



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione

ESAME DELLA RELAZIONE n. 4 del 2013

**"ATTIVITÀ DELL'OSSERVATORIO PERMANENTE DELLA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE - RELAZIONE ANNUALE 2012
SULLO STATO DELLA PIANIFICAZIONE IN LOMBARDIA"**

- 1. L'ambito di competenza del Comitato**
- 2. Cosa abbiamo appreso dalla Relazione**
- 3. Le domande aperte**
- 4. Le proposte**



Approvato all'unanimità nella seduta del 25 ottobre 2013

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 18 ottobre e 25 ottobre 2013 il Comitato ha preso in esame la relazione che la Giunta regionale ha inviato al Consiglio nel luglio 2013, in merito allo stato della pianificazione territoriale in Lombardia (REL n. 4) in esito all'attività dell'Osservatorio Permanente della Programmazione Territoriale nel 2012.

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 i risultati 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 abbiamo appreso dalla Relazione

La relazione esaminata è la quarta trasmessa al Consiglio dall'approvazione della l.r. n. 12/2005 e dà conto dello stato della pianificazione territoriale e di alcuni fenomeni che hanno interessato il territorio lombardo nel 2012.

I principali contributi conoscitivi della relazione in esame riguardano tra gli altri:

1. lo stato di definizione dei principali strumenti di pianificazione territoriale, a livello regionale (PTR), provinciale (PTCP) e comunale (PGT), con particolare riferimento al processo in atto di adozione dei PGT da parte dei comuni lombardi ancora inadempienti;

2. l'analisi della compatibilità tra i diversi livelli di pianificazione emersa dalla lettura dei pareri emessi da Regione e Province in sede di valutazione dei PGT;
3. l'esame della componente paesaggistica all'interno degli strumenti di pianificazione di un campione di comuni, ad opera del neonato Osservatorio per la Qualità del Paesaggio;
4. l'impiego di strumenti di programmazione negoziata sul territorio lombardo;
5. l'analisi della tendenza al consumo di suolo nella pianificazione comunale;
6. l'analisi delle potenzialità di espansione previste nei PGT, suddivise tra suolo compreso in ambiti di trasformazione e suolo compreso nel perimetro del tessuto urbano consolidato;

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

- sono attivi quattro Piani Territoriali Regionali d'Area: "Navigli Lombardi", approvato ed efficace dal 22 dicembre 2010; "Aeroporto Montichiari", approvato ed efficace dal 28 dicembre 2011; "Media e Alta Valtellina" e "Valli Alpine" il cui iter di approvazione è in corso;
- 6 Province (Bergamo, Brescia, Lodi, Milano, Pavia, Monza e Brianza), 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;
- se al 31 dicembre 2009 tutti i comuni lombardi avevano avviato il processo di approvazione del Piano di Governo del Territorio, a distanza di quasi tre anni (al dicembre 2012) per il 41% di essi il processo non era ancora concluso e ad oggi questa quota è al 24%;
- solo in due province (Cremona e Brescia) la quota di comuni con PGT approvato supera il 70% del totale, mentre in provincia di Sondrio i comuni ancora sprovvisti di PGT superano il 60% (al dicembre 2012);
- negli ultimi anni si è registrata un'accelerazione nell'approvazione dei PGT da parte dei comuni più piccoli, che tuttavia, rispetto a quelli medi e grandi, denotano maggiori difficoltà nell'approvare strumenti di governo del territorio;
- tutte le più grandi trasformazioni territoriali recenti sono state definite con il ricorso a strumenti di programmazione negoziata (soprattutto Accordi di Programma e Piani Integrati di Intervento) che, quindi, si è andata affermando come una delle principali modalità di intervento territoriale;

