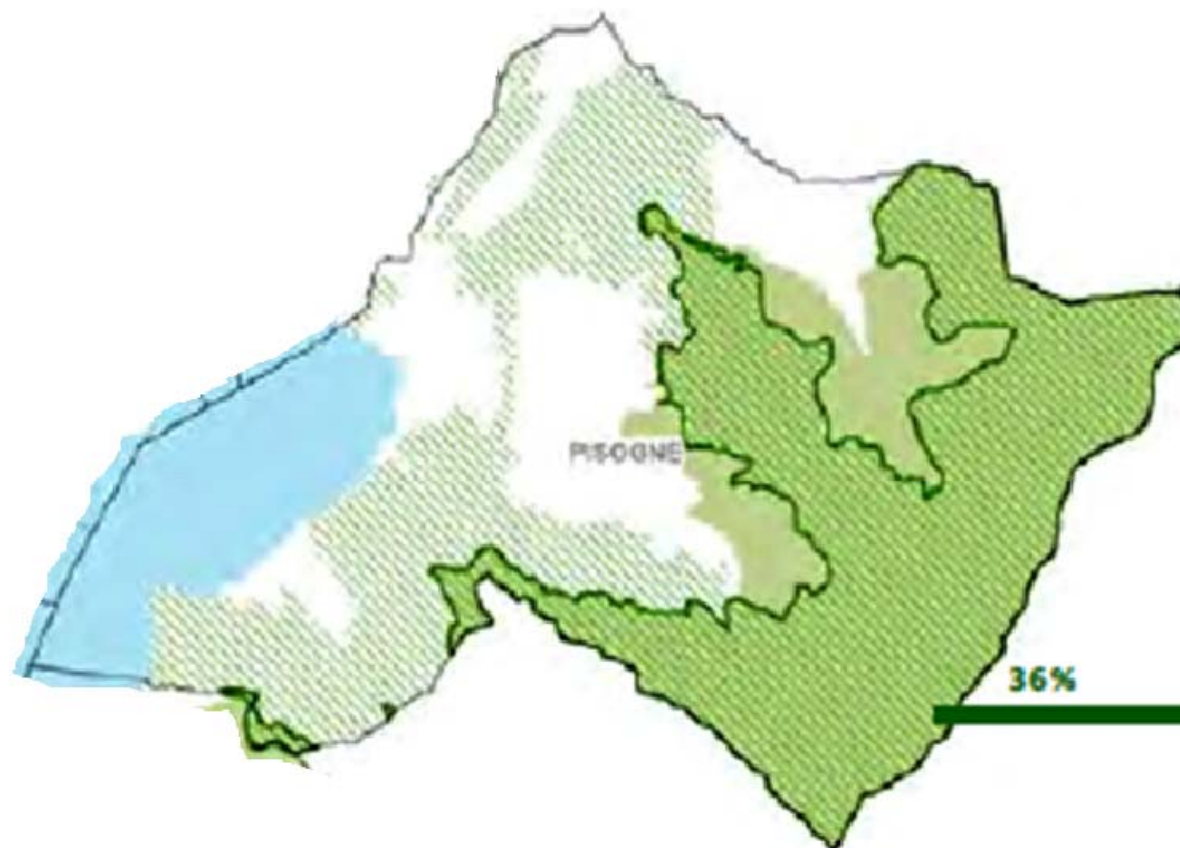
Altre informazioni

-  Comuni con PGT approvato
-  Comuni con PGT adottato

0 825 1.250 2.500 3.750 5.000
Metri

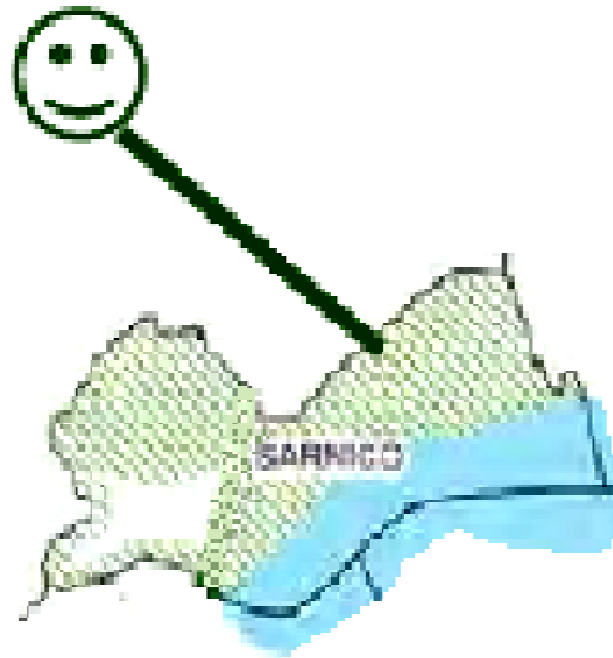


Esempio di comune “coerente”



