

OSSERVATORIO PERMANENTE DELLA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE

2018. RELAZIONE ANNUALE SULLO STATO DELLA
PIANIFICAZIONE TERRITORIALE IN LOMBARDIA

190718OSS

Maggio 2019



La presente Relazione è stata predisposta nell'ambito del programma di attività 2019 degli Osservatori trasferiti a PoliS-Lombardia ai sensi della d.g.r. n. 2051/2011

Giunta Regionale

D. G. Territorio e Protezione Civile

Anna Cozzi (Dirigente di riferimento Osservatorio), Matteo Masini (referente operativo Osservatorio), Roberto Laffi, Maurizio Federici, Filippo Dadone, Luisa Pedrazzini, Gregorio Mannucci, Lucia Paolini, Viviane Francoise Iacone

D. G. Agricoltura, Alimentazione e Sistemi Verdi

Roberto Carovigno

PoliS-Lombardia

Struttura Area Economica, sociale e territoriale

Dirigente di riferimento: Raffaello Vignali

Gruppo di ricerca: Guido Gay, Alice Boni, Annalisa Lodigiani, Emiliano Tolusso

Autori:

Capitolo 1: Marina Credali, Antonella Pivotto, Umberto Sala

Capitolo 2: Sara Pace, Antonella Zucca

Capitolo 3: Cinzia Pedrotti

Capitolo 4: Isabella Dall'orto, Barbara Grosso, Chiara Penco, Sandra Zappella

Capitolo 5: Mila Campanini, Marina Credali

Capitolo 6: Carolina Semeraro, Sergio Perdiceni

Capitolo 7: Matteo Masini, Sergio Perdiceni, Giuseppe Sughero

Capitolo 8: Marina Credali

Capitolo 9: Sara Pace

Capitolo 10: Mila Campanini, Marina Credali

Capitolo 11: Francesca De Cesare, Francesco Monzani

Capitolo 12, 13: Alice Boni

Capitolo 14: Annalisa Lodigiani

Capitolo 15: Sergio Cavalli

Publicazione 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

Sommario

INTRODUZIONE	6
PARTE PRIMA: APPLICAZIONE DELLE NORME IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO	7
CAPITOLO 1. Le modifiche legislative intercorse	8
1.1 Le modifiche alla L.R. 12/2005	8
1.2 Le modifiche alla L.R. 31/2014	9
PARTE SECONDA: MONITORAGGIO DELLA PROGRAMMAZIONE E DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E PAESAGGISTICA	10
CAPITOLO 2. Il Piano Territoriale Regionale (PTR) e i processi collegati.....	11
2.1 Integrazione del PTR ai sensi della L.R. 31/14.....	12
2.2 Aggiornamento annuale (2018)	20
CAPITOLO 3. L'adeguamento del PPR al Codice dei beni culturali e del paesaggio: prosegue il percorso di co-pianificazione in Regione Lombardia	21
CAPITOLO 4. I Piani Territoriali Regionali d'Area	23
4.1 PTR Navigli Lombardi	23
4.2 PTR Montichiari.....	24
4.3 PTR Media e Alta Valtellina.....	24
4.4 PTR Valli Alpine: le Orobie Bergamasche e l'Altopiano Valsassina.....	25
4.5 Il progetto di Governance del Piano Territoriale Regionale d'Area della Franciacorta	26
CAPITOLO 5. I Progetti Strategici di Sottobacino	28
CAPITOLO 6. I Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale.....	30
CAPITOLO 7. I Piani di Governo del Territorio (PGT).....	33
7.1 Monitoraggio della predisposizione dei PGT	33
7.2 Caratterizzazione delle richieste di pubblicazione dei PGT	34
7.3 Verifiche di compatibilità dei PGT con il PTR	37
CAPITOLO 8. Prevenzione dei rischi geologici, idrogeologici e sismici nella pianificazione comunale.....	39
8.1 Verifica della congruità delle varianti al documento di piano, al piano delle regole e al piano dei servizi con le limitazioni definite nella componente geologica del PGT	39
PARTE TERZA: MONITORAGGIO DELLE DINAMICHE TERRITORIALI E ANALISI DEI CONTENUTI DELLA PIANIFICAZIONE.....	42
CAPITOLO 9. Monitoraggio del consumo di suolo e della rigenerazione ai sensi della L.R. 31/2014: prime applicazioni.....	43
9.1 Monitoraggio del consumo di suolo – “Offerta PGT”	46

9.2 Monitoraggio delle “Aree della rigenerazione”	47
CAPITOLO 10. Effetti dei progetti strategici di sottobacino idrografico predisposti in attuazione dell’art. 55bis della L.R. 12/2005 (Lura – Seveso)	50
CAPITOLO 11. Monitoraggio del Fondo Aree Verdi ed esiti del bando “Infrastrutture Verdi”	51
11.1 Introduzione	51
11.2 Sezione titoli abilitativi	52
11.3 Sezione progetti realizzati	56
11.4 Bando regionale “Infrastrutture verdi”	58
11.5 Considerazioni conclusive	60
CAPITOLO 12. Relazione sulla stima dello stock abitativo invenduto.....	62
12.1 Obiettivo.....	62
12.2 Definizione di patrimonio abitativo invenduto oggetto della stima.....	62
12.3 Metodologia	64
12.4 Risultati dell’indagine	64
CAPITOLO 13. Relazione sulle unità immobiliari di proprietà pubbliche sottoutilizzate.....	72
13.1 Obiettivo.....	72
13.2 Metodologia	72
13.3 Risultati dell’analisi: Unità immobiliari sottoutilizzate e potenzialmente disponibili	73
13.4 Approfondimento: Patrimonio sottoutilizzato di proprietà di Aziende, Enti e Istituti Territoriali per l’Edilizia residenziale	77
13.5 Approfondimento: Patrimonio sottoutilizzato di proprietà dei Comuni	79
13.6 Approfondimento: Patrimonio sottoutilizzato di proprietà degli Enti Nazionali di Previdenza e Assistenza	83
Conclusioni	85
Bibliografia	86
CAPITOLO 14. La delocalizzazione delle opere incongrue presenti in contesti agricoli e di valore paesistico-ambientale. Le disposizioni delle leggi regionali e alcune esperienze locali in Brianza.....	87
Introduzione	87
14.1 Radure e recinti. Opere edilizie e attività incongrue negli spazi aperti della Brianza	88
14.2 Il trasferimento dei diritti edificatori per la ‘bonifica paesistica’. Alcune questioni rilevanti.....	90

14.3 La delocalizzazione delle opere edilizie incongrue nelle leggi di alcune regioni italiane	93
14.4 Le opere edilizie incongrue nelle disposizioni regionali lombarde per il contenimento del consumo di suolo.....	97
14.5 Le esperienze di due comuni brianzoli	100
Conclusioni	108
Bibliografia	110
PARTE QUARTA: OSSERVATORIO PER LA QUALITÀ DEL PAESAGGIO	111
CAPITOLO 15. Monitoraggio autorizzazioni paesaggistiche Enti Locali (MAPEL)	112
15.1 Provvedimenti paesaggistici inseriti in MAPEL nel 2018	112
15.2 Tipologia di provvedimento paesaggistico.....	113
15.3 Tipologia di ente.....	113
15.4 Tipologia di opere e interventi	114
15.5 Gli Enti “idonei” all’esercizio delle funzioni paesaggistiche.....	116
15.6 Le Commissioni paesaggio locali	117
15.7 Elementi di sintesi	119
15.8 Prospettive	119

INTRODUZIONE

L'Osservatorio Permanente della Programmazione Territoriale, costituito nel settembre 2008 e attivo dal gennaio 2009 presso l'allora Assessorato Territorio, urbanistica e difesa del suolo, rappresenta – in attuazione dell'art. 5 della L.R. 12/2005 - 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 sulle dinamiche territoriali regionali, con elementi di conoscenza e valutazione degli effetti derivanti dall'attuazione dei nuovi strumenti di pianificazione previsti dalla vigente normativa regionale.

