



**Regione Lombardia**  
IL CONSIGLIO

**Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione**

**Esame della relazione n. 113 del 2017**

**"ATTIVITÀ DELL'OSSERVATORIO PERMANENTE DELLA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE -  
RELAZIONE ANNUALE 2016 SULLO STATO DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE IN LOMBARDIA"**

**Relatori**

**Carlo Borghetti, Silvana Santisi Saita**

- 1. L'ambito di competenza del Comitato**
- 2. Le principali informazioni emerse**
- 3. Le osservazioni del Comitato**
- 4. Conclusioni e proposte**

Approvato all'unanimità nella seduta del 26 ottobre 2017



## **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, nella seduta del 26 ottobre 2017, sulla Relazione n.113 che la Giunta regionale ha inviato al Consiglio nel luglio 2017, in merito allo stato della pianificazione territoriale in Lombardia e in esito all'attività dell'Osservatorio Permanente della Programmazione Territoriale nel 2016.

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; 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 e nel livello di approfondimento, tanto da raggiungere un carico informativo considerevole. Per necessità di sintesi dunque l'esame del Comitato si è concentrato sui temi più rilevanti 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 negli esami precedenti.

## **2. Le principali informazioni emerse**

La relazione esaminata è l'ottava 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.

- La Giunta regionale, in attuazione della l.r. n. 31/2014, ha approvato i criteri per l'identificazione, nei PGT, delle opere edilizie incongrue presenti nel territorio agricolo e negli ambiti di valore paesaggistico (DGR 5832/2016) e i criteri di individuazione degli interventi pubblici e di interesse pubblico o generale di

rilevanza sovracomunale per i quali non trovano applicazione le soglie di riduzione del consumo di suolo (DGR 5741/2016 - provvedimento ancora in itinere, in attesa del parere della competente commissione consiliare).

- Per completare gli adempimenti attuativi previsti dalla l.r. n. 31/2014 rimangono ancora da approvare misure di semplificazione e incentivazione per il recupero del patrimonio urbano e rurale esistente.
- A seguito di un percorso di partecipazione che ha coinvolto Province, Città metropolitana di Milano e principali portatori di interesse, la Giunta regionale ha approvato gli elaborati dell'Integrazione del PTR ai sensi della l.r. n. 31/2014 (DGR 6095/2016); l'adozione da parte del Consiglio regionale è avvenuta a maggio 2017 mentre il processo di approvazione è ancora in corso.
- Al 1° gennaio 2016 tutti i Comuni lombardi risultavano dotati di un PGT approvato. Unica eccezione è il Comune di Gravedona ed Uniti, nato dalla fusione di 3 Comuni. Al 31 dicembre 2016 risultavano ancora privi di PGT vigente (seppur approvato) 9 Comuni (Cene, Isso, Valbondione, Valleve, Magreglio, San Nazzaro Val Cavargna, Morterone, Pizzale, Velezzo Lomellina). Le richieste di varianti ai PGT pervenute, pur essendo diminuite nell'ultimo triennio (287 nel 2014, 244 nel 2015 e 245 nel 2016), sono ancora numerose nonostante l'introduzione della l.r. 31/2014.
- Un aggiornamento dell'analisi pubblicata nell'agosto 2014 sull'uso del suolo lombardo dal 1999 al 2012, che considera la nuova banca dati cartografica Dusa5 (foto aeree Agea 2015), ha rilevato le dinamiche intercorse anche nel triennio 2012 – 2015 evidenziando un aumento dell'antropizzazione soprattutto nelle aree agricole. Tuttavia questa crescita mostra un rallentamento rispetto agli anni precedenti; in alcune province è stata molto contenuta e vi è stata anche una diminuzione delle superfici antropizzate (province di Mantova, Varese, Monza e Brianza) dovuta principalmente ad una variazione della classificazione delle aree di margine:
  - in provincia di Mantova la diminuzione è stata possibile prevalentemente per la diminuzione delle aree verdi incolte;
  - in provincia di Varese principalmente grazie al fatto che tessuto residenziale rado, nucleiforme, sparso e discontinuo ai margini si è evoluto in territori seminaturali o boschi o è stato ridefinito più precisamente nella sua perimetrazione;

- in provincia di Monza e Brianza soprattutto perché aree prima definite parchi e giardini sono state invece riclassificate come prati permanenti, quindi aree agricole.
- Al netto della “decrescita” verificatasi in alcuni territori, si rileva a livello regionale una crescita dell’antropizzato di poco più di 2.000 ettari.