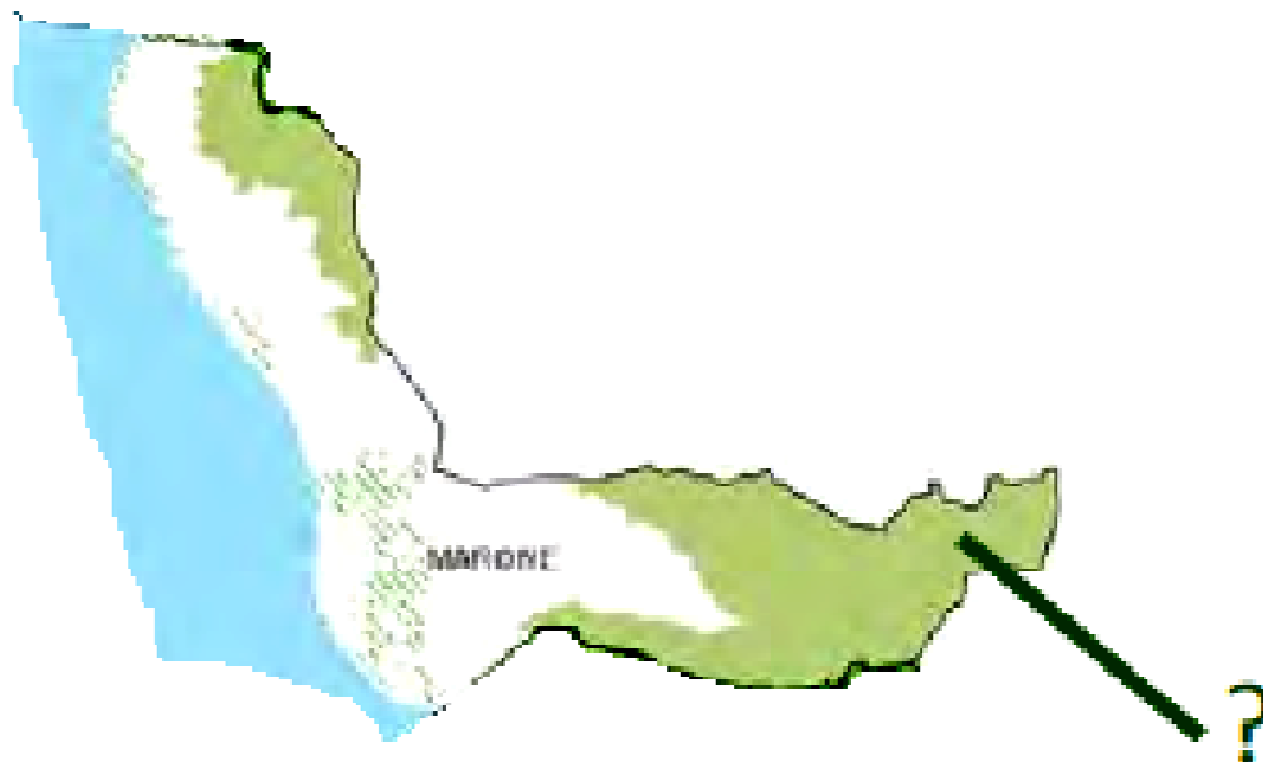
In questo caso il Comune ha specificato e ridefinito gli Ambiti ad elevata naturalità, identificando al loro interno Aree di valore paesaggistico/ambientale ed ecologiche

Esempio di comune “virtuoso”



In questo caso il Comune nonostante la mancanza di individuazione regionale di Ambiti ad elevata naturalità, ha comunque compiuto un'analisi per la definizione di Aree di valore paesaggistico/ambientale ed ecologiche

Esempio di comune “carente”



In questo caso il Comune non ha considerato gli Ambiti ad elevata naturalità per la definizione delle Aree di valore paesaggistico/ambientale ed ecologiche

Contenuto dei PGT

Coerenza esterna e maggior definizione - Considerazioni

Le Aree di valore paesaggistico/ambientale e ecologiche nella maggior parte dei casi, **7 Comuni** (coerenti), coincidono con gli Ambiti di elevata naturalità e sono state estese oltre tali ambiti

2 Comuni (virtuosi) definiscono Aree di valore paesaggistico/ambientale e ecologiche anche se il PPR non riconosce al loro interno Ambiti di elevata naturalità

4 Comuni (carenti) non hanno riconosciuto le indicazioni del PPR che indicava nel loro territorio Ambiti di elevata naturalità

Contenuto dei PGT

Coerenza interna



Nei PGT dei Comuni oggetto di analisi **sono previsti Ambiti di trasformazione che interferiscono con le Aree di valore paesaggistico/ambientale ed ecologiche?**

