

# OSSERVATORIO PERMANENTE DELLA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE

Sintesi della relazione annuale sullo stato della  
pianificazione territoriale in Lombardia - 2018



Regione  
Lombardia

# SINTESI del documento

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.

## Parte prima – Applicazione delle norme in materia di governo del territorio

La **prima parte** è dedicata al monitoraggio dell'attuazione della l.r. 12/2005 e alle modifiche e integrazioni intervenute.

### Capitolo 1

Presenta le **modifiche legislative** intercorse:

- la semplificazione di alcune disposizioni della l.r. 12/2005 operata dalla l.r. 17/2018 riguardo l'adeguamento dei regolamenti edilizi comunali, la definizione dei nuovi parametri per quantificare le sanzioni pecuniarie in assenza o difformità da autorizzazione paesaggistica e il dimezzamento dei termini di cui all'art. 13 della l.r. 12/05 per le varianti al PGT in attuazione del piano di bacino;
- integrazioni alle disposizioni regionali che riguardano le procedure di variante per l'adeguamento degli strumenti urbanistici al PGRA e al PAI introdotte con la DGR 470/2018;
- le modifiche introdotte dalla L.R. 17/2017 alla l.r. 31/2014, riguardo la possibilità di prorogare i documenti di piano dei PGT comunali fino all'approvazione del PTR, per i 12 mesi successivi all'adeguamento dei piani provinciali e metropolitano, e l'introduzione di particolari disposizioni in caso di annullamento integrale di un PGT da parte dell'autorità giudiziaria.

## Parte seconda – Monitoraggio della programmazione e della pianificazione territoriale paesaggistica

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

### Capitolo 2

Rende conto degli avanzamenti a livello regionale nel processo di revisione del **Piano Territoriale Regionale** (PTR 2010).

L'integrazione del PTR ai sensi della l.r. 31/2014 è stata approvata con D.C.R. 411/2018, a seguito di un intenso percorso di partecipazione e confronto, e affronta il tema del consumo di suolo sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, esplicitando la connessione fra sviluppo insediativo e qualità dei suoli liberi, della rigenerazione come efficace uso del suolo urbanizzato e alternativa al consumo di territorio, della qualità generale dei suoli e del monitoraggio dell'attuazione della politica di riduzione del consumo di suolo. Continua parallelamente l'aggiornamento annuale del PTR: l'aggiornamento 2018, approvato con D.C.R. 64/2018, è stato limitato a pochi elementi, ed in particolare all'inserimento fra gli "obiettivi prioritari" del Sito Unesco delle "mura Veneziane di Bergamo".

### Capitolo 3

Riferisce i primi esiti dell'adeguamento del **Piano Paesaggistico Regionale (PPR)** al Codice dei beni culturali e del paesaggio, a seguito dell'accordo sottoscritto nel 2017 con il Ministero dei beni e delle attività culturali (MIBAC).

I principali avanzamenti conseguiti consistono nella validazione dei contenuti conoscitivi che compongono la variante al Piano e nella verifica dei provvedimenti di tutela vigenti in Lombardia ex art. 136 del Codice, raggruppando 506 vincoli in 54 aggregazioni e i restanti 381 in 8 categorie tipologiche e introducendo un'importante novità che consentirà di gestire i vincoli contestualizzandoli e integrandoli nella pianificazione territoriale e paesaggistica.

### Capitolo 4

Riporta gli aggiornamenti sulle attività connesse ai cinque **Piani territoriali Regionali d'Area** - Navigli, Montichiari, Media e Alta Valtellina, Valli Alpine e Franciacorta.

In particolare, il PTR Valli Alpine è stato selezionato come caso studio, all'interno della "*Piattaforma Rete Ecologica della Convenzione delle Alpi*", quale esperienza significativa sul tema dell'integrazione della rete ecologica nei processi di pianificazione territoriale.