La Relazione Annuale 2018 sullo stato della pianificazione in Lombardia rappresenta uno strumento di conoscenza delle dinamiche territoriali 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

CAPITOLO 1. Le modifiche legislative intercorse

La legge regionale n. 12 del 2005 "Legge per il Governo del territorio" è stata interessata nel 2018 da alcune puntuali disposizioni recate dalla Legge di revisione normativa e di semplificazione 2018, oltre all'integrazione dei criteri ed indirizzi di cui all'articolo 57, comma 1, in materia di componente geologica, idrogeologica e sismica del PGT.

1.1 Le modifiche alla L.R. 12/2005

La **L.R. 4 dicembre 2018, n. 17** "Legge di revisione normativa e di semplificazione 2018" reca all'articolo 25 una norma specifica, non inserita nel *corpus* della L.R. n. 12/2005, relativa all'adeguamento dei regolamenti edilizi comunali in base all'intesa stipulata tra Governo, Regioni e autonomie locali, come recepita dalla Regione con la DGR n. 695 del 24 ottobre 2018.

L'articolo 27 della stessa L.R. n. 17/2018 modifica l'art. 83 della L.R. 12 in materia di sanzioni amministrative a tutela del paesaggio, definendo i nuovi parametri per quantificare il valore della sanzione pecuniaria da applicare nei casi relativi ad opere realizzate in assenza o difformità da autorizzazione paesaggistica.

In riferimento all'articolo 57, comma 1 della L.R. 12 e ai criteri ed indirizzi per la definizione dell'assetto geologico, idrogeologico e sismico comunale, con la **DGR n. 470 del 2 agosto 2018**, Regione Lombardia ha approvato integrazioni alle disposizioni regionali (delibere n. 6738 del 2017 e n. 2616 del 2011) che riguardano le procedure di variante da adottare per l'adeguamento degli strumenti urbanistici al PGRA e al PAI, qualora gli strumenti urbanistici comunali non fossero coerenti con la delimitazione delle aree a pericolosità idraulica e idrogeologica (e relativa normativa) rappresentata nei citati strumenti di pianificazione di bacino.

Le stesse procedure possono essere adottate nei casi, definiti dalle delibere n. 6738 del 2017 e n. 2616 del 2011, in cui, attraverso gli strumenti urbanistici comunali, si proponano modifiche o integrazioni alla delimitazione delle aree a pericolosità idraulica e idrogeologica contenuta nei piani di bacino.

In particolare, le varianti di adeguamento dello strumento urbanistico comunale alle disposizioni del PGRA e del PAI, purché non comportanti modifiche alle previsioni del documento di piano, si qualificano come varianti al piano delle regole e di conseguenza non richiedono l'espressione del parere di compatibilità con il PTCP/PTM o con il PTR.

Inoltre, le modifiche necessarie per l'adeguamento del PGT alle previsioni localizzative immediatamente cogenti contenute negli strumenti nazionali, regionali o provinciali di pianificazione territoriale, già oggetto di valutazione ambientale, sono escluse dalla valutazione ambientale (VAS) e dalla verifica di assoggettabilità, come previsto dalla d.g.r. n. 3836 del 2012 "Determinazione della procedura di valutazione ambientale di piani e programmi - VAS (art. 4, L.R. n. 12 del 2005, d.c.r. n. 351 del 2007) - Approvazione allegato 1u - Modello metodologico procedurale e organizzativo della valutazione ambientale di piani e programmi (VAS) - Variante al piano dei servizi e al piano delle regole".

Infine, la richiamata L.R. n. 17/2018, ha apportato all'art. 20, modifiche alla L.R. n. 4 del 2016, tra le quali l'introduzione dell'art. 33 bis che prevede, per le varianti al PGT in attuazione del piano di bacino, il dimezzamento dei termini di cui all'art. 13, commi 4, 5 e 7 della L.R. n. 12 del 2005.

1.2 Le modifiche alla L.R. 31/2014

La già citata **L.R. n. 17/2018** dispone modifiche anche alla L.R. n. 31/2014, più precisamente all'articolo 5, comma 5:

- viene prevista la possibilità di prorogare i documenti di piano dei PGT comunali, quand'anche risultassero nel frattempo scaduti, fino alla pubblicazione sul BURL dell'avviso di approvazione dell'integrazione del PTR. La proroga è effettuata con deliberazione motivata del consiglio comunale, per un periodo di 12 mesi successivi all'adeguamento della pianificazione provinciale e metropolitana;
- viene previsto che, in caso di annullamento integrale del Piano di Governo del Territorio da parte dell'autorità giudiziaria, acquista efficacia, con deliberazione motivata del consiglio comunale, l'ultimo strumento urbanistico previgente, con l'esclusione degli ambiti assoggettati a pianificazione attuativa. Tale strumento, in deroga alle disposizioni regionali, ha efficacia per un periodo massimo di trenta mesi a decorrere dalla data del provvedimento giudiziario. Sono ammesse per questi strumenti urbanistici esclusivamente varianti finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche da attuarsi con atti di programmazione negoziata.

PARTE SECONDA

MONITORAGGIO DELLA PROGRAMMAZIONE E DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E PAESAGGISTICA

CAPITOLO 2. Il Piano Territoriale Regionale (PTR) e i processi collegati

Il Piano Territoriale Regionale (PTR), approvato nel 2010 dal Consiglio regionale, costituisce "atto fondamentale di indirizzo, agli effetti territoriali, della programmazione di settore della Regione, nonché di orientamento della programmazione e pianificazione territoriale dei Comuni e delle Province", come previsto dall'art. 19, comma 1, della L.R. 12/2005 e s.m.i.

Il PTR vigente è stato approvato con DCR n. 951 del 19 gennaio 2010 ed ha acquistato efficacia per effetto della pubblicazione dell'avviso di avvenuta approvazione sul BURL n. 7, serie Inserzioni e Concorsi del 17 febbraio 2010. Il Consiglio Regionale, con DCR n. 56 del 28 settembre 2010 ne ha poi approvato alcune modifiche ed integrazioni.

A partire dal 2011 il PTR - ai sensi dell'art. 22 della l.r. 12/2005 - è stato poi aggiornato annualmente mediante il programma regionale di sviluppo, ovvero mediante il documento di economia e finanza regionale con "l'introduzione di modifiche ed integrazioni, a seguito di studi e progetti, di sviluppo di procedure, del coordinamento con altri atti della programmazione regionale, nonché di quelle di altre regioni, dello Stato, dell'Unione Europea". Al fine di coinvolgere nell'aggiornamento tutti i principali settori della programmazione regionale, è stato istituito un Gruppo di Lavoro Interdirezionale, i cui componenti lavorano in sinergia, apportando ognuno il proprio contributo specifico, ma nel continuo confronto con i colleghi. L'ultimo aggiornamento annuale del PTR (di cui al par. 3.2) è stato approvato dal Consiglio Regionale nel 2018 insieme al programma regionale di sviluppo con DCR n. 64 del 10/07/2018 ed è stato pubblicato sul BURL Serie Ordinaria n. 30 del 28/07/2018.

Nuove esigenze di governo, di strategia e di progetto, unitamente agli spazi di miglioramento intravisti nel modello pianificatorio disegnato dalla l.r. 12/2005, hanno ben presto indotto a ripensare in modo sostanziale alle politiche per il governo del territorio lombardo, valorizzando le specificità dei luoghi nel rispetto dell'ambiente, del paesaggio e della cultura, e rilanciando la funzione degli strumenti territoriali, per primo lo stesso PTR. Con questi obiettivi Regione ha quindi intrapreso un processo di revisione complessivo della pianificazione lombarda:

- nel 2013 ha dato avvio al percorso di revisione del PTR vigente attraverso il più ampio e costruttivo confronto con tutti i soggetti interessati;
- nel 2014 ha intrapreso il percorso di revisione e concertazione (ancora in corso) finalizzato alla modifica della legge regionale n. 12/2005, nonché approvato a luglio il Documento preliminare riguardante la variante di revisione del Piano Territoriale Regionale comprensivo del Piano Paesaggistico regionale e il relativo Rapporto preliminare VAS. Il Documento preliminare e il Rapporto preliminare VAS sono stati quindi depositati sul sito di Regione Lombardia e illustrati ai soggetti istituzionali e al pubblico interessato nel corso della prima Conferenza di Valutazione e del Forum pubblico, svoltisi in sessione congiunta il 15 ottobre 2014;
- sempre nel 2014, a dicembre, Regione ha approvato la legge n. 31 per la riduzione del consumo di suolo;
- nel novembre 2015 la Giunta regionale ha preso atto della comunicazione degli assessori Terzi e Beccalossi avente ad oggetto il "percorso di revisione del PTR e variante al PPR" che prefigura

il percorso di revisione complessiva del PTR, nei passaggi dal “PTR vigente” al “PTR integrato ai sensi della l.r. 31/2014” al “nuovo PTR” (Variante del PTR).