- non sempre è stato raggiunto l'obiettivo dei Programmi Integrati di Intervento (PII) di intervenire su comparti già edificati e non su aree libere; nel corso degli anni è venuta meno la previsione nei PII di una pluralità di funzioni e destinazioni;
- una riflessione presso le strutture di Giunta sull'esperienza maturata nell'utilizzo di questi strumenti di programmazione negoziata ha portato ad alcune ipotesi di aggiornamento legislativo per superare le problematiche emerse nel corso di questi anni, tuttavia non risulta avviato alcun iter formale di modifica normativa;
- 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, come evidenziato anche nella relazione dell'Osservatorio al Consiglio per il 2011. Gli interventi edilizi approvati di cui si è avuta conoscenza sono stati infatti 522 in tutta la regione e in genere si è trattato di piccole azioni su edifici residenziali di ridotte dimensioni e non vi sono state sostituzioni di edifici industriali o riqualificazioni di edilizia residenziale pubblica;
- la lettura di un campione di pareri emessi da Regione e Province, in sede di valutazione di compatibilità, ha evidenziato che non sempre i PGT recepiscono e applicano gli obiettivi di interesse regionale ai quali sono assoggettati e denotano azioni pienamente coerenti al loro interno;
- frequentemente il dimensionamento e la previsione di crescita insediativa nel Documento di piano vengono determinati a prescindere da una dinamica demografica decrescente e non vengono considerati gli abitanti insediabili nei potenziali volumi inutilizzati (sottotetti, volumetrie di completamento, ecc.);
- manca un sistema di monitoraggio che accompagni il processo di attuazione dei Documenti di piano, per valutare l'aderenza delle previsioni alle finalità dichiarate;
- nei Documenti di piano mancano approfondimenti organici e compiuti per i contenuti paesaggistici degli obiettivi regionali e il PGT spesso non assolve appieno al ruolo di strumento di pianificazione di maggiore definizione del Piano Paesaggistico Regionale;
- la maggior parte dei comuni prevede di trasformare il proprio territorio espandendo l'area urbana su suoli liberi e tale aumento non sempre è giustificato dalla crescita demografica;
- 24 comuni non hanno individuato ambiti di trasformazione, per 21 di questi è prevista comunque un'espansione nel tessuto urbano consolidato e solo 3 comuni risultano senza espansioni;

- l'incremento del suolo antropizzato risulta per tutte le province superiore al 10% e raggiunge i valori più alti, intorno al 25%, nelle province di Sondrio, Pavia e Bergamo.

3. Le domande aperte

Esaminati i contenuti della Relazione n. 4, il Comitato Paritetico in primo luogo osserva che la Relazione ha risposto al mandato informativo contenuto nella l.r. 12/2005, mettendo in evidenza i principali fenomeni che interessano il territorio lombardo e le principali criticità che il suo governo deve affrontare.

Sulla base di quanto messo in evidenza dalla Relazione, il Comitato ritiene di evidenziare i seguenti aspetti, che costituiscono questioni ancora aperte sulle quali mantenere alta l'attenzione:

- 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 e (b) l'adeguamento dei PTCP;
- l'approfondimento sui contenuti dei PGT approvati, con particolare riferimento alla verifica di corrispondenza con gli obiettivi di interesse regionale espressi nel PTR e alla previsione di un sistema di monitoraggio che accompagni il processo di attuazione del Piano per valutare l'aderenza delle previsioni alle finalità dichiarate (ad esempio di contenimento del consumo di suolo);
- la gestione 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);
- il contributo delle valutazioni ambientali strategiche (VAS) alla pianificazione nei diversi livelli di governo del territorio;
- 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;
 - aumentare il recupero e attuare un capillare censimento delle aree dismesse;

- gli aggiornamenti legislativi necessari per l'adeguamento degli strumenti di programmazione negoziata che concorrono alla pianificazione del territorio;
- 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.

4. Le proposte

In conclusione dell'esame svolto, il Comitato propone alla V Commissione consigliare le seguenti azioni congiunte, finalizzate a proseguire nel percorso di approfondimento delle 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. 4 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 anche gli approfondimenti indicati al precedente paragrafo 3 (Le domande aperte);
- 2.** richiedere di affiancare all'utilizzo del linguaggio tecnico, nella relazione, quadri di sintesi che consentano anche ai non addetti ai lavori una più efficace comprensione dei contenuti, attraverso i quali poter effettuare una valutazione politica, tecnica e culturale dei benefici e delle criticità derivanti dall'applicazione della l.r. 12/2005; suggerire inoltre di integrare la relazione con un quadro sinottico conclusivo sui principali temi trattati;
- 3.** promuovere una missione valutativa, da svolgere nel 2014, su un aspetto di attuazione della l.r. 12/2005 particolarmente significativo, che la V Commissione potrà suggerire.

F.to Il Presidente

Carlo Borghetti

F.to Il Vicepresidente

Riccardo De Corato

Copia informatica di documento analogico