Si segnala inoltre lo sviluppo del Progetto "*Governance del PTR Franciacorta*", di accompagnamento ai Comuni per facilitare la realizzazione di alcune azioni previste dal Piano, in particolare:

- la sperimentazione della costruzione della Carta del Consumo di Suolo;
- gli approfondimenti per l'elaborazione della Carta condivisa di paesaggio;
- l'analisi della componente geologica;
- l'aggiornamento del Regolamento edilizio unico.

### Capitolo 5

Descrive gli obiettivi dei **Progetti Strategici di Sottobacino idrografici** lombardi del distretto del Fiume Po, intesi quali ambiti territoriali per il governo delle acque e dei suoli, così come definiti dall'art. 55 bis della l.r. 12/2005. Sono definiti strategici in quanto si configurano come il prodotto delle conoscenze, delle politiche, degli indirizzi e delle misure riguardanti tutti gli aspetti che possono concorrere alla riqualificazione dei sottobacini idrografici.

### Capitoli 6 e 7

Sul versante dello stato della **pianificazione provinciale e comunale**, i capitoli 6 e 7 rilevano solo lievi variazioni rispetto agli anni precedenti.

In particolare, sono state approvate le varianti delle Province di Como e di Monza adottate nel 2017.

Tutti Comuni lombardi hanno approvato almeno un PGT già a fine 2017; sono tuttavia ancora 4 i comuni non dotati di PGT efficace, non avendo provveduto alla loro pubblicazione sul BURL.

Con l'aggiornamento del PTR del 2018 i comuni lombardi interessati da obiettivi prioritari di interesse regionale e sovraregionale, tenuti all'invio del PGT in Regione per l'espressione del parere di compatibilità, sono passati da 549 a 454 (con la modifica all'art. 20 comma 6 della l.r. 12/05, operata dalla l.r. 15/2017, le valutazioni di compatibilità riferite ai PGT dei comuni interessati da PTR sono diventate di competenza di Province e Città Metropolitana); nel corso del 2018 sono stati istruiti 60 strumenti urbanistici.

## Capitolo 8

In merito alla previsione dei **rischi geologici**, il Capitolo 8 descrive le modalità di prevenzione legate agli strumenti di pianificazione comunale.

In occasione delle varianti allo strumento urbanistico, il Comune deve sempre accertare la compatibilità con le limitazioni e prescrizioni definite nella componente geologica del PGT attraverso la compilazione di una asseverazione.

Rispetto alle 274 varianti agli strumenti urbanistici trasmesse nel 2018 per la pubblicazione sul BURL, l'asseverazione richiesta era presente solo nel 54% dei casi, incompleta nel 9% dei casi e nel 37% dei casi non era inclusa tra la documentazione trasmessa.

## Parte terza – Monitoraggio delle dinamiche territoriali e analisi dei contenuti della pianificazione

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.

## Capitolo 9

Restituisce i risultati delle prime applicazioni del **monitoraggio del consumo di suolo e della rigenerazione** ai sensi della l.r. 31/14.

Con la collaborazione di Lombardia Informatica e Fondazione Lombardia per l'Ambiente, è stato sviluppato un sistema web di scambio/acquisizione delle informazioni tramite un visualizzatore con possibilità di scrittura/digitalizzazione.

Per testare l'applicazione è stata sviluppata una significativa attività di sperimentazione che ha coinvolto alcune Province e alcuni Comuni della Lombardia, consentendo ai Comuni partecipanti di anticipare la restituzione di alcune informazioni necessarie alla redazione della Carta del consumo di suolo del PGT.

La sezione dell'applicativo relativa al *consumo di suolo* è stata sviluppata al fine di conoscere l'effettivo consumo di suolo in corso e la reale offerta di superfici edificabili dei PGT, dando avvio al processo che consentirà ai Comuni di restituire le informazioni sullo stato di attuazione dei PGT al 2019, necessarie per redigere il primo rapporto di monitoraggio nel 2020.