Nei paragrafi seguenti e nel capitolo 4 (il PPR è parte integrante del PTR) è riportato quanto sviluppato relativamente ai diversi processi collegati al PTR, inserendo in particolare il dettaglio sulle attività svolte nel 2018.

2.1 Integrazione del PTR ai sensi della L.R. 31/14

2.1.1 Approvazione dell’Integrazione PTR

L’integrazione del PTR ai sensi della L.R. 31/2014 per la riduzione del consumo di suolo e per la rigenerazione urbana, ha visto la conclusione del procedimento di approvazione nel 2018, a seguito di un intenso percorso di partecipazione e confronto di cui si è dato puntuale riscontro nella Relazione Osservatorio 2017.

In particolare nel corso del 2018, nell’ambito della XI Legislatura appena iniziata, **la nuova Giunta Regionale ha inteso rinnovare l’iter** consiliare di approvazione definitiva dell’Integrazione del PTR, avviato con D.G.R. n. 7271 del 23/10/2017 ed interrotto per effetto della conclusione della X Legislatura, **assumendo la D.G.R. n. 460 del 2 agosto 2018 di approvazione della “Controdeduzione alle n. 48 osservazioni pervenute” e della “Dichiarazione di Sintesi Finale” e di trasmissione al Consiglio Regionale** degli elaborati dell’Integrazione del PTR per la definitiva approvazione.

Con D.C.R. n. 411 del 19 dicembre 2018 il Consiglio regionale ha definitivamente approvato l’Integrazione del PTR ai sensi della L.R. 31/2014, approvando contestualmente alcuni emendamenti, proposti in parte come esiti dell’esame della V Commissione Consiliare e in parte direttamente in Aula.

I contenuti dell’Integrazione del PTR, così come già adottati nel maggio 2017 dal Consiglio, sono stati nella sostanza confermati anche a seguito dell’approvazione degli emendamenti e della controdeduzione alle osservazioni, che hanno apportato modifiche principalmente finalizzate a: migliorare la comprensione generale del documento tecnico dei “Criteri” in alcuni passaggi di carattere operativo; inserire alcune specificazioni tecniche funzionali ad ottenere ulteriori semplificazioni per i Comuni nell’elaborazione della Carta del consumo di suolo nei PGT; accentuare ulteriormente l’approccio di collaborazione inter-istituzionale Regione-Province-Comuni, per rendere ancor più efficaci gli aspetti di co-pianificazione.

2.1.2 Obiettivo dell’Integrazione PTR

La legge regionale n. 31 del 28 novembre 2014 “Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato” pone un obiettivo chiaro per il governo del territorio della Lombardia: ridurre, attraverso l’adeguamento degli strumenti di governo del territorio vigenti, il consumo di suolo in quanto *“risorsa non rinnovabile e bene comune di fondamentale importanza per*

l'equilibrio ambientale...”, attivando nel contempo la rigenerazione delle aree “...degradate o dismesse, ...sottoutilizzate...”.

L'Integrazione del PTR ai sensi della L.R. 31/2014 pertanto mette in campo una pluralità di azioni accomunate dalla finalità di ottenere una riduzione del consumo di suolo, quantitativamente significativa, mirata alla salvaguardia dei suoli più critici e di maggiore qualità, ed efficace sotto il profilo della razionalità e dell'efficienza dell'assetto insediativo.

Il consumo di suolo è affrontato sia nella sua dimensione quantitativa che qualitativa esplicitando la connessione fra sviluppo insediativo e qualità di suoli liberi rimasti per un assetto territoriale sostenibile.

È a partire da queste considerazioni, che l'integrazione del PTR procede lungo un filo logico che affronta le questioni della “soglia” di riduzione del consumo di suolo, della quantità e della qualità dei suoli liberi attualmente interessati da previsioni di trasformazione dei PGT (e di cui la L.R. 31/2014 dispone l'obiettivo di riduzione), della rigenerazione come efficace uso del suolo urbanizzato in quanto alternativa al consumo di territorio, della qualità generale dei suoli “in gioco”, e del monitoraggio dell'attuazione della politica di riduzione del consumo di suolo.

2.1.3 Natura dell'Integrazione PTR

Il carattere di progetto

La legge 31 del 2014 conferisce al PTR un'efficacia maggiore di quanto non prevedesse la legge urbanistica del 2005, prima delle integrazioni introdotte dalla stessa legge 31.

Il PTR, dunque:

- si connota come progetto territoriale, in quanto stabilisce obiettivi quantitativi di riduzione del consumo di suolo articolati per territori (a scala provinciale e d'Ambito territoriale omogeneo);
- indica le procedure a livello di pianificazione locale per ottenere tale obiettivo;
- si pone l'obiettivo di salvaguardare i suoli liberi, anche in rapporto alla loro qualità, e detta criteri precisi per raggiungere tale obiettivo;
- compie una prima individuazione delle parti del territorio regionale ove la rigenerazione assume carattere territoriale.

La scelta della collaborazione istituzionale

Il PTR si prefigge di raggiungere i propri obiettivi attraverso un processo collaborativo e di co-pianificazione che coinvolge le amministrazioni locali alle diverse scale.

Il carattere di strumento di supporto alle decisioni

Il PTR si connota come strumento di supporto alle decisioni delle amministrazioni per raggiungere compiutamente gli obiettivi posti dalla legge e fornisce una base analitica di informazioni, di elaborazioni e di attribuzione di classi di valori e di qualità dei suoli a scala regionale utilizzabili alle diverse scale territoriali e che a tali scale potranno essere declinate con maggiore definizione. I caratteri riferiti alla quantità dei suoli da preservare vengono così affiancati ai caratteri qualitativi dei suoli.

Il processo di verifica

Il PTR così concepito presuppone un processo di verifica e ritorno da parte delle amministrazioni locali che riguarda sia il raggiungimento graduale della soglia regionale di riduzione del consumo di suolo, che la definizione di un “lessico” comune a tutti gli enti locali che diverrà la base per conoscere e interpretare il fenomeno del consumo di suolo in Lombardia.

2.1.4 Struttura e contenuti dell’Integrazione PTR

L’Integrazione del PTR ai sensi della L.R. 31/2014 è così strutturata:

- il Progetto di Piano;
- i Criteri per l’attuazione della politica di riduzione del consumo di suolo a cui sono allegati i Criteri per orientare la riduzione del consumo di suolo per Ambiti territoriali omogenei;
- le Analisi socio-economiche e territoriali, quale elaborato di approfondimento sui temi socio-economici e territoriali;
- le Tavole di analisi e progetto.

2.1.5 Progetto di Piano

Il documento “Progetto di Piano” descrive le scelte strategiche dell’integrazione del piano regionale e le ragioni di tali assunzioni e restituisce con immediatezza i contenuti, le risultanze e il percorso progettuale.

