

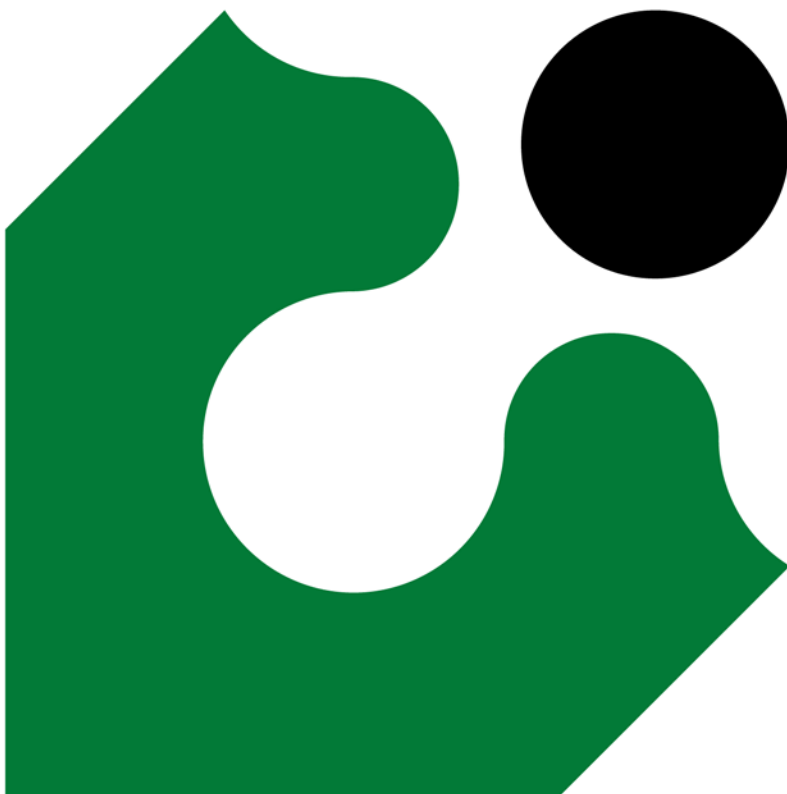
## **OSSERVATORIO PERMANENTE DELLA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE**

**2017. RELAZIONE ANNUALE SULLO STATO  
DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE IN LOMBARDIA**

Sintesi

Codice Polis-Lombardia TER17012

Giugno 2018



Osservatorio permanente della programmazione territoriale. Relazione annuale sullo stato della pianificazione territoriale in Lombardia 2017 (cod. PoliS-Lombardia TER17102).

*La presente Relazione è stata predisposta nell'ambito del programma di attività 2018 degli Osservatori trasferiti a PoliS-Lombardia (già Éupolis Lombardia) ai sensi della d.g.r. n. 2051/2011.*

### **Giunta Regionale\***

*D.G. Territorio, urbanistica, difesa del suolo e città metropolitana*

Dirigenti responsabili: Anna Cozzi (dirigente di riferimento OPT), Filippo Dadone, Maurizio Federici, Gregorio Mannucci.

Gruppo di lavoro tecnico: Matteo Masini (Referente operativo OPT), Marina Credali, Mauro Fiorini, Barbara Grosso, Sara Pace, Francesca Patriarca, Chiara Penco, Sergio Perdiceni, Andrea Piccin, Antonella Pivotto, Rossella Radice, Umberto Sala, Carolina Semeraro, Giuseppe Sughero, Sandra Zappella, Antonella Zucca.

*D.G. Ambiente, energia e sviluppo sostenibile*

Dirigente responsabile: Luisa Pedrazzini

Gruppo di lavoro tecnico: Sergio Cavalli, Cinzia Pedrotti, Francesca Putignano.