La sezione relativa alle *"Aree della rigenerazione"*, è stata sviluppata a partire da quanto già prodotto nel 2008-2010 in tema di Censimento delle aree dismesse e promosso nell'ambito di una iniziativa più ampia (Progetto SUOLI) con l'obiettivo di mettere a sistema le informazioni sulle aree dismesse e di potenziale rigenerazione, già disponibili a livello regionale ed acquisibili da soggetti esterni.

L'attività di sperimentazione ha coinvolto due Province e 10 Comuni dimostrando l'effettiva necessità dell'applicativo per rilevare e quantificare la presenza di aree dismesse ed evidenziando l'importanza del ruolo provinciale di accompagnamento e coordinamento dei Comuni nelle attività di reperimento e inserimento delle informazioni.

## Capitolo 10

Descrive gli effetti dei **progetti strategici di sottobacino idrografico** (Lura- Seveso):

- il recepimento degli indirizzi e delle misure sulla gestione sostenibile delle acque meteoriche (PLIS Valle del Torrente Lura);
- la futura implementazione dell'AQST Contratto di Fiume Seveso attingendo dal set di misure contenute nel Progetto Strategico.

## Capitolo 11

Riporta i risultati del 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.

Negli otto anni trascorsi dall'entrata in vigore dello strumento sono stati rilasciati 2.638 titoli abilitativi riscuotendo poco meno di 8,2 Milioni di euro di maggiorazione (di cui il 30% in Provincia di Milano) per un totale di 611 ettari trasformati, dei quali più del 40% è quasi equamente distribuito tra le Province di Milano e Brescia (22,8 % Milano, 19,27% Brescia).

I dati evidenziano che dal 2013-2014 è iniziata una fase di progressiva riduzione delle superfici agricole consumate e che nel 2018 si è verificata un'ulteriore riduzione di circa il 70% rispetto al 2017.

Nel 2018 sono stati interessati dai progetti realizzati con i proventi ottenuti circa 133 ettari di superfici e 9,5 chilometri di elementi lineari.

Con la modifica introdotta dalla l.r. 37/17, dal 1° gennaio 2018 i proventi delle maggiorazioni percentuali dei contributi di costruzione restano unicamente in capo ai Comuni per le finalità previste dalla norma, e non vengono quindi più versati al Fondo Aree Verdi. La gestione diretta da parte dei Comuni rende più agevole l'impiego dei fondi anche se, in caso di maggiorazioni di importi esigui, si rileva una eccessiva polverizzazione degli interventi e, in alcuni casi, la mancanza di un approccio progettuale a scala territoriale più ampia.

Per promuovere interventi d'area vasta e di valenza sovracomunale, è stato alimentato con le risorse del Fondo Aree Verdi (4 milioni di euro, di cui 1 milione di euro derivante dalle maggiorazioni riscosse dai Comuni e non utilizzate entro i termini stabiliti, e 3 milioni da risorse proprie regionali) il finanziamento di *"Infrastrutture verdi a rilevanza ecologica e di incremento della naturalità"*. La qualità dei progetti presentati si è dimostrata elevata e con la dotazione finanziaria disponibile è stato possibile ammettere a finanziamento solo 12 domande su 34 accolte, pari a 75 ettari di intervento complessivo.

Il successo del bando ha indicato con chiarezza che è necessario favorire progetti che coinvolgano più soggetti e grandi superfici per ottenere migliori risultati in termini di connessioni ecologiche e costruzione della rete verde. L'iniziativa potrebbe essere ripetuta con le risorse che man mano si renderanno disponibili.

## Capitolo 12

Approfondisce il tema dello **stock abitativo invenduto in Lombardia**.

Obiettivo dell'indagine è la stima del numero di abitazioni di nuova costruzione invendute presenti nei 33 ambiti territoriali omogenei (ATO) individuati dal PTR.

La principale difficoltà nella stima puntuale dell'invenduto è rappresentata dalla carenza di dati completi ed affidabili. Per ottenere dei dati utilizzabili è stato selezionato un campione di Comuni ai quali è stato richiesto il dato più aggiornato sul numero di alloggi per i quali le imprese costruttrici hanno presentato domanda di esenzione dal pagamento dell'imposta municipale propria (IMU) sui "beni merce".