I temi prioritari vengono rappresentati in cinque quadri:

1. La misura delle grandezze in campo e le soglie di riduzione del consumo di suolo

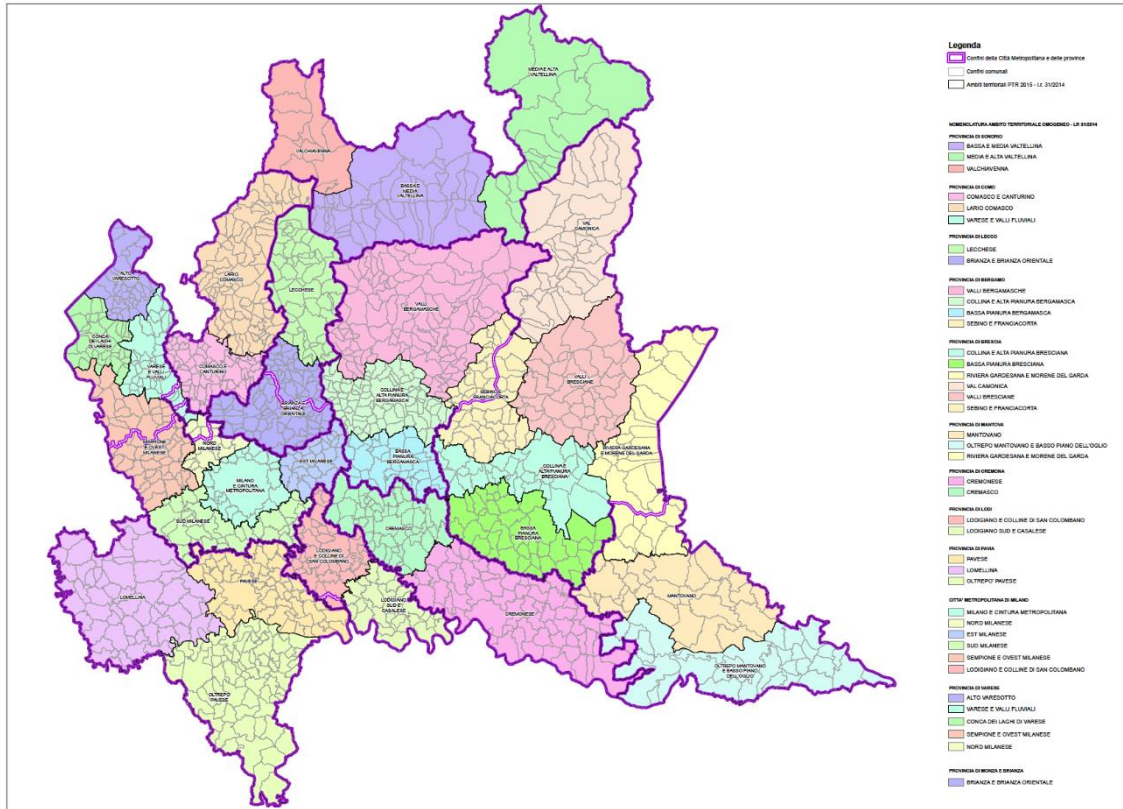
Il Piano misura il consumo di suolo in corso, ovvero la disponibilità di aree edificabili su suolo libero previste nei PGT vigenti, i fabbisogni di aree per la residenza e per le attività economiche della Regione, valutati sulla base di proiezioni demografiche ed economiche e la disponibilità di aree da recuperare attraverso processi di rigenerazione.

Sulla base di tali grandezze il Piano fissa le soglie regionali e provinciali tendenziali di riduzione del consumo di suolo, in funzione dei fabbisogni dei prossimi anni allocabili in aree di rigenerazione urbana.

2. La definizione degli Ambiti territoriali omogenei - ATO

Il PTR individua, nella tavola 01, sulla base delle analisi della struttura insediativa, della pianificazione di area vasta e delle unità tipologiche e geografiche di paesaggio, gli Ambiti territoriali omogenei per caratteristiche insediative, ambientali e paesaggistiche, quali “elementi base” per differenziare i criteri di riduzione del consumo di suolo e quali riferimenti territoriali unitari per l’articolazione del PTR e per la pianificazione sovralocale e locale (cfr. fig. 2.1).

Figura 2.1 - Gli Ambiti territoriali omogenei definiti ai sensi della L.R. 31/2014



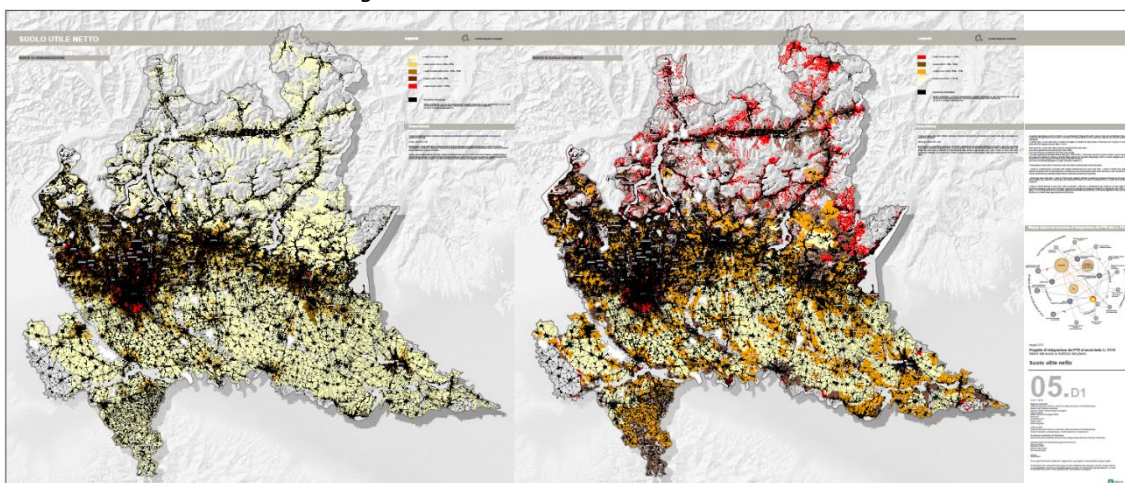
Fonte: Regione Lombardia

3. La qualità dei suoli come criterio per la pianificazione

Il Piano delinea la struttura naturale e antropica del territorio lombardo e attribuisce ai suoli scale di valori per indirizzare le scelte di piano delle amministrazioni locali, ovvero per valutare, in funzione dell’attuazione della soglia di riduzione e delle necessità dimostrate dai fabbisogni, le localizzazioni edificatorie meno critiche.

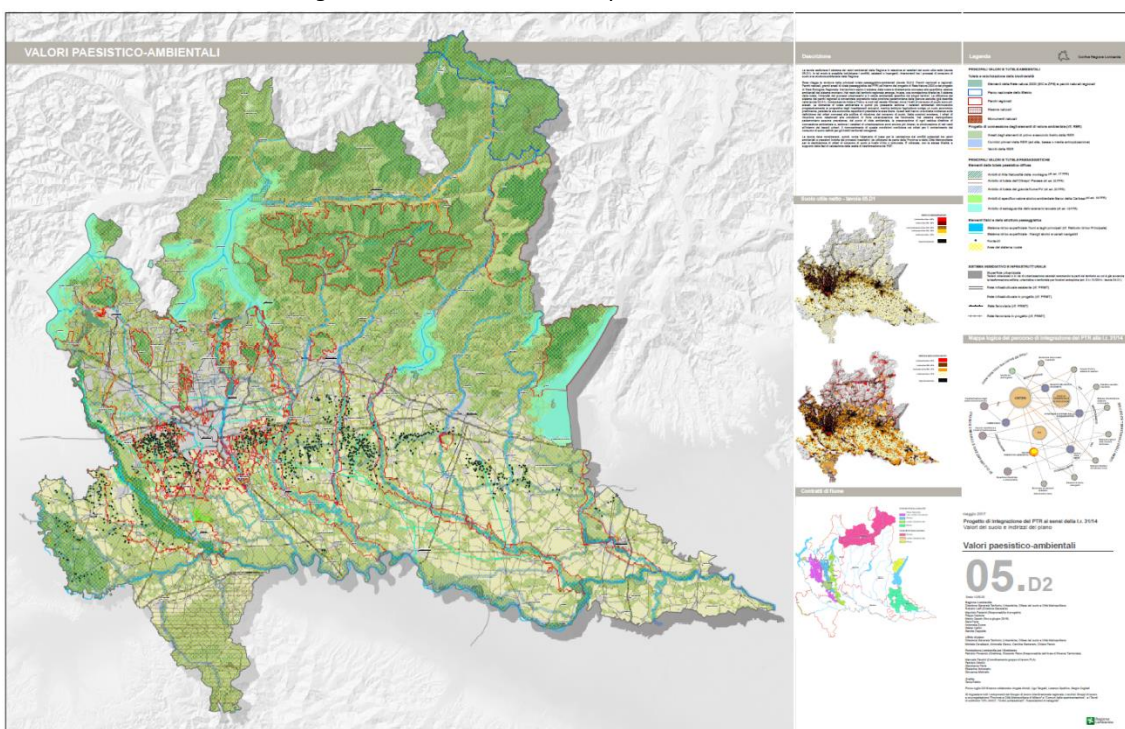
I giudizi di valore sono riportati nelle tavole 05.D1, 05.D2 e 05.D3 (cfr. fig. 2.2, 2.3, 2.4) e attengono alla rarità dei suoli utili netti (ossia i territori non urbanizzati ma potenzialmente idonei per conformazione fisica e per assenza di vincoli di totale inedificabilità ad accogliere sia le attività agricole, che gli insediamenti urbani), all’indice di urbanizzazione, alla qualità ambientale e paesaggistica e alla qualità agricola dei suoli.