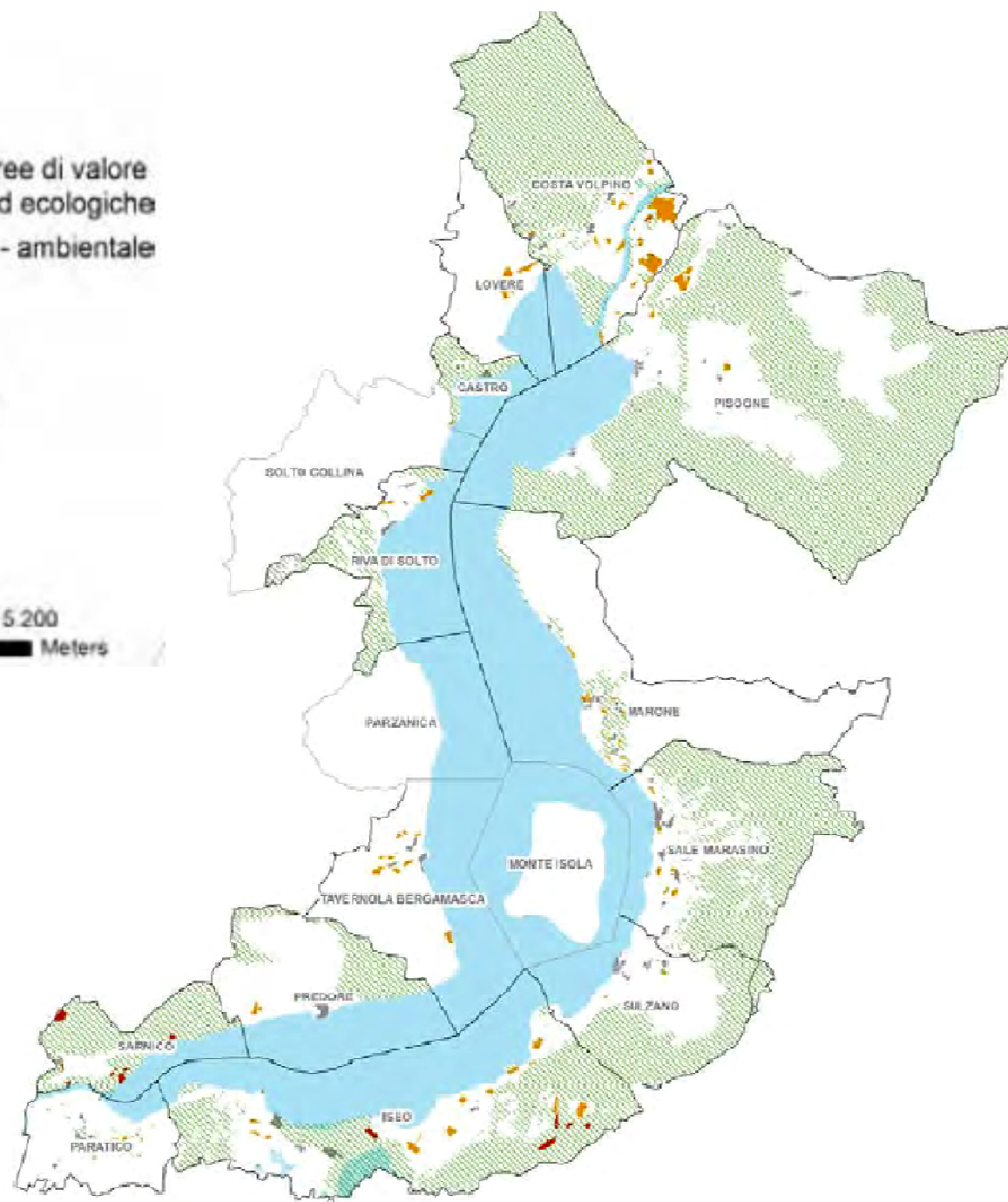
Legenda:

-  Ambiti di trasformazione
-  Ambiti di trasformazione in aree di valore paesaggistico - ambientale ed ecologiche
-  Aree di valore paesaggistico - ambientale ed ecologiche

Altre informazioni

-  Comuni con PGT approvato
-  Comuni con PGT adottato
-  Laghi e corpi idrici

0 650 1.300 2.600 3.900 5.200
 Meters



Contenuto dei PGT

Coerenza interna - Considerazioni

3 Comuni (2 “coerenti” e uno “virtuoso”) prevedono delle **trasformazioni su Aree di valore** paesaggistico/ambientale ed ecologiche (126.264 mq). In 2 di questi comuni la funzione prevalente prevista per queste trasformazioni è **residenziale**, nell’altro è anche **produttiva**