**Superficie delle aree antropizzate per provincia dal 1999 al 2015  
(Classe 1 del DUSAF esclusa categoria "parchi e giardini")**

| Province       | 1999 (ha)      | 2007 (ha)      | 2012 (ha)      | 2015 (ha)      |
|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>BG</b>      | 32.847         | 36.691         | 38.528         | 39.044         |
| <b>BS</b>      | 45.493         | 51.615         | 54.401         | 55.037         |
| <b>CO</b>      | 18.207         | 19.232         | 20.170         | 20.463         |
| <b>CR</b>      | 15.780         | 17.765         | 18.991         | 19.130         |
| <b>LC</b>      | 10.500         | 11.344         | 11.668         | 11.717         |
| <b>LO</b>      | 8.273          | 9.518          | 9.944          | 10.200         |
| <b>MB</b>      | 18.806         | 20.025         | 20.779         | 20.797         |
| <b>MI</b>      | 52.462         | 57.417         | 59.068         | 59.815         |
| <b>MN</b>      | 23.411         | 27.819         | 28.582         | 28.376         |
| <b>PV</b>      | 23.547         | 25.685         | 26.966         | 27.072         |
| <b>SO</b>      | 6.955          | 7.769          | 8.534          | 8.656          |
| <b>VA</b>      | 31.209         | 33.027         | 33.777         | 33.249         |
| <b>Regione</b> | <b>287.493</b> | <b>317.906</b> | <b>331.410</b> | <b>333.555</b> |

Analizzando invece i territori che hanno cambiato uso diventando antropizzati, la crescita risulta decisamente più consistente superando i 9.000 ettari. La crescita nel periodo 2012 – 2015 ha subito un rallentamento medio annuo di 359 ettari, ma rimangono comunque più di 3.000 gli ettari medi annui che sono stati antropizzati.

**Crescita dell'antropizzato: crescita media annua (ettari)**

| Periodo           | Crescita totale (ha) | Crescita media annua (ha) |
|-------------------|----------------------|---------------------------|
| 2007 - 2012       | 17.025               | 3.405                     |
| 2012 - 2015       | 9.139                | 3.046                     |
| <b>Differenza</b> |                      | <b>359</b>                |

- Nell’ultimo triennio esaminato (2012 – 2015) la trasformazione dell’uso del suolo ha generato in prevalenza insediamenti residenziali discontinui (22% dell’antropizzazione complessiva); seguono le zone produttive e gli insediamenti di grandi impianti (19%), i cantieri (18%). Più di 1.400 ettari costituiscono nuove reti stradali e/o ferroviarie o potenziamenti delle stesse (16%). Le province di Sondrio (54%), Lecco (45%) e Varese (39%) hanno le più alte percentuali di insediamenti di tipo residenziale discontinuo rispetto al totale delle trasformazioni effettuate sul proprio territorio; Varese detiene il primato per questo tipo di

trasformazione in valori assoluti (369 ha). Milano, Lodi e Cremona hanno le più alte percentuali di trasformazione effettuate per la realizzazione e/o il potenziamento delle infrastrutture stradali e/o ferroviarie.

Operando un confronto tra il periodo 2007 – 2012 e quello 2012 – 2015 si osserva una maggiore crescita delle zone produttive e insediamenti di grandi impianti di servizi nel primo periodo; meno marcata è la differenza delle nuove aree dedicate a insediamenti discontinui e ai cantieri. Una completa inversione di tendenza si ha invece per le reti stradali e ferroviarie, che hanno subito una fortissima crescita nel triennio 2012 – 2015. Le aree degradate non utilizzate e non vegetate subiscono un calo, mentre le aree verdi incolte aumentano lasciando immaginare un abbandono delle attività agricole.