Figura 2.2 - Tavola 05.D1 Suolo utile netto



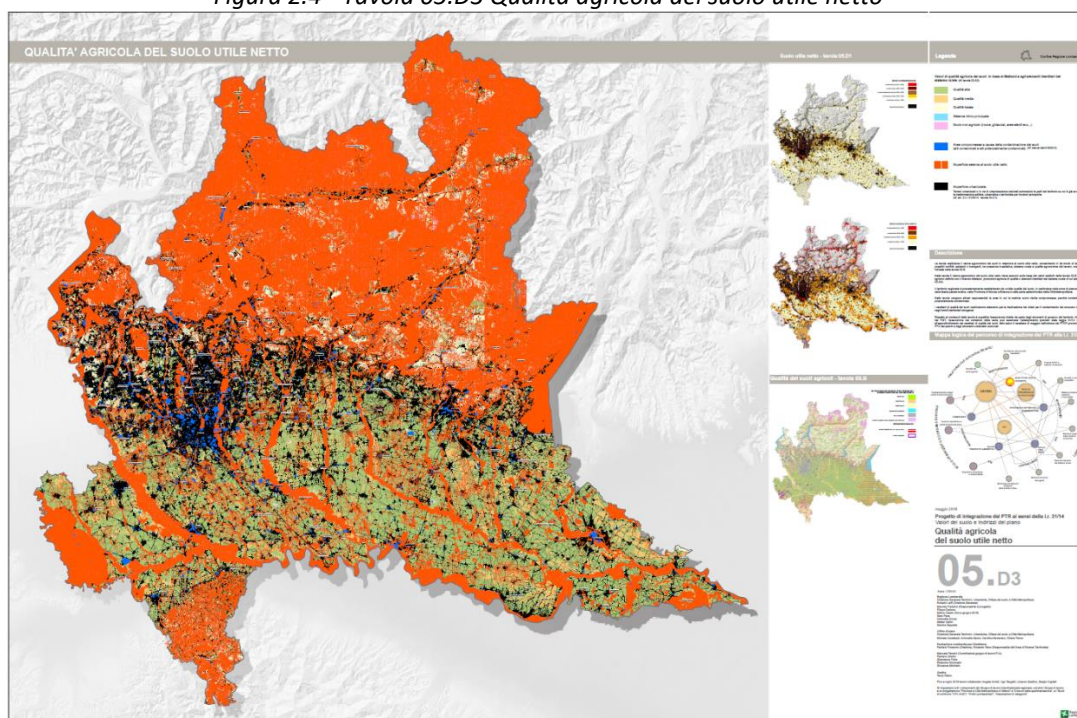
Fonte: Regione Lombardia

Figura 2.3 - Tavola D2 Valori paesistico-ambientali



Fonte: Regione Lombardia

Figura 2.4 - Tavola 05.D3 Qualità agricola del suolo utile netto



Fonte: Regione Lombardia

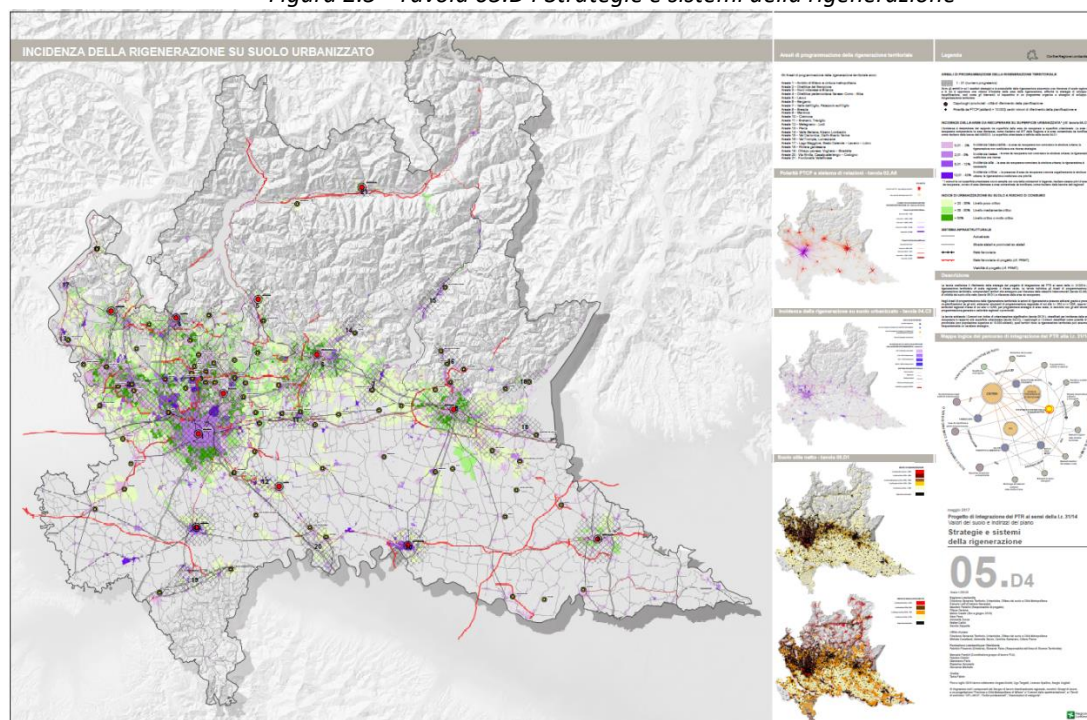
4. I territori della rigenerazione

Il Piano dichiara la rigenerazione territoriale e urbana come obiettivo prioritario.

La rigenerazione urbana e il riuso delle aree dismesse e da bonificare, sostanziali per il contenimento del consumo di suolo, sono compiti che la legge affida ai Comuni lombardi, supportati da Regione, Province e Città Metropolitana.

Il PTR, anche attraverso la tavola 05.D4 (cfr. fig. 2.5), individua territori densamente urbanizzati ove la rigenerazione assume un ruolo determinante per la riduzione del consumo di suolo e la riorganizzazione dell'assetto insediativo a scala territoriale e urbana. In queste porzioni di territorio regionale le amministrazioni locali sono chiamate a un ruolo attivo e a procedure di collaborazione per ottenere in concreto la rigenerazione del tessuto esistente.

Figura 2.5 - Tavola 05.D4 Strategie e sistemi della rigenerazione



Fonte: Regione Lombardia

5. Il monitoraggio

Il PTR attiva il processo di adeguamento della pianificazione delle Province/CM e dei Comuni chiesto dalla legge 31/2014 e lo organizza in modo da perseguire il raggiungimento della soglia regionale di riduzione del consumo di suolo, ma anche gli obiettivi della salvaguardia dei suoli liberi e di elevata qualità e del riuso del suolo urbanizzato, o meglio della rigenerazione del territorio e della città.