Tuttavia questi Comuni hanno acconsentito alla richiesta di RL di specificare meglio gli Ambiti di elevata naturalità, le Aree di valore paesaggistico/ambientale ed ecologiche hanno infatti in questi soggetti valori tra i più elevati

Coerenza e maggior definizione dei PGT

Considerazioni finali

*“I Comuni hanno a disposizione criteri e linee guida per l’individuazione e la definizione degli elementi del paesaggio, ma spesso questi appaiono **poco chiari e “irrisolti”***

*Manca la volontà (nei PGT) di considerare la pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica in una **dimensione sovra-comunale** che permetterebbe di costruire un quadro di riferimento omogeneo e condiviso*

*La **revisione del PTR** (che ricomprende il PPR) potrebbe risultare un’occasione importante per rivalutare gli approcci suggeriti alla pianificazione paesaggistica”*

(Fonte: REL 20/2014)

Monitoraggio degli aspetti ambientali nei PGT

Campione di indagine selezionato:

81 PGT approvati nei primi 6 mesi del 2013
di cui si avevano i dati digitali caricati nel database

Obiettivo:

Verificare le previsioni sul monitoraggio degli aspetti ambientali nei PGT
attraverso la lettura dei **Rapporti ambientali**
prodotti durante il **processo di VAS** dei PGT stessi

Modalità di realizzazione:

- Predisposizione di una scheda di lettura per ogni rapporto esaminato
- Interpretazione delle risposte alle domande di ricerca

Monitoraggio degli aspetti ambientali nei PGT

Alcune delle domande che hanno guidato l'approfondimento:



- Chi è l'autore del Rapporto ambientale?
- Il Rapporto ambientale tratta il monitoraggio?
- Di quante pagine consta il capitolo sul monitoraggio?
- E' prevista una relazione periodica? Con quale frequenza?
- Viene identificata la struttura competente al monitoraggio?
Quali sono gli indicatori?
- Qual è la modalità di acquisizione dei dati?

Monitoraggio degli aspetti ambientali nei PGT

Alcune delle informazioni emerse nel corso dell'approfondimento:

- Ci sono molti studi professionali che si occupano di redigere questi rapporti, sugli 81 casi esaminati solo **12 studi hanno realizzato più di un rapporto**
- La **realizzazione da parte delle strutture comunali è poco frequente** (2 casi), per 3 rapporti non è possibile identificare l'autore del documento
- Solo in 2 casi (entrambi realizzati dal medesimo studio professionale) manca completamente un **capitolo sul monitoraggio**
- Nel 62% dei casi è prevista la pubblicazione di un **report periodico**, nel 38% non è indicata alcuna modalità di pubblicazione dei dati
- Soltanto nel 21% dei casi viene indicata la **struttura comunale responsabile** dell'effettiva realizzazione del monitoraggio
- Nel 95% dei casi non viene indicata alcuna **modalità di reperimento dei dati**, ci si limita ad elencare degli indicatori

Monitoraggio degli aspetti ambientali nei PGT

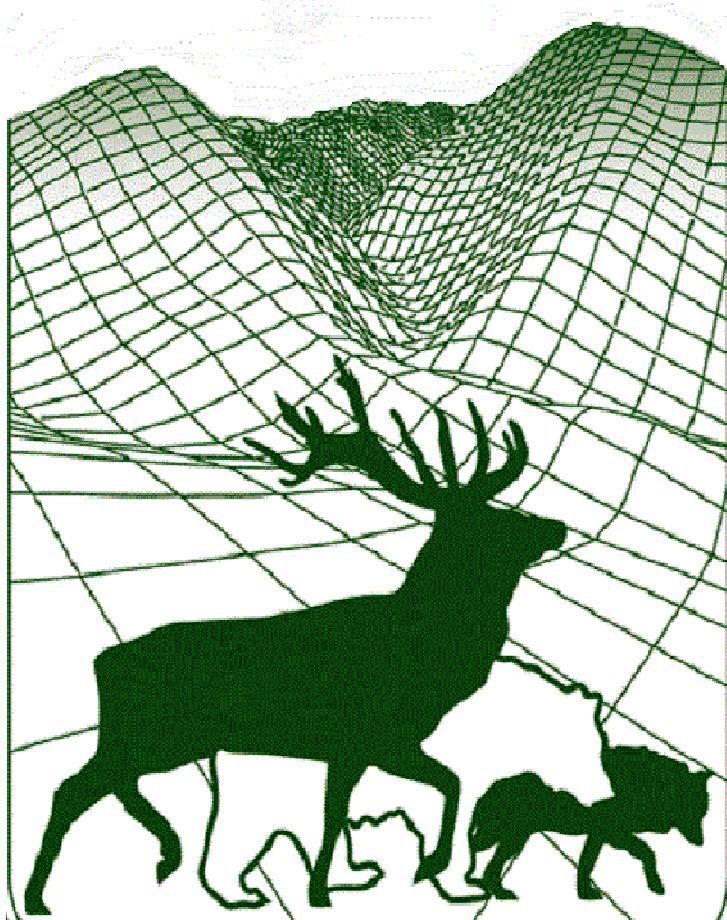
Alcune delle considerazioni finali:

- Il monitoraggio del Piano **non è effettivamente praticato** dalla maggior parte delle amministrazioni comunali
- I capitoli sul monitoraggio nei Rapporti Ambientali sono spesso esigui e **non indicano le modalità di reperimento dei dati**
- Si osserva uno **scollamento tra i soggetti** che hanno realizzato le VAS e gli uffici tecnici comunali

“Si ritiene che allo stato attuale la maggior parte dei PGT non progettino al loro interno un reale sistema di monitoraggio, ma che si limitino a enunciare la possibilità e a demandarne la realizzazione a un non meglio identificato futuro”

(Fonte: REL 20/2014)

Elemento emerso dall'esame della REL 4/2013



Nei PGT valutati appare indubitabile la presenza della componente **paesaggio**, che però non si traduce in una **reale attenzione strutturale**

*“Eloquente l’esempio per i PGT di come avviene in essi la trasposizione dei **corridoi ecologici regionali**: spesso semplice atto amministrativo e non scelta consapevole”*

(Fonte: REL 20/2014)

Previsioni dei PGT rispetto alla RER

Campione di indagine:

I PGT dei **952** Comuni con dati cartografici digitalizzati inseriti nel database (al 28/7/2013)

Obiettivo:

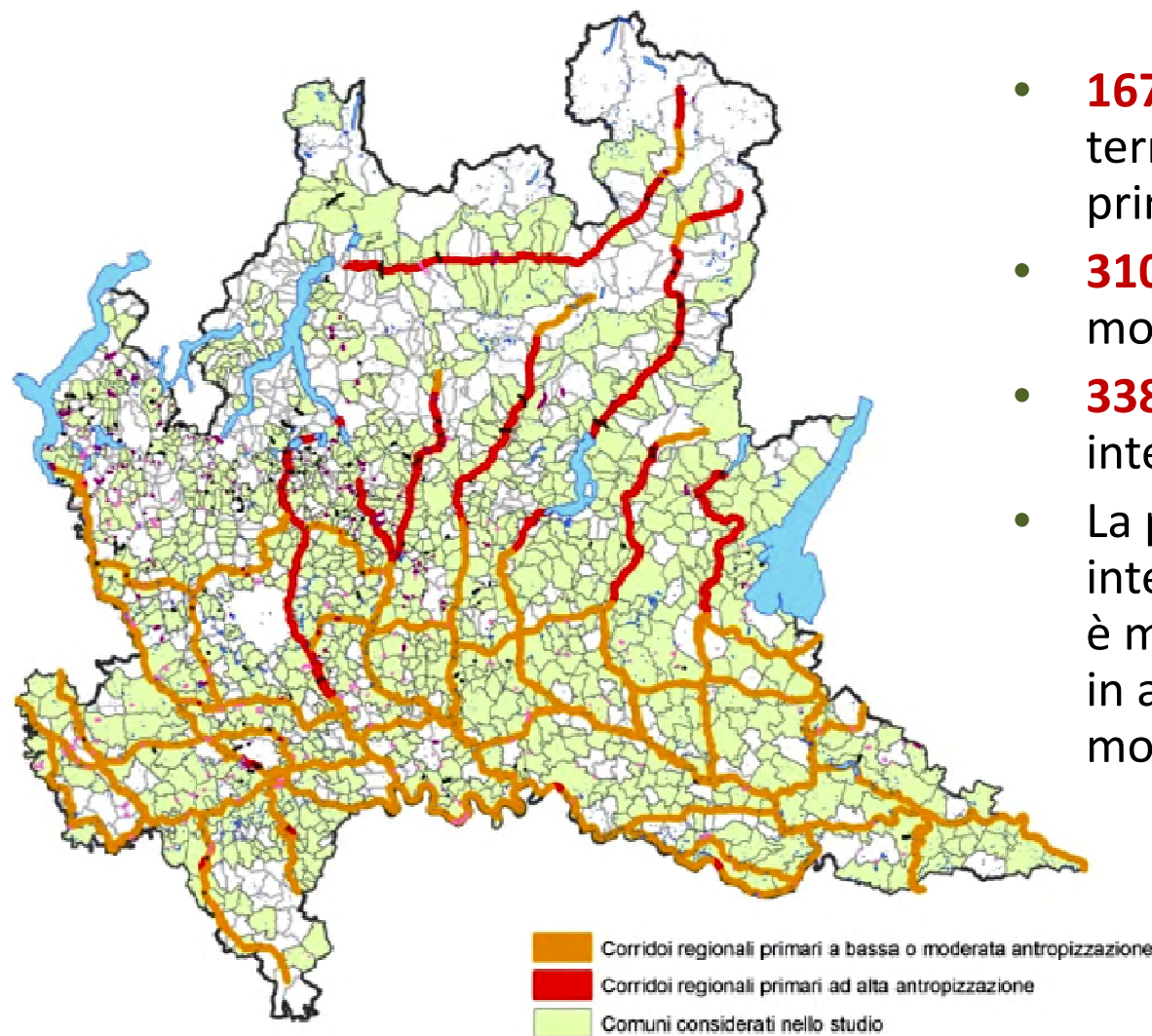
Capire come la pianificazione comunale si pone rispetto al quadro di riferimento ecologico/ambientale della RER (Rete Ecologica Regionale) in tema di:

- **Trasformazioni** del territorio
- Individuazione della REC - **Rete Ecologica Comunale**

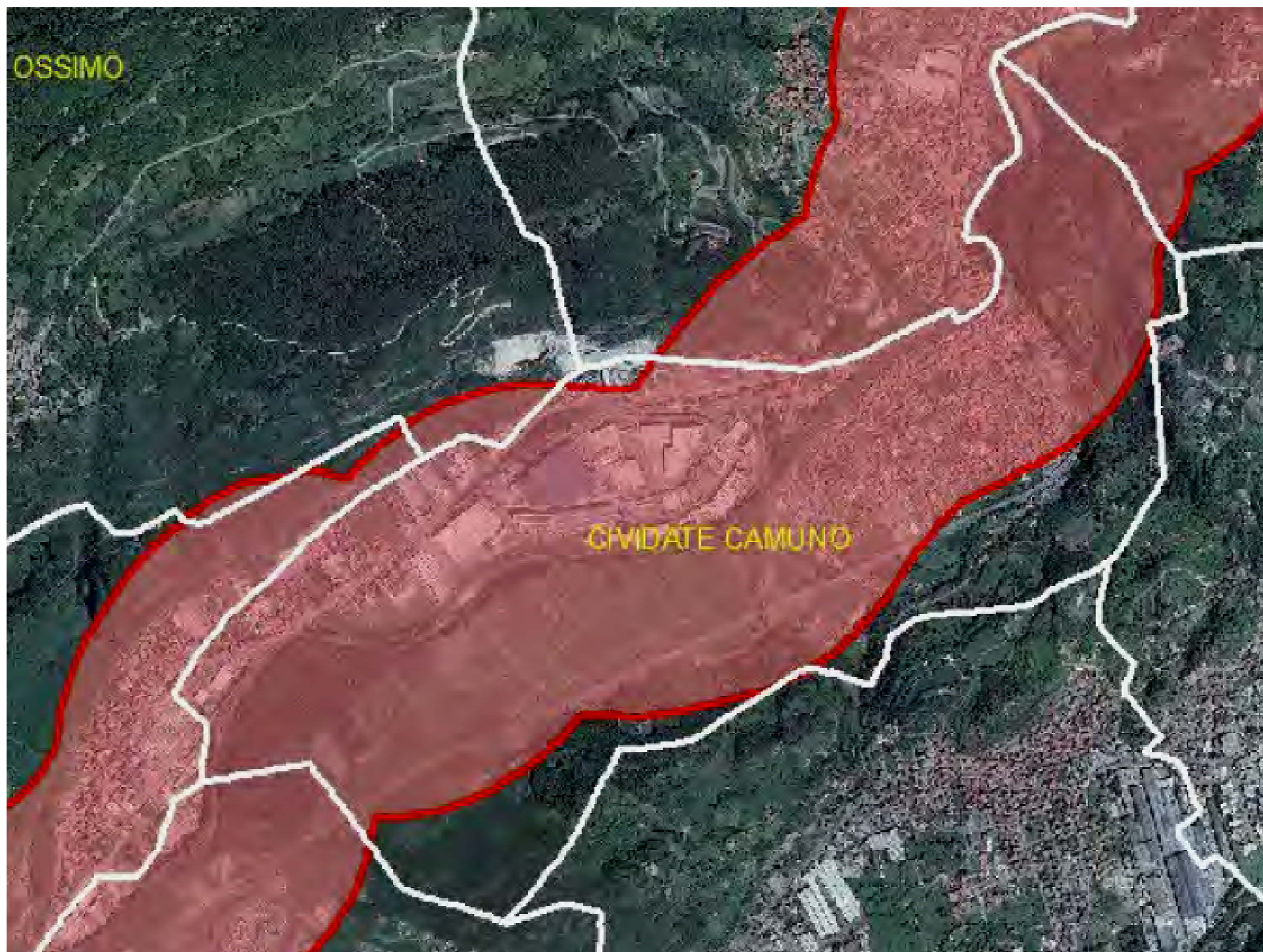
Modalità di realizzazione:

Esame degli Ambiti di trasformazione interni o esterni ai **Corridoi primari**, attraversati parzialmente o interamente da **Varchi**

Previsioni dei PGT rispetto alla RER



- **167** comuni hanno parte di territorio che ricade in corridoi primari ad alta antropizzazione
- **310** in corridoi a bassa o moderata antropizzazione
- **338** hanno parte di territorio interessato da varchi
- La percentuale di territorio interessata da questi elementi è molto variabile tra i comuni, in alcuni casi i valori sono molto elevati ...