*D.G. Agricoltura*

Dirigente responsabile: Stefano Agostoni

Gruppo di lavoro tecnico: Francesca de Cesare; Agostino Marino

*D.G. Casa, housing sociale, EXPO 2015 ed internalizzazione delle imprese*

Dirigente responsabile: Paolo Formigoni

### **PoliS-Lombardia**

*Struttura Area Sociale e Territoriale*

Dirigente responsabile: Paolo Pinna

Gruppo di ricerca: Marina Riva (coordinamento e cura del rapporto); Annalisa Lodigiani, Matteo Mai, consulente - PoliS-Lombardia;

\*Trattandosi di una relazione riferita all'anno 2017, è parso corretto riferirsi all'organizzazione dell'esecutivo regionale nella precedente legislatura

Pubblicazione non in vendita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Copyright® PoliS-Lombardia

**PoliS-Lombardia**

Via Taramelli, 12/F - 20124 Milano

[www.polis.lombardia.it](http://www.polis.lombardia.it)

## SINTESI

L'Osservatorio Permanente della Programmazione Territoriale - costituito, in attuazione dell'art. 5 della l.r. 12/2005, nel settembre 2008 e poi attivato dal gennaio 2009 presso l'allora Assessorato Territorio, urbanistica e difesa del suolo - rappresenta lo strumento a disposizione di Regione Lombardia, del Sistema allargato regionale (o SiReg) e degli Enti locali, per la qualificazione delle attività di pianificazione e gestione del territorio, provvedendo al monitoraggio delle dinamiche territoriali e alla valutazione degli effetti derivanti dall'attuazione degli strumenti di pianificazione. A partire dal gennaio 2011 l'incarico di gestire e coordinare gli Osservatori regionali è passato ad Éupolis Lombardia (oggi PoliS-Lombardia), che cura la realizzazione di una Relazione annuale coordinando i contributi esiti di studi dell'istituto e di attività di vari settori della Giunta.

La normativa regionale prevede infatti che l'Osservatorio rediga, a conclusione della propria attività annuale, una Relazione sullo stato della pianificazione in Lombardia con l'obiettivo di favorire l'efficacia delle politiche regionali e la rispondenza all'esigenza di realizzare uno sviluppo equilibrato e sostenibile.

La Relazione riferita all'anno 2017 è articolata in 4 parti, di cui la **prima** è dedicata al monitoraggio dell'attuazione della l.r. 12/2005 e rendiconta, come ogni anno, in relazione a modifiche e integrazioni correlate intervenute: adempimenti attuativi previsti con atti regionali; azioni regionali di supporto all'attuazione della legge.

In particolare il **capitolo 1** presenta le novità e modifiche legislative intercorse, ovvero:

- la semplificazione di alcune disposizioni della l.r. 12/2005 (tra cui, ad esempio, la facoltà di attuare i piani attuativi attraverso stralci funzionali e la verifica di compatibilità dei PGT rispetto ai contenuti del PTR, effettuata dalla Provincia o dalla Città metropolitana - nell'ambito della valutazione di cui all'art. 13, co. 5 – e non più da Regione ) operata dalla l.r. 15/2017;
- le modifiche, introdotte dalla L.R. 16/2017, alla norma transitoria della l.r. 31/2014 per la riduzione del consumo di suolo e la riqualificazione del suolo degradato, riguardanti, ad esempio, i termini di adeguamento di PTCP e PGT e le varianti agli strumenti urbanistici;
- la l.r. 7/2017 finalizzata al recupero dei vani e locali semi-interrati esistenti ad uso residenziale, terziario e commerciale.

Il **capitolo 2** illustra, invece, l'attività svolta da Regione Lombardia rispetto all'attuazione della normativa riguardante il governo del territorio. Con d.g.r. n. 7117 del 25 settembre 2017 sono state fissate in maniera chiara e univoca le caratteristiche e le condizioni a cui deve essere sottoposta l'installazione di serre mobili, data la forte crescita di questa tipologia di coltivazione e l'assenza di univocità nella loro disciplina da parte dei comuni. Nell'ambito del Gruppo di Lavoro "Rigenerazione Urbana", che ha coinvolto alcune Direzioni Generali e gli *stakeholders*, sono poi progredite le attività per la predisposizione del terzo provvedimento attuativo della l.r. 31/2014 relativo alle misure per il recupero del patrimonio edilizio esistente.