Il PTR dà indirizzi, linee tecniche, attribuisce compiti e fornisce strumenti alla Regione stessa, alla Città Metropolitana, alle Province e ai Comuni per l'attuazione del Piano e stabilisce procedure di collaborazione tra le istituzioni e procedure per monitorare l'applicazione del Piano e la politica di riduzione del consumo di suolo.

2.1.6 Criteri per l'attuazione della politica di riduzione del consumo di suolo

Il documento "Criteri per l'attuazione della politica di riduzione del consumo di suolo" costituisce il principale documento operativo rivolto principalmente a Province, Città Metropolitana e Comuni e allo stesso tempo a disposizione dei professionisti e dei cittadini anche per la condivisione di un linguaggio comune in materia di consumo di suolo in Regione Lombardia.

L'elaborato contiene capitoli dedicati:

- a delineare il processo previsto per l'attuazione della politica di riduzione del consumo di suolo, i contenuti dell'integrazione del PTR ai sensi della L.R. 31/2014, le finalità e le modalità di utilizzo dei criteri;
- alla misura, ovvero alla definizione degli elementi in gioco in termini di glossario, soglie e fabbisogni. Qui sono indicate le soglie di riduzione del consumo di suolo regionale e provinciali, le modalità della loro articolazione e recepimento, nonché le modalità di stima dei fabbisogni per la residenza e per le altre funzioni urbane;
- ai criteri di qualità per l'applicazione della soglia articolati in sistema rurale, dei valori ambientali e paesaggistici e insediativi;
- ai criteri per la redazione della carta del consumo di suolo del PGT, quale elaborato espressamente previsto dalla L.R. 31/2014 completo di tutte le informazioni utili alle misurazioni della riduzione del consumo di suolo;
- ai criteri per la rigenerazione territoriale e urbana con particolare riferimento a obiettivi e compiti per la rigenerazione dei vari livelli di pianificazione territoriale;
- al monitoraggio del consumo di suolo;
- ai criteri per orientare la riduzione del consumo di suolo per ATO.

2.1.7 Analisi socio-economiche e territoriali

Il documento "Analisi socio-economiche e territoriali" dettaglia gli approfondimenti relativi alle analisi socio-economiche e territoriali utilizzate anche per individuare gli ATO, oltreché alle metodologie messe a punto per definire le componenti del consumo di suolo (superfici urbanizzata e urbanizzabile, modalità di calcolo del consumo di suolo e soglia regionale di riduzione del consumo di suolo).

2.1.8 Tavole di analisi e di progetto

Le tavole dell'integrazione del PTR compongono le basi di riferimento per l'adeguamento di PTCP e PTM da parte di Province e Città Metropolitana. Tali tavole sono inoltre un utile supporto per i Comuni da cui questi ultimi desumono elementi utili sia per rappresentare le caratteristiche qualitative dei suoli nella Carta del consumo di suolo, sia per orientare la strategia di sviluppo del proprio territorio in coerenza con gli indirizzi e i criteri delineati nella L.R. 31/2014. Province/CM e Comuni possono fornire, in sede di confronto, ulteriori elementi di aggiornamento della base conoscitiva, utili anche a verificare e ridefinire la soglia d'ATO e le specifiche soglie comunali.

Tavole e banche dati dell'integrazione del PTR hanno pertanto valore operativo per l'adeguamento degli atti di governo del territorio alla legge regionale sia durante la fase di avvio del processo di co-

pianificazione con le Province/CM, che durante le successive fasi di valutazione delle scelte di pianificazione.

In particolare, le tavole di analisi rappresentano gli elementi identitari della struttura regionale con riferimento sia ai caratteri del sistema paesistico-ambientale che a quelli del sistema insediativo e infrastrutturale.

Le tavole dei “Valori del suolo e degli indirizzi piano” (tavole 05), rappresentano altresì le scelte di progetto dell’integrazione del PTR ai sensi della L.R. 31/2014. Esse sono da considerarsi gli elementi di base da cui le Province, la Città Metropolitana e i Comuni devono partire per adeguare i rispettivi piani di governo del territorio alla legge regionale di riduzione del consumo di suolo.

2.2 Aggiornamento annuale (2018)

L’aggiornamento 2018 del PTR è stato approvato con DCR. n. 64 del 10/07/2018 ed è stato pubblicato sul BURL Serie Ordinaria n. 30 del 28 luglio 2018.

Essendo trascorsi solo pochi mesi dal precedente aggiornamento (approvato con DCR n. 1676 del 22/11/2016 e pubblicato sul BURL Serie Ordinaria n. 52 del 28 dicembre 2016) e non essendo emerse, nei primi mesi del 2018, particolari esigenze di aggiornamento da parte delle Direzioni generali regionali, l’aggiornamento 2018 è stato limitato a pochi elementi, ed in particolare:

- l’inserimento del Sito UNESCO delle mura Veneziane di Bergamo fra gli “obiettivi prioritari” da cui è interessato il Comune di Bergamo (PTR, Sezione Strumenti Operativi);
- l’aggiornamento della Tabella di conversione dall’“Atlante di Lombardia” (formato cartaceo, ultimo aggiornamento: anno 2016) all’Atlante digitale (sul geoportale, aggiornato in continuo).

Si tenga conto che, ai sensi dell’art. 1bis della L.R. 12/2005 (aggiunto con la L.R. 26 maggio 2016, n.14), resta comunque possibile, nelle more dell’approvazione del prossimo aggiornamento annuale, l’adeguamento degli elaborati del PTR mediante un atto della Giunta regionale, purché le modifiche riguardino “previsioni, già costituenti obiettivo prioritario ai sensi dell’articolo 19, comma 2, lettera b), punto 4), concernenti la realizzazione di prioritarie infrastrutture e di interventi di potenziamento e adeguamento delle linee di comunicazione e del sistema della mobilità, nonché di infrastrutture per la difesa del suolo, derivanti dall’avanzamento progettuale” e che non risultino interessati da tali modifiche “enti territoriali diversi da quelli già individuati negli strumenti operativi del PTR”.

CAPITOLO 3. L'adeguamento del PPR al Codice dei beni culturali e del paesaggio: prosegue il percorso di co-pianificazione in Regione Lombardia

L'elaborazione congiunta del Piano paesaggistico regionale tra Ministero dei beni e delle attività culturali (MiBAC) e singola regione è stata resa obbligatoria dal secondo correttivo del Codice, D.lgs. 63/2008.

Regione Lombardia ha a tal fine provveduto, in data 21 luglio 2017, a sottoscrivere un protocollo d'intesa con il MiBAC finalizzato all'integrazione e l'adeguamento del Piano in conformità al Codice. Per l'attuazione del Protocollo è stato costituito un Comitato Tecnico Paritetico misto (di seguito Comitato) tra Regione e MiBACT ed un Gruppo di Lavoro Tecnico a supporto dello stesso.

Il Comitato è composto, per il MiBAC, dal Dirigente del Servizio Paesaggio della Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, dal Segretario Regionale del Ministero dei beni e delle attività culturali per la Lombardia e dai Soprintendenti Archeologia, Belle Arti e Paesaggio provinciali; per la Regione Lombardia, dal Direttore Generale della Direzione Territorio e Protezione Civile e dai dirigenti e funzionari competenti in materia di paesaggio.

Le finalità del Protocollo riguardano in sintesi la:

- revisione ed integrazione dei contenuti analitici e prescrittivi del PPR ai fini dell'adeguamento ai disposti del Codice;
- integrazione nel PPR dei beni paesaggistici di cui all'art. 143 comma 1 lettere b), c) e d) del Codice secondo le modalità definite dall'art 140 comma 2;
- definizione delle modalità di adeguamento e conformazione al PPR da parte della pianificazione di livello locale in conformità a quanto previsto dall'art. 145 del Codice, nonché delle modalità operative di monitoraggio e verifica di tale adeguamento.