Lo stock invenduto di nuova costruzione in Lombardia è stato stimato pari ad un valore di 38.267 abitazioni compreso tra un limite minimo di 34.053 abitazioni ed un limite massimo di 42.482 abitazioni, con errore standard del 5,6%.

Con riferimento agli ATO il fenomeno “invenduto” evidenzia una forte concentrazione nell’area milanese e lungo la direttrice Est-Ovest Milano - Bergamo – Brescia.

Per valutare la rilevanza del fenomeno nel contesto locale lo stock invenduto è stato rapportato alla dimensione demografica, allo stock edilizio ed al volume di scambi sul mercato residenziale, evidenziando come decisamente più problematica l’area dell’Est milanese insieme alla seconda cintura metropolitana, alla fascia pedemontana (Monza-Bergamo-Brescia) e alla direttrice lodigiana.

Rapportando, infine, lo stock invenduto al volume delle compravendite di abitazioni, si ha una chiara indicazione della facilità di assorbimento del mercato. Secondo le informazioni fornite dall’Osservatorio sul Mercato Immobiliare dell’Agenzia delle Entrate, tra il 2011 ed il 2016 in Lombardia sono state compravendute 457.610 abitazioni nuove e usate, pari ad una media di 76.268 abitazioni compravendute in ognuno dei sei anni considerati.

Lo stock invenduto stimato rappresenta pertanto una frazione limitata del complesso delle compravendite del periodo considerato (38.267/457.610, pari all’8,4%), mentre assume un valore rilevante rispetto al volume medio annuo di abitazioni scambiate sul mercato (50,2%), pur con rilevanti differenze territoriali.

## Capitolo 13

Il capitolo analizza il fenomeno delle **unità immobiliari di proprietà pubblica sottoutilizzate** sul territorio di Regione Lombardia, con l’obiettivo di promuovere iniziative di rigenerazione urbana e l’incremento dell’offerta abitativa sociale.

L’analisi è stata realizzata attraverso un’elaborazione delle informazioni contenute nel database relativo al patrimonio immobiliare pubblico reso disponibile dal Ministero dell’Economia e delle Finanze.

Ai fini dell’utilizzo dei dati per gli scopi della ricerca sono stati considerati solo i fabbricati, escludendo i terreni, ottenendo così per la Lombardia un numero complessivo di 216.889 unità immobiliari pubbliche. Sono state successivamente selezionate solo alcune variabili al fine di identificare le unità immobiliari sottoutilizzate e quindi potenzialmente disponibili per un’attività di recupero e rigenerazione del patrimonio pubblico.

L’analisi ha messo in evidenza la disponibilità sui territori di un ampio patrimonio sottoutilizzato che potrebbe essere rimesso a disposizione per rispondere a una crescente domanda di abitazioni a basso costo.

Gli immobili sottoutilizzati in Lombardia sono complessivamente 22.432, pari a circa il 10% delle unità immobiliari di proprietà pubblica presenti. Escludendo le tipologie non adatte all’uso abitativo (cantine, soffitte, box, parcheggi ...) la percentuale scende a circa il 7% con un patrimonio di circa 15.225 immobili sottoutilizzati, dei quali circa il 48%, pari a 7.344 unità immobiliari, di proprietà delle ALER. La distribuzione e la concentrazione sul territorio di questo patrimonio trova netta corrispondenza con i livelli di fabbisogno abitativo.

Nello specifico, nella Città metropolitana di Milano è concentrata anche la maggior parte delle unità immobiliari sottoutilizzate, 9.915 (65% circa). Seguono, con numeri decisamente più bassi, la provincia di Brescia con 795 (5%) e quella di Bergamo con 786 (5%).

## Capitolo 14

Fornisce un’analisi sulla **delocalizzazione delle opere incongrue** in contesti agricoli e di valore paesistico ambientale.