Nella **seconda parte** si fornisce un quadro aggiornato in relazione al monitoraggio della programmazione e pianificazione territoriale a livello regionale, provinciale, sovracomunale e comunale.

I **capitoli 3 e 4** rendono conto degli avanzamenti a livello regionale nel processo di revisione del Piano Territoriale Regionale (PTR, 2010) e sono riferiti, il primo, all'Integrazione del PTR ai sensi della l.r. 31/2014 e all'aggiornamento annuale 2017 del PTR, il secondo alla proposta di Variante al Piano Paesaggistico Regionale (PPR), che è sezione tematica del PTR.

Con riferimento all'Integrazione del PTR ai sensi della l.r. 31/2014, a seguito dell'approvazione degli elaborati del PTR in Giunta e della loro trasmissione in Consiglio, nei primi mesi del 2017 si sono svolti i lavori della V Commissione Consiliare e del relativo Gruppo di approfondimento. Il 23 maggio 2017 il Consiglio regionale ha adottato l'Integrazione PTR con alcuni emendamenti e gli elaborati dell'Integrazione PTR sono stati poi depositati e messi a disposizione per la presentazione delle osservazioni. Il documento di controdeduzione alle 47 osservazioni pervenute e la dichiarazione di Sintesi Finale della VAS sono stati poi approvati dalla Giunta a fine ottobre 2017. L'approvazione definitiva dell'Integrazione del PTR da parte del Consiglio non è però avvenuta per l'intervenuta fine della Legislatura.

Per quanto riguarda lo specifico percorso di Variante al Piano Paesaggistico Regionale (PPR), sono stati perfezionati i documenti che compongono la proposta ed è stata ridefinita la sua struttura in modo più rigoroso, distinguendo Quadro Conoscitivo, Quadro progettuale (comprensivo del Documento di Piano e dell'apparato prescrittivo) e strumenti di Gestione/Promozione. Si sono concretizzati anche alcuni fondamentali passaggi politico-istituzionali:

- la sottoscrizione del Protocollo d'intesa tra Regione Lombardia e MIBACT per l'elaborazione congiunta, la c.d. co-pianificazione, dei contenuti del piano riferiti ai soli beni paesaggistici (21 luglio 2017);
- la presa d'atto da parte della Giunta Regionale della proposta di Variante al PPR vigente e dei relativi elaborati di VAS (d.g.r. n. 6995 del 31 luglio 2017) e la messa a disposizione del pubblico per le osservazioni (ne sono pervenute 73);
- la prima presentazione pubblica delle componenti e dei contenuti della proposta di Variante al PPR, durante l'evento pubblico "Uno sguardo sui paesaggi lombardi: verso gli stati generali del paesaggio" (21 settembre 2017, Università degli Studi di Bergamo).

Il **capitolo 5** aggiorna sulle attività connesse ai cinque Piani territoriali Regionali d'Area - Navigli, Montichiari, Media e Alta Valtellina, Valli Alpine, Franciacorta; quest'ultimo è stato approvato con d.g.r. n.1564 del 18 luglio 2017 ed è stato attivato il progetto sugli strumenti di governance per accompagnare i 22 Comuni compresi nel Piano, nella sperimentazione della l.r. 31/2014 per la riduzione del consumo di suolo e la perequazione territoriale, alle analisi propedeutiche alla "Carta unica del paesaggio" e alle analisi funzionali ad uno studio geologico omogeneo, nonché per aiutarli nella promozione dell'attrattività e competitività territoriale. Nel 2017 tutti i PTRAs sono stati aggiornati recependo, nei rispettivi Documenti di piano, la novità apportata dalla Legge di semplificazione (L.R. 15/2017) relativa alla verifica di compatibilità dei PGT rispetto ai contenuti del PTRAs (non più effettuata dalla Regione, ma dalla Provincia o dalla Città metropolitana di Milano). Infine, nei PTRAs Valtellina, Montichiari e Navigli sono stati introdotti anche puntuali modifiche ed integrazioni intercorse a seguito di studi e progetti, sviluppo di procedure o atti della programmazione regionale.