Le attività previste dal Protocollo d'intesa in carico al Comitato, ai sensi del Codice, consistono nella:

- ricognizione di tutto il territorio della regione mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni;
- ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico, loro delimitazione e rappresentazione a scala idonea alla identificazione;
- determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 del Codice, anche per aggregati di beni contigui ed-omogenei per caratteristiche paesaggistiche e/o per raggruppamenti tipologici;
- ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell'art. 142 del Codice, loro delimitazione, e rappresentazione a scala idonea alla identificazione, nonché definizione di prescrizioni d'uso

intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e compatibilmente con essi, la valorizzazione;

- in riferimento alle zone di interesse archeologico, queste dovranno delimitare con precisione gli ambiti paesaggistici strettamente collegati a siti e monumenti archeologici, comprendendo le evidenze macrotopografiche riferite alla viabilità antica e all'organizzazione del paesaggio antico, nonché gli ambiti territoriali collegati alla gestione dei Siti Unesco;
- eventuale individuazione di ulteriori immobili o aree di notevole interesse pubblico loro delimitazione e rappresentazione a scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso;
- individuazione di eventuali ulteriori contesti da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione; analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, nonché comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo;
- individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze di tutela;
- individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento nel contesto paesaggistico degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate;
- definizione delle modalità di adeguamento e conformazione al PPR da parte della pianificazione locale nonché delle modalità operative di monitoraggio e verifica di tale adeguamento.

I primi esiti dei lavori del Comitato, validati in occasione delle sedute del dicembre 2017 e 2018, costituiscono un passaggio verso l'adeguamento del PPR ai disposti del Codice.

I principali avanzamenti conseguiti consistono nella validazione dei contenuti conoscitivi dei documenti che compongono la variante al Piano, e nella verifica puntuale dei provvedimenti di tutela vigenti in Lombardia ex art. 136 del Codice che ha prodotto i seguenti risultati:

Sono stati verificati gli 887 provvedimenti di tutela (vincoli) vigenti in Lombardia di cui n. 555 si riferiscono a bellezze di insieme e 332 a bellezze individue; 506 dei suddetti vincoli sono stati raggruppati in 54 aggregazioni per ognuna delle quali è stata predisposta una idonea scheda; i restanti 381 vincoli sono stati invece raggruppati in 8 categorie tipologiche. Ciò rappresenta un'importante novità proposta da Regione e concordata con il MIBAC che consentirà di gestire i vincoli contestualizzandoli e integrandoli nella pianificazione territoriale e paesaggistica.

Nella seduta del dicembre 2018 il Comitato ha anche definito un programma di lavoro che prevede per il 2019 lo sviluppo delle attività relative all'esatta delimitazione e determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso dei beni cui all'art. 136 del Codice e alla delimitazione e definizione delle relative prescrizioni d'uso delle aree di cui all'art. 142 del Codice.

CAPITOLO 4. I Piani Territoriali Regionali d'Area

Un fondamentale strumento di governo del territorio regionale è rappresentato dal Piano Territoriale Regionale d'Area (PTRA) quale strumento di pianificazione strategica di vasta scala, volto a governare aree interessate da opere, interventi o destinazioni funzionali di livello regionale o sovregionale.

Dal 2010 ad oggi in Regione Lombardia sono stati approvati n. 5 PTRA: Navigli, Montichiari, Media e Alta Valtellina, Valli Alpine, Franciacorta.

Il PTRA si configura, di fatto, come strumento attuativo di maggior dettaglio delle strategie e degli obiettivi individuati nel Piano Territoriale Regionale, determinando effetti diretti e indiretti - sia nel breve che nel lungo periodo - di diverso impatto sul territorio.

Le disposizioni e i contenuti del piano territoriale regionale d'area hanno efficacia diretta e cogente nei confronti dei Comuni e delle Province o della Città Metropolitana di Milano compresi nel relativo ambito, qualora previsto nello stesso PTRA (art. 20, comma 6, L.R. 12/2005, come modificato dalla L.R. 15/17 "Legge di semplificazione 2017") e forniscono nel contempo indirizzi e criteri per la pianificazione territoriale comunale, provinciale o della Città metropolitana. Il Piano integra nel territorio le politiche settoriali regionali e cerca di portarle a sistema per convogliare tutte le energie e le risorse possibili nell'attuazione del piano.

Sono presenti nel Geoportale e in open data i livelli informativi dei PTRA Navigli, Valtellina, Montichiari e Valli Alpine, ai quali si sono aggiunti nel 2018 i livelli informativi del PTRA Franciacorta, unitamente ad una breve scheda che contiene informazioni riguardanti gli enti interessati e il percorso di approvazione del piano e la messa a disposizione degli atti definitivi del procedimento di approvazione. A seguito delle modifiche che la Legge di semplificazione 2017 ha apportato alla L.R. 12/2005, anche per i PTRA è possibile l'aggiornamento annuale mediante il Programma Regionale di Sviluppo, ovvero mediante il Documento di Economia e Finanza Regionale (approvato con D.c.r. n. 1376 del 28/11/17). Pertanto, nel 2017 i PTRA Navigli Lombardi, Montichiari, Media e Alta Valtellina e Valli Alpine sono stati aggiornati recependo, nei rispettivi Documenti di piano, la principale novità apportata dalla Legge di semplificazione 2017, che riguarda la verifica di compatibilità dei PGT rispetto ai contenuti del PTRA (non più effettuata dalla Regione, ma dalla Provincia o dalla Città metropolitana di Milano nell'ambito della valutazione di cui all'articolo 13, comma 5, della L.R. 12/2005). Solamente per i PTRA Valtellina, Montichiari e Navigli, sono stati introdotti anche puntuali aggiornamenti relativi a modifiche ed integrazioni intercorse a seguito di studi e progetti, sviluppo di procedure o atti della programmazione regionale.

Tenuto conto che l'aggiornamento annuale dei PTRA è parte integrante dell'aggiornamento del Piano territoriale regionale e che nel 2018 l'aggiornamento del PTR è stato limitato a pochi argomenti, per i PTRA non è stato predisposto nessun documento di aggiornamento.

4.1 PTRA Navigli Lombardi

Il Piano Territoriale Regionale d'Area dei Navigli Lombardi, approvato con DCR n. 72 del 16 novembre 2010 ed entrato in vigore il 22 dicembre 2010, si prefigge l'obiettivo di promuovere la valorizzazione e

lo sviluppo equilibrato del territorio dei comuni rivieraschi dei Navigli: Grande, Martesana, Bereguardo, Pavia, Paderno. L'ambito di piano interessa il territorio di 51 comuni appartenenti alla Città Metropolitana di Milano, alle province di Varese, Lecco, Monza e Brianza e Pavia.

Con l'aggiornamento 2017, si è provveduto ad aggiornare il PTRA vigente introducendo nel Documento di piano alcune modifiche al testo per quanto riguarda i riferimenti all'evento EXPO 2015 ormai trascorso, il coordinamento con altri atti della programmazione regionale ed infine integrando la disciplina applicativa per una migliore e più corretta interpretazione ed applicazione delle disposizioni prescrittive e di indirizzo.

In relazione al passaggio di competenza, dalla Regione alle Province e alla Città metropolitana di Milano, per l'espressione del parere di compatibilità dei PGT dei comuni interessati dal PTRA, si è comunque svolta anche nel 2018 una attività di supporto tecnico alle Province, alla Città metropolitana di Milano e a privati per esplicitare i contenuti normativi del Piano e le modalità di espressione del parere.

4.2 PTRA Montichiari

Il Piano Territoriale Regionale d'Area dell'Aeroporto di Montichiari, approvato con DCR n. 298 del 6 dicembre 2011 ed entrato in vigore in data 28 dicembre 2011, promuove lo sviluppo equilibrato dell'aeroporto e del territorio dei 4 Comuni interessati dal sedime dell'aeroporto civile di Montichiari e di quello militare di Ghedi in Provincia di Brescia.