Lo studio mette in evidenza, attraverso un excursus delle leggi regionali in materia proposte dalle Regioni Emilia Romagna, Veneto, Piemonte, Umbria e Liguria i diversi approcci al tema comune della delocalizzazione

delle opere incongrue, che necessitano di forme di regolamentazione e incentivazione e di meccanismi di trasferimento dei diritti edificatori, oltre che di una accurata selezione delle aree destinate ad accogliere le volumetrie generate.

In Regione Lombardia la l. r. 31/14 attribuisce ai comuni la facoltà di identificare nell'ambito dei rispettivi piani di governo del territorio, e sulla base di criteri definiti dalla Giunta regionale con DGR 5832/2016 (*Criteri per l'identificazione nei piani di governo del territorio delle opere edilizie incongrue presenti nel territorio agricolo e negli ambiti di valore paesaggistico*), le opere edilizie incongrue da demolire a fronte del riconoscimento di diritti edificatori dimensionati secondo criteri stabiliti dal piano stesso.

Viene sollecitata l'attenzione dei comuni verso la considerazione che i diritti volumetrici generati dalla demolizione delle opere incongrue vengano ricollocati in ambiti interni al tessuto urbano consolidato, privilegiando localizzazioni quali gli ambiti di rigenerazione urbana o le aree limitrofe alla mobilità pubblica e prevedendo eventuali incentivi per gli interventi che contemplino una gestione attenta dei materiali da demolizione prodotti (prevedendone in particolare la selezione e l'avvio a recupero) o che prevedano, oltre al ripristino ambientale dei suoli, anche proposte di riqualificazione e valorizzazione delle aree interessate (ad es. la rinaturalizzazione dei luoghi, il recupero di manufatti di pregio storico-architettonico presenti nell'area, ecc.).

Il trasferimento dei diritti edificatori per la rinaturalizzazione dei suoli occupati da opere edilizie incongrue sembra essere ad oggi lo strumento normativo più idoneo.

## Parte quarta – Osservatorio per la qualità del paesaggio

La **parte quarta** conclude la relazione con il **monitoraggio delle autorizzazioni paesaggistiche** inserite nell'applicativo MAPEL, che consente, da ormai cinque anni, la dematerializzazione dei provvedimenti rilasciati dagli enti lombardi (al 31 dicembre 2018 sono stati inseriti in MAPEL oltre 73.000 provvedimenti paesaggistici).

### Capitolo 15

Riporta i dati delle autorizzazioni paesaggistiche relativi all'anno 2018.

Nel 2018 sono stati inseriti 11.574 provvedimenti paesaggistici; rispetto all'anno precedente va segnalata una diminuzione (-11%) del numero totale dei provvedimenti inseriti in MAPEL (11.574 anziché 13.010); tale contrazione, seppur meno accentuata, era già stata rilevata nel 2017 (-6% rispetto al 2016).

Un dato rilevante è quello relativo al rapporto percentuale tra provvedimenti "ordinari" e "semplificati", in ragione dell'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, è possibile esprimere alcune prime valutazioni sugli effetti che ne sono derivati: una diminuzione delle autorizzazioni ordinarie (-13%) ed un aumento delle semplificate (+11%) oltre che una diminuzione delle semplificate per effetto dell'esclusione da autorizzazione di alcuni interventi.

Dal confronto tra provvedimenti favorevoli e negativi emerge, confermando le percentuali del precedente anno, una limitatissima incidenza dei provvedimenti negativi, in conseguenza anche dell'azione positiva delle Commissioni paesaggio locali che possono indirizzare i progetti verso soluzioni più attente ai caratteri del contesto paesaggistico.

I Comuni risultano gli Enti che hanno inserito in MAPEL il maggior numero di provvedimenti (82%), seguiti dai Parchi (oltre 11%). Le tipologie di interventi ricorrenti, che rappresentano insieme oltre il 50% del totale dei provvedimenti, riguardano principalmente opere ed interventi di manutenzione straordinaria (26%), nuova costruzione (14%) e ristrutturazione edilizia (11%).