Sul versante dello stato della pianificazione provinciale e comunale, i **capitoli 6 e 7** rilevano solo lievi variazioni rispetto agli anni precedenti. In particolare le Province di Como e di Monza hanno adottato una variante al PTCP vigente, mentre, con l'approvazione del Piano di Governo del Territorio (PGT) del Municipio di Gravedona (Comune di Gravedona e Uniti), avvenuta il 22 novembre 2017, tutti i Comuni

lombardi hanno approvato almeno un PGT, concludendo il percorso di adeguamento alla L.R. 12/2005. Sono tuttavia ancora 5 i comuni non dotati di PGT efficace, non avendo provveduto, per varie ragioni, alla loro pubblicazione sul BURL.

Nella **terza parte** della relazione vengono forniti gli esiti di alcune analisi e attività regionali volte a dare evidenza e/o a promuovere l'attuazione di politiche regionali orientate alla rigenerazione urbana o al contenimento di processi di trasformazione di suoli agricoli liberi.

Il **capitolo 8** restituisce in particolare i risultati di una prima analisi sulle modalità di attuazione di quanto previsto dalla L.R. 7/2017 sul Recupero dei vani e locali seminterrati esistenti. È data, infatti, facoltà alle amministrazioni comunali (ai sensi dell'art. 4) di escludere determinati ambiti del proprio territorio per specifiche ragioni di salvaguardia, di natura paesaggistica, igienico-sanitaria e di rischio idrogeologico; quest'ultimo derivante dalle classificazioni P2 (probabilità media) e P3 (probabilità alta) del Piano di Gestione Rischio Alluvioni (PGRA) nel bacino del fiume Po. Al fine di verificare che fosse garantita la sicurezza del territorio, Regione ha esaminato gli atti trasmessi dai comuni di tre ambiti territoriali osservando un'adeguata interpretazione e applicazione sull'asta del Seveso; invece, sul Lambro Meridionale, ove il problema più percepito è relativo alla bassa soggiacenza della falda, i Comuni interessati da potenziali esondazioni non hanno applicato l'art. 4 della l.r. 7/2017, ma non hanno sottovalutato il problema; lo stanno infatti approfondendo attraverso studi specifici. Infine, sull'Oglio Sopralacuale, non tutti i Comuni che avrebbero dovuto applicare l'art. 4 della l.r. 7/2017 lo hanno fatto, ma è altresì vero che, avendo recepito sin dal 2001 le delimitazioni delle fasce del Piano di Assetto Idrogeologico (PAI), hanno già normato di conseguenza le aree ricadenti entro le stesse.

Il **capitolo 9** ricostruisce, invece, le attività avviate nel 2016 e 2017 nell'ambito del Progetto SUOLI, sviluppato da ARPA Lombardia e dalla DG Territorio con l'obiettivo di pervenire ad un sistema di conoscenze sulle aree dismesse e degradate da destinare a interventi di rigenerazione urbana. In particolare, nel 2017, le iniziative hanno riguardato la predisposizione di un applicativo collaborativo, destinato a Comuni e Province, per l'inserimento delle aree destinate alla rigenerazione, anche in aggiornamento dell'ormai datato censimento regionale 2008-2010 delle aree dismesse.

Sempre nell'ambito delle attività orientate alla rigenerazione, il **capitolo 10** illustra due significativi Accordi di Programma.