- Nei primi mesi del 2016 i Comuni hanno sperimentato la predisposizione di prototipi di Carta del consumo di suolo nei PGT. Le Province hanno sperimentato l'applicazione dei criteri regionali per la ripartizione delle soglie provinciali di riduzione del consumo di suolo alla scala degli ambiti territoriali omogenei. La seconda fase di lavoro del 2016 ha riguardato il confronto rispetto agli elementi segnalati da Province e Comuni e la condivisione delle modifiche da apportare agli elaborati della proposta di Integrazione al PTR.
- Nella relazione un capitolo è dedicato all'analisi dei contenuti dei PGT per quanto riguarda le attività strategiche di rigenerazione: gli ambiti di trasformazione ricadenti su suolo urbanizzato sono stati identificati mediante procedura automatica, ne è stato selezionato un campione (5 ambiti per provincia) e sono stati esaminati i PGT per individuare le relative proposte di rigenerazione. Tuttavia la relazione evidenzia che fotografie aeree recenti e alcune verifiche fatte tramite internet mostrano come ben pochi di questi ambiti abbiano fatto significativi passi verso la realizzazione e suggerisce tre fattori che renderebbero difficoltosa la realizzazione di queste trasformazioni:
  - i tempi lunghi delle procedure degli interventi su aree già edificate;
  - la mancanza, soprattutto in periodo di crisi del mercato edilizio, di strumenti economici o normative che fungano da volano;
  - la mancanza di un sistema di priorità degli interventi, che spesso vede le pubbliche amministrazioni inserire nei propri piani tutte le aree appetibili nella speranza che almeno qualcuna di queste possa trovare operatori interessati.
- Nel descrivere le dinamiche territoriali e i contenuti della pianificazione la relazione dedica un capitolo all'AQST "Milano Metropoli Rurale", sottoscritto il 14 gennaio 2015 tra Regione Lombardia, Città Metropolitana di Milano e 4 Distretti Agricoli Rurali che operano nell'area metropolitana; nel 2016 l'accordo ha visto

l'adesione anche del Consorzio di Bonifica Est Ticino Villoresi e del Consorzio del Fiume Olona. Il relativo piano di azione oggi si compone di 118 attività il cui 31% non è ancora stato avviato, il 14% è in fase di avvio, il 26% in corso, il 5% è stato realizzato parzialmente e il 14% si è concluso.

- La trasmissione telematica delle autorizzazioni paesaggistiche da parte degli enti locali tramite l'applicativo MAPEL (Monitoraggio Autorizzazioni Paesaggistiche Enti Locali) è diventata obbligatoria dal 1° febbraio 2014. Dall'analisi dei 13.820 provvedimenti paesaggistici inseriti nel 2016 (582 in più rispetto a quelli rilasciati nel 2015), emerge che la tipologia di provvedimento rilasciata più frequentemente (37%) è relativa ad opere di manutenzione o ristrutturazione del patrimonio edilizio esistente, seguita dalle nuove costruzioni (13%). I provvedimenti di diniego o di non compatibilità riguardano meno del 2% del totale. Il modesto numero di provvedimenti negativi deriva anche dal ruolo delle Commissioni Paesaggio locali che, esprimendo suggerimenti e proposte di modifica dei progetti presentati, consentono di formulare una valutazione paesaggistica favorevole anziché un provvedimento negativo. Una percentuale maggiore di provvedimenti negativi sono stati espressi dai Parchi (circa 5%) e dalle Comunità Montane (circa 4%). Alla data del 31 dicembre 2016 risultano accreditati a MAPEL 912 enti (Comuni, Unioni Comuni, Parchi, Comunità Montane, Province e Città Metropolitana) con un incremento rispetto allo scorso anno di circa il 10%.
- Il monitoraggio del Fondo aree verdi (art. 43, comma 2 *bis* e ss., l.r. 12/2005) indica, al dicembre 2016, 1223 Comuni accreditati al sistema (52 in più rispetto al 2015), di cui 341 hanno attivato le procedure (48 in più rispetto al 2015), dichiarando il rilascio di 1.992 titoli abilitativi (circa 417 in più rispetto al 2015) e riscuotendo maggiorazioni per quasi 6,62 milioni di euro (circa 1 milione in più rispetto all'anno precedente). Al momento circa 1,13 milioni di euro sono utilizzati per realizzare 70 interventi forestali e di incremento della naturalità (al 2015 gli interventi erano 50 e al 2014 erano 21) in 56 Comuni (nel 2015 erano 40), con il contributo anche di altri finanziatori per circa 2,15 milioni di euro e per una spesa totale di 3,28 milioni di euro. Gli interventi realizzati dai Comuni possono presentare il limite di essere polverizzati sul territorio e scontare una mancanza di visione di insieme e di un approccio d'area vasta. Pertanto il bando per il finanziamento di "Infrastrutture verdi a rilevanza ecologica e di incremento della naturalità" (d.d.u.o. n. 13767/2016), alimentato con le risorse del Fondo, promuove interventi di valenza sovracomunale. Le domande dovranno essere presentate dal 1 settembre al 30 ottobre 2017 e le risorse disponibili ammontano a 4 milioni di euro.