Previsioni dei PGT rispetto alla RER

Interferenze tra trasformazioni, corridoi e varchi

Dei 167 comuni che hanno parte di territorio che ricade in corridoi primari ad alta antropizzazione, **128 (77%) prevedono trasformazioni** al loro interno per una superficie complessiva di 14.201.179 mq

Dei 310 comuni con corridoi a bassa o moderata antropizzazione, **140 (45%) prevedono trasformazioni** al loro interno per una superficie complessiva di 8.491.900 mq

Dei 338 comuni che hanno parte di territorio interessato da varchi, 46 (14%) prevedono trasformazioni in tali territori, per un totale di **59 ambiti interessati da varchi**

Previsioni dei PGT rispetto alla RER

Individuazione della REC

La non corrispondenza dei tempi di consegna a RL dei dati della REC (ottobre 2013) e i tempi di stesura di questa relazione (agosto 2013) non ha consentito un significativo esame delle scelte dei comuni in questo senso

Dei 952 comuni considerati **solamente per 17 è stato possibile analizzare i dati relativi alla REC**, tra questi comunque non tutti hanno individuato nel loro territorio tutti gli elementi della REC

Piano Casa – dalla LR 13/2009 alla LR 4/2012

Regione Lombardia ha fatto seguito ai due Piani Casa nazionali, con le LR 13/2009 e 4/2012, che hanno cercato di aiutare il rilancio del settore edilizio con incentivi per la riqualificazione urbana, il miglioramento e la valorizzazione del patrimonio esistente attraverso:

- a) **ampliamenti** e **sostituzioni** di edifici
- b) **recupero** dell'inutilizzato
- c) **riqualificazione** energetica

Rispetto al primo intervento della l.r. 13/2009, con la l.r. 4/2012 sono stati ripresi gli stessi strumenti, in particolare il **bonus volumetrico**, ampliandone l'applicabilità ad altre tipologie edilizie e ad altri soggetti, sono state rafforzate le possibilità dei cambi di destinazione d'uso e dei trasferimenti di diritti volumetrici

Implementazione della LR 4/2012

Nella relazione 2011 si era parlato di insuccesso della LR 13/2009 perché gli **interventi approvati** di cui si aveva conoscenza non erano molti: **522** in tutta la regione. Inoltre si trattava di **piccoli interventi residenziali su edifici di ridotte dimensioni** e non vi erano interventi di sostituzione di edifici industriali e interventi di riqualificazione di edilizia residenziale pubblica

I primi risultati delle modifiche introdotte con la LR 4/2012 non sono confortanti, il monitoraggio ha fino ad ora evidenziato un **uso molto limitato delle possibilità offerte**: sono stati censiti complessivamente **172** interventi e molte misure non hanno dato luogo ad alcun intervento

Maggiorazioni sul contributo di costruzione

Con il comma 2 bis e seguenti, dell'art. 43, della LR 12/05, sono state introdotte **maggiorazioni del contributo di costruzione** per ogni titolo abitativo che sottrae aree agricole nello stato di fatto, da destinarsi obbligatoriamente a **interventi forestali e di incremento della naturalità**, (entrata in vigore 12 aprile del 2009)



Fondo aree verdi

Alimentato attraverso:



1. Risorse regionale

**2. Maggiorazioni
provenienti da comuni**
che versano
volontariamente

**3. Maggiorazioni derivanti da
interventi in aree** ricadenti in:

- AdP o PII di interesse regionale
- Comuni capoluogo di Provincia
- Parchi regionali e nazionali

Maggiorazioni sul contributo di costruzione

Monitoraggio (aggiornamento luglio 2014)

RL tiene monitorati:

1. le aree agricole nello stato di fatto interessate da interventi che hanno dato titolo alla maggiorazione in oggetto
2. le entrate determinate dalle maggiorazioni
3. gli interventi attuati attraverso l'utilizzo dei contributi

A luglio 2014 ammontano a **1096 i Comuni** accreditati al sistema di monitoraggio, di questi **158** hanno attivato le procedure dichiarando il rilascio di **787 titoli abilitativi** riscuotendo **3,11 Milioni di euro** di maggiorazione per un totale di **226 ettari** trasformati