L'Accordo di Programma Quadro Malpensa (AdPQ), sottoscritto il 31 marzo 2000, è stato promosso per fornire una concreta risposta ai problemi di incompatibilità tra le funzionalità aeroportuali e alcuni insediamenti residenziali, ricadenti nelle Fasce A e B delle curve isofoniche e pertanto interessati da problemi di inquinamento atmosferico e acustico. Il processo, che si è chiuso a fine dicembre 2017, si è dimostrato assai complesso e non certo privo di conflitti. L'esperienza di demolizione degli immobili residenziali delocalizzati ed il relativo ripristino a verde (circa 25 ettari) delle aree ha, ad ogni modo, rappresentato un importante caso di rigenerazione a livello intercomunale, fondato su una vision condivisa tra le tre Amministrazioni comunali, che, coinvolte direttamente nell'AdPQ, hanno provato a trasformare una situazione di degrado urbano e sociale in un progetto di qualificazione ambientale. L'AdPQ Malpensa ha inoltre rappresentato un'occasione per la ricerca e la sperimentazione di materiali innovativi e sostenibili per l'efficientamento energetico e l'isolamento acustico.

La seconda esperienza, l'Accordo di Programma Lorenteggio, sottoscritto il 3 maggio 2016, riguarda un progetto di rigenerazione di un quartiere di edilizia pubblica di Milano, che, inquadrato nella priorità della crescita inclusiva della Strategia Europa 2020, unisce azioni urbanistico-edilizie ad azioni di rigenerazione del tessuto sociale, sostenute finanziariamente da un Asse del POR-FESR

specificatamente dedicato, nonché dalle risorse del POR-FSE. Sul versante degli interventi edilizi è previsto un significativo abbattimento degli edifici esistenti, la costruzione di 379 nuovi alloggi, la riqualificazione di oltre 200 alloggi singoli e la rimozione dell'amianto dagli edifici che verranno mantenuti. Nel 2017 è stato approvato il Protocollo di Intesa con il Comune di Milano per la realizzazione dell'Hub di Comunità.

La terza sezione include infine il **capitolo 11** relativo al monitoraggio del Fondo Aree Verdi, uno strumento di natura fiscale orientato alla riduzione del consumo di suolo mediante l'incremento del contributo sul costo di costruzione (tra l'1,5% e il 5%) per gli interventi su aree agricole nello stato di fatto. A dicembre 2017, risulta che, negli otto anni di entrata in vigore dello strumento, sono stati rilasciati 2342 titoli abilitativi, riscuotendo 7,32 Milioni di euro di maggiorazione (di cui il 30% in Provincia di Milano), per un totale di 532 ettari trasformati (di cui il 40% circa è quasi equamente distribuito tra le Province di Milano e Brescia). I dati evidenziano che dal 2013-2014 è iniziata una fase che tende alla progressiva riduzione delle superfici agricole consumate, di conseguenza anche sul fronte dei proventi, del numero di titoli rilasciati, nonché dei comuni coinvolti e che nel 2017 si è verificato, rispetto al 2016, una riduzione del 44% dei proventi delle maggiorazioni, a fronte di una riduzione del 27% del suolo agricolo consumato. Al 2017 erano 103 gli ettari di superfici interessate dai progetti realizzati coi proventi realizzati e circa 9,5 i chilometri di elementi lineari e naturaliformi. Il diffuso accreditamento al sistema di monitoraggio del fondo (80% dei Comuni) testimonia quanto l'istituto sia ormai consolidato. Va tuttavia rilevato come vi sia stato un riscontro più significativo nei confronti del bando regionale del dicembre 2016 per interventi di area vasta e rilevanza sovracomunale, piuttosto che nei confronti delle c.d. "procedure a sportello", ovvero delle domande presentate da parte dei singoli Comuni tenuti a versare al Fondo.