### 3. Le osservazioni del Comitato

Esaminati i contenuti della REL n. 113, 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 in occasione dell'esame svolto sulle relazioni degli anni precedenti (REL n. 4/2013, n. 20/2014 , n. 52/2015 e n. 70/2016). In particolare alcuni contenuti rispondono a specifiche richieste informative fatte dal Comitato:

- la sintesi e descrizione degli interventi attivi sul territorio regionale per favorire il riuso delle superfici già urbanizzate in luogo della nuova espansione urbana;
- l'approfondimento sui criteri regionali per l'individuazione degli ambiti agricoli di interesse strategico;
- l'aggiornamento sulle nuove trasformazioni nel triennio 2012 – 2015, che dà continuità all'analisi pubblicata nell'agosto 2014 sull'uso del suolo lombardo dal 1999 al 2012;
- il maggior dettaglio nella descrizione delle informazioni ricavabili dalla banca dati MAPEL.

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 nuovo PTR rivisto e integrato secondo le disposizioni e gli adempimenti previsti dalla l.r. n. 31/2014;
- la realizzazione di interventi che proseguano e sviluppino le strategie regionali volte a:
  - sostenere il censimento delle aree dismesse presenti nel territorio regionale;
  - promuovere gli interventi più importanti di rigenerazione urbana e territoriale;
  - sostenere il recupero delle aree dismesse;
- l'attuazione delle misure previste all'art. 4 della l.r. 31/2014 e nella proposta di variante al PTR per la concessione prioritaria di finanziamenti regionali ai Comuni che avviano azioni di rigenerazione urbana, l'individuazione delle opere edilizie incongrue, la riduzione degli oneri di urbanizzazione e dei contributi di costruzione per le ristrutturazioni, l'ulteriore aumento dei contributi di costruzione per gli interventi che consumano suolo agricolo, istituzione del "Tavolo per la rigenerazione", la redazione della Carta delle vocazioni alla rigenerazione.

#### 4. Conclusioni e proposte

In conclusione dell'esame svolto, il Comitato determina di:

1. inviare le proprie osservazioni alla V Commissione consiliare;
2. esprimere alla Giunta e all'Assessore competente l'apprezzamento per la relazione n. 113 e l'auspicio che il flusso informativo verso il Consiglio sull'attuazione delle leggi regionali n. 12/2005 e n. 31/2014 prosegua;
3. invitare l'Assessore a promuovere il monitoraggio dell'attuazione di PTCP e di PGT e del loro contenuto, con particolare riferimento alla verifica del recepimento dei principi e delle misure per il contenimento del consumo di suolo di cui alla l.r. 31/2014, in seguito all'approvazione del nuovo PTR;
4. rinnovare l'invito all'Osservatorio Permanente della Programmazione Territoriale di proseguire il processo di semplificazione nella divulgazione dei contenuti, con l'inserimento nella relazione di "sintesi non tecniche" e conclusioni ragionate sugli aspetti trattati nella relazione.

f.to Il Presidente

Riccardo De Corato

f.to Il Vice Presidente

Carlo Borghetti

Copia informatica di documento analogico