Maggiorazioni sul contributo di costruzione

Monitoraggio (aggiornamento luglio 2014)

Anno	Totale maggiorazione Euro	Totale Superficie (HA)	Numero titoli n.	Numero Comuni n.
2009	395.740	36,16	84	33
2010	411.364	33,74	144	54
2011	835.549	72,63	177	69
2012	661.388	54,81	185	89
2013	677.780	22,53	146	66
2014	131.704	6,46	51	35
Totale	3.113.525	226,33	787	

Dati riportati nella REL integrati con le informazioni recenti
dell'aggiornamento al monitoraggio del Fondo Aree Verdi, di luglio 2014

Maggiorazioni sul contributo di costruzione

Monitoraggio (aggiornamento luglio 2014)

PROVINCIA	Comuni			Contributo di costruzione		Superficie agricola trasformata Ettari	Titoli abilitativi rilasciati n.
	Numero	Che hanno applicano la maggiorazione		Complessivo euro	Maggiorazione riscossa euro		
		n.	%				
BG	244	29	12%	6.417.431	319.389	25,41	186
BS	206	24	12%	7.391.491	324.465	36,91	121
CO	160	12	8%	1.949.582	68.381	9,16	55
CR	115	5	4%	1.123.486	56.174	4,85	17
LC	90	12	13%	1.749.652	76.821	5,22	44
LO	61	1	2%	391.441	19.572	0,52	3
MB	55	15	27%	11.687.250	576.911	31,7	69
MI	134	21	16%	21.004.992	1.050.250	36,29	112
MN	70	9	13%	660.406	20.586	3,96	29
PV	190	9	5%	10.785.171	540.499	66,54	83
SO	78	5	6%	436.669	19.085	2,07	31
VA	141	16	11%	848.679	41.392	3,76	37
totale	1544	158	10%	64.446.248	3.113.525	226,39	787

Maggiorazioni contributo di costruzione

Progetti

I comuni utilizzano i proventi delle maggiorazioni per costruire **la rete ecologica** e la **rete del verde**, valorizzare le **aree verdi** e incrementare la **naturalità nei PLIS**, valorizzare il **patrimonio forestale**, favorire l'incremento della dotazione **verde in ambito urbano** con attenzione al **recupero di aree degradate**. Tipologie di interventi:

A - Sistemi Verdi

A1 - a prevalenza di bosco

A2 - a prevalenza di elementi lineari

A3 - altri elementi naturaliformi capaci di produrre habitat per la biodiversità e/o servizi ecosistemici

B - **Interventi selvicolturali** (Comuni ricadenti negli ambiti delle Comunità Montane)

C - **Acquisto terreni**

Maggiorazioni contributo di costruzione

Progetti realizzati

Tipologia di intervento	Numero Interventi	Superficie (HA)	mt. Lineari	Costo totale (Euro)	Fondi Art.43 (Euro)	Altri Finanziatori (Euro)
A1 - Prevalenza di bosco	3	5,6		502.387	76.909	425.477
A2 - Prevalenza di elementi lineari	3	0,42	645	20.076	20.076	-
A3 - Altri elementi naturaliformi	5	2,52	80	297.074	123.521	170.601
Totale	11	8,54	725	819.537	220.507	596.079

Gli **11 interventi** sono stati realizzati nelle province di Milano (3), Monza e Brianza (2), Como (1), Bergamo (3) e Brescia (2): con l'utilizzo di **220,5 mila euro** di maggiorazioni riscosse, altri finanziatori hanno contribuito con **596 mila euro**, per una spesa totale di 819,5 mila euro. Si rileva che per ogni euro di maggiorazione investita, si è generato un cofinanziamento di quasi 2,7 euro da parte del territorio

Proposte conclusive dell'esame del CPCV sulla REL 4/2013

1. Elementi di interesse sui quali mantenere alta l'attenzione:

- Strumenti di Pianificazione territoriale
- Approfondimento PGT per corrispondenza e coerenza
- Sistema di monitoraggio sull'attuazione dei PGT
- Contributo delle VAS
- Controlli, violazioni, sanzioni e autorizzazioni
- Contributi regionali
- Consumo di suolo, aree agricole strategiche e aree dismesse
- Strumenti di programmazione negoziata
- Fondo regionale aree verdi
- Attuazione LR 4/2012

2. Corredare le future relazioni con strumenti di sintesi e un quadro sinottico conclusivo sui vari temi

3. Promuovere una Missione Valutativa



An aerial photograph of a rural landscape, likely in Italy, showing a patchwork of agricultural fields and some buildings. A white line outlines a specific area of interest, which includes a cluster of buildings and surrounding fields. The text "GRAZIE PER L'ATTENZIONE" is overlaid in the center of the image.

GRAZIE PER L'ATTENZIONE