La **parte quarta**, che conclude la relazione, sviluppa alcuni contributi derivanti dalle attività di approfondimento svolte dall'Osservatorio per la qualità del paesaggio.

Il **capitolo 12** propone una panoramica dei documenti che compongono il Quadro Conoscitivo (QC) della proposta di Variante al PPR – Relazione, Cartografia di analisi e Repertori - evidenziando gli elementi di continuità, aggiornamento e novità rispetto allo strumento vigente, nonché le metodologie adottate e le questioni più rilevanti. Se da un lato si confermano diversi elementi del PPR 2010, dall'altro la proposta di Variante riconosce e descrive con rinnovata attenzione un insieme di dinamiche ormai strutturali, quali il consumo di suolo e il degrado. Nello specifico, il nuovo QC si arricchisce notevolmente nell'apparato cartografico (16 tavole) sviluppando indagini relative all'ambiente e alla natura, ai valori del paesaggio agrario e antropico, nonché carte di sintesi che esprimono, per classi, il valore paesaggistico del territorio lombardo e richiamano l'attenzione sugli ambiti maggiormente sottoposti a pressioni. In prospettiva, si auspica che il QC non venga riduttivamente considerato come un archivio della conoscenza sullo stato del paesaggio, ma come apparato documentale di supporto alle decisioni, da implementare nel tempo e divulgare, essendo il paesaggio l'esito di processi "altri", ovvero legati alle scelte insediative, alla politica infrastrutturale, alla riorganizzazione del settore agricolo, etc.

Il **capitolo 13** restituisce, invece, lo stato dell'arte della pianificazione paesaggistica in Italia, focalizzando l'interesse sul processo di elaborazione congiunta Regione-Ministero; una fase resa obbligatoria, per l'approvazione del piano paesaggistico, dal secondo correttivo (D.lgs 63/2008) del Codice dei Beni culturali e del paesaggio (D.lgs 42/2004), con l'obiettivo di rafforzare il ruolo di tutela dello Stato. Si è scelto di sviluppare questo approfondimento per capire come si siano orientate le altre

Regioni (in termini di tipologia di strumento e di “estensione” della co-pianificazione) e quali difficoltà abbiano incontrato, dal momento che Regione Lombardia è attualmente impegnata in questo processo. Con l’esclusione di Valle d’Aosta, Province Autonome di Trento e Bolzano e Sicilia, per le quali non sussiste l’obbligo di adeguamento al Codice, il processo di co-pianificazione è stato avviato in tutte le Regioni riguardando, nella maggior parte dei casi (inclusa la Lombardia), solo i beni paesaggistici. Solo Puglia, Toscana e Piemonte si sono già dotate di uno strumento adeguato al Codice. In generale la co-pianificazione è risultata una fase complessa, affetta da interruzioni e ripensamenti, e pertanto molto lunga (anche quasi dieci anni); la causa di ciò è da attribuire a diversi fattori che sembrano evidenziare una difficoltà del Ministero e delle Sovrintendenze a mutare la logica di intervento – dall’esame e autorizzazione di un progetto, alla pianificazione – e quindi a fornire una esaustiva documentazione d’indirizzo alle Regioni, rispetto al trattamento sia dei beni paesaggistici, sia dell’intero territorio regionale, inteso come paesaggio.

I due capitoli che seguono contengono gli esiti di due moduli di osservazione ritenuti di interesse per le attività dell’Osservatorio e relativi all’offerta formativa universitaria lombarda in tema di paesaggio e alla componente paesaggistica di alcuni Piani di Governo del Territorio.

Il **capitolo 14** approfondisce il tema della formazione data l’assoluta rilevanza - in coerenza con la Convenzione Europea del Paesaggio - di investire in questo campo, anche diffondendo i contenuti del PPR tra tutti i soggetti che “producono” paesaggio: dagli amministratori pubblici, agli operatori privati. L’analisi sviluppata ha avuto sia l’obiettivo di verificare i caratteri dell’offerta formativa, sia di valutare il livello di attenzione del mondo accademico e di trasversalità della trattazione del paesaggio rispetto alle diverse aree del sapere. In conclusione è stato riscontrato come l’offerta formativa lombarda sul tema appaia significativa e variegata (185 corsi), concentrata nelle università milanesi e trasversale rispetto ai grandi ambiti scientifico-disciplinari, anche se forse non compiuta rispetto a una visione sistemica del paesaggio lombardo e dei suoi strumenti di gestione.

Il **capitolo 15** analizza le modalità con cui i PGT di cinque comuni dell’area metropolitana milanese (Gorgonzola, Monza, Desio, Cornaredo e Locate Triulzi) hanno letto, trattato e tradotto in scelte di piano la dimensione paesaggistica del proprio territorio; i PGT costituiscono, infatti, importantissimi anelli di congiunzione tra la pianificazione di scala territoriale (PTR, PPR, Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, piani di settore, ...) e il livello di attuazione degli interventi. Gli obiettivi principali dell’indagine, sviluppata attraverso cinque chiavi di lettura (identità, progettualità, risorse, relazioni e comunicazione), sono stati quelli di verificare l’incidenza delle indicazioni della pianificazione paesaggistica regionale sui contenuti dei piani comunali, di misurare il “peso” attribuito al paesaggio nelle scelte di pianificazione e di verificare la maturazione e diffusione delle competenze paesaggistiche. In generale, dall’analisi dei PGT, è emerso come la lettura e progettazione del paesaggio abbia raggiunto un buon livello di maturità e che la considerazione dei suoi valori, sia negli ambiti agricoli e naturali che in quelli urbani, stia diventando un elemento fondativo per le scelte di piano. Dunque, se la Carta condivisa del paesaggio costituisce oggi uno strumento diffuso a livello comunale, la prossima sfida è rappresentata dall’elaborazione di tale documento a scala sovracomunale, così come suggerito nella proposta di Variante al PPR e attuabile ad esempio nell’ambito dei PTR.

La relazione si chiude con il **capitolo 16** relativo al monitoraggio delle autorizzazioni paesaggistiche inserite nell’applicativo MAPEL, che consente, da ormai quattro anni, la dematerializzazione dei provvedimenti rilasciati dagli enti lombardi. Nel 2017 sono stati inseriti 13.010 provvedimenti paesaggistici, registrando un lieve decremento percentuale, sia rispetto al 2016 (- 6%), sia rispetto al

2015 (-2%). Dato il breve lasso di tempo trascorso dall'entrata in vigore del DPR 31/2017, che ha introdotto l'esclusione da autorizzazione paesaggistica per alcune tipologie di opere e ha modificato quelle soggette alla procedura semplificata, non è stato possibile esprimere considerazioni sui suoi effetti; si suppone che, in futuro, vi sia una diminuzione sia del numero dei provvedimenti paesaggistici "ordinari" (con la migrazione verso provvedimenti "semplificati") che di quelli in procedura semplificata (con la migrazione verso l'esclusione dall'obbligo di autorizzazione). Per quanto riguarda la suddivisione tra provvedimenti favorevoli e negativi, il numero di provvedimenti di diniego è stato limitatissimo, pari all'1,3% del totale; un dato deriva anche dal ruolo delle Commissioni Paesaggio locali che, esprimendo suggerimenti e proposte di modifica dei progetti presentati, hanno consentito di concludere la valutazione favorevolmente, anziché con provvedimenti negativi. I Comuni risultano essere gli Enti che hanno inserito in MAPEL il maggior numero di provvedimenti (83%) seguiti dai Parchi (oltre 11%). Le tipologie di interventi ricorrenti, che rappresentano insieme oltre il 50% del totale dei provvedimenti, sono relativi ad opere ed interventi di manutenzione straordinaria, nuova costruzione e ristrutturazione edilizia.