Con l'aggiornamento 2017, si è provveduto ad aggiornare il PTRA vigente introducendo nel Documento di piano anche modifiche riguardanti il quadro programmatico (capitolo 2) e i contenuti disciplinari (capitolo 7). In particolare, si è introdotto il riferimento in nota al nuovo PTCP di Brescia vigente, che contiene una nuova proposta di collegamento infrastrutturale all'aeroporto.

Nel corso del 2018, nell'ambito dell'attività di concertazione attivata da ENAC per la definizione del **Piano di Sviluppo dell'Aeroporto di Brescia Montichiari - "Masterplan al 2030"**, predisposto dalla Società di gestione dell'Aeroporto, Valerio Catullo S.p.A., è stato redatto un parere in cui sono state messe in evidenza le possibili ripercussioni sul piano d'area regionale ad opera del prefigurato sviluppo dell'aeroporto.

4.3 PTRA Media e Alta Valtellina

Il Piano Territoriale Regionale d'Area Media e Alta Valtellina, approvato con DCR n. 97 del 30 luglio 2013 ed entrato in vigore in data 18 settembre 2013, interessa il territorio di 18 comuni in provincia di Sondrio.

Il Piano mira allo sviluppo territoriale della Media e Alta Valtellina (MAV), coniugando la valorizzazione del patrimonio ambientale e paesistico con il governo delle opportunità economiche, ricercando sinergia e coordinamento fra strategie, politiche, progetti e strumenti di sviluppo socio-economico.

In particolare, il piano interpreta la Valtellina non come area marginale della regione ma, al contrario, come area strategica al centro dello spazio alpino da valorizzare anche in termini di collegamenti transfrontalieri con le regioni alpine, nell'ottica di creare nuove opportunità e/o sinergie.

Con l'aggiornamento 2017, si è provveduto ad aggiornare il Documento di piano vigente al fine di fornire una corretta interpretazione ed applicazione delle disposizioni prescrittive e di indirizzo del PTR, inoltre è stato introdotto un nuovo comma relativo alla competenza assegnata alla Provincia di Sondrio in materia di definizione dei domini sciabili (Obiettivo 1A - Riqualificazione dei domini sciabili, comma 2.18).

Infine, tenuto conto che a seguito sentenza TAR n. 1659 di luglio 2017 sono state annullate alcune disposizioni prescrittive del PTR, le stesse sono state evidenziate nelle norme del Documento di piano.

4.4 PTR Valli Alpine: le Orobie Bergamasche e l'Altopiano Valsassina

Il Piano Territoriale Regionale d'Area Valli Alpine: le Orobie Bergamasche e l'Altopiano della Valsassina, approvato dal Consiglio Regionale con DCR n. 654 del 10 marzo 2015 ed entrato in vigore il 29 aprile 2015, ha come obiettivo principale la valorizzazione della montagna lombarda, attraverso uno sviluppo economico sostenibile dei territori dei 45 comuni in provincia di Bergamo e di Lecco, interessati perlopiù da un'eccessiva compromissione del suolo.

In particolare, il Piano intende promuovere un nuovo modello di sviluppo basato sul turismo di qualità, attraverso la valorizzazione dei caratteri identitari del territorio e la proposta di nuovi modelli insediativi per economizzare l'uso del suolo.

Grazie ai contenuti innovativi del Piano, in linea con le strategie europee di sostenibilità ambientale, il PTR "Valli Alpine" già nel 2014 era stato selezionato dalla Commissione Europea - Direzione Generale per la Politica Regionale - tra le otto migliori best practices di pianificazione territoriale su area vasta in Europa, sia per le modalità di costruzione del Piano secondo una logica di "Governance multilivello", sia per i contenuti di efficienza energetica introdotti nel Piano in attuazione della Strategia europea 2020. Sul sito della Commissione europea dedicata a "*Local and Regional Partners Contributing to Europe 2020: Multi-level governance in support of Europe 2020*" e sul sito di regione Lombardia, è disponibile la pubblicazione "*Lombardy: a new approach to a regional territorial plan*".

Inoltre, gli obiettivi del PTR di sostenibilità ambientale e di maggiore efficienza energetica degli edifici in territorio montano, hanno fatto sì che nel 2016 siano stati scelti alcuni comuni della Valle Seriana, appartenenti al PTR, come ambito di sperimentazione del progetto europeo "**CESBA Alps**" (di cui la Regione Lombardia è partner), all'interno del Programma Europeo INTERREG Alpine Space 14-20.

Il progetto europeo, che si concluderà a giugno del 2019, mira allo sviluppo di un sistema di monitoraggio, in grado di valutare il miglioramento della sostenibilità ambientale in primo luogo del PTR stesso e in generale di Piani e programmi nei territori montani. L'attività di progetto svolta nel corso del 2018 ha comportato la predisposizione e la misurazione di indicatori ambientali, economici e sociali nell'area pilota di Clusone, funzionali ad una razionalizzazione delle attività di controllo in materia ambientale e come supporto tecnico alle decisioni di programmazione e pianificazione territoriale.

Il PTR Valli Alpine, a dimostrazione dell'efficacia del PTR in tema di sostenibilità ambientale, è stato inoltre selezionato dalla Delegazione italiana in Convenzione delle Alpi 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. La **Piattaforma**

Rete Ecologica della Convenzione delle Alpi nel suo Mandato 2017-2018 ha inteso sviluppare un report "*sullo stato dell'arte che descriva come la connettività è o può essere inserita nella pianificazione territoriale*", approfondendo a tal fine delle "*esperienze a livello nazionale, locale e delle aree protette per quanto riguarda il rapporto tra connettività ecologica e pianificazione territoriale*". Sono stati, pertanto, selezionati due casi studio alpini per ciascun Paese della Convenzione, per mettere in evidenza tale rapporto; in che misura cioè la pianificazione recepisce lo sviluppo della rete ecologica, le eventuali esperienze positive di gestione integrata e le misure attuative anche a livello sub-regionale.

A questo scopo la DG Territorio e Protezione Civile, nella seconda metà del 2018, ha collaborato con il Ministero dell'Ambiente per la predisposizione di alcune schede riguardanti, in particolare, il **PLIS Altopiano Valsassina-Mortorone**, progettualità locale individuata dal piano d'area nell'ambito dell'*Obiettivo 1.3 - infrastrutture verdi*. Il PLIS si configura, infatti, come azione concreta avviata a livello locale, in attuazione delle indicazioni di Piano relativamente allo sviluppo della rete ecologica locale.

4.5 Il progetto di Governance del Piano Territoriale Regionale d'Area della Franciacorta

A seguito dell'approvazione all'unanimità da parte del Consiglio regionale, del Piano Territoriale Regionale d'Area "PTRA Franciacorta" (DCR n. 1564 del 18 luglio 2017), D.G. Territorio e Protezione Civile, con il supporto tecnico di Polis Lombardia e dell'Università degli Studi di Brescia, ha sviluppato il Progetto "Governance del PTRA Franciacorta", progetto di accompagnamento ai Comuni per facilitare la realizzazione di alcune azioni previste dal Piano, che si è concluso a dicembre 2018.

Tale progetto si è proposto di accompagnare i Comuni interessati dal PTRA nella realizzazione di alcune azioni previste dal piano, come:

- la sperimentazione della costruzione della Carta del Consumo di Suolo, avvenuta sulla base dei criteri quantitativi e qualitativi del PTR integrato ai sensi della L.R.L.R. 31/2014 denominati "Criteri per l'attuazione della politica di riduzione del consumo di suolo", approfondendo sia lo stato di fatto e di diritto del territorio urbano che la qualità dei suoli extra-urbani (peculiarità agronomiche, pedologiche, naturalistiche e paesaggistiche);
- gli approfondimenti per l'elaborazione della Carta condivisa di paesaggio, con una lettura delle tutele eco-paesaggistiche e con l'elaborazione di una prima proposta di valorizzazione paesaggistica;
- l'analisi della componente geologica dei 22 PGT della Franciacorta per fornire indirizzi utili al loro futuro aggiornamento e per proporre una lettura omogenea del territorio.;
- l'aggiornamento del Regolamento edilizio unico (già allegato al PTRA approvato nel 2017), sulla base dei disposti della D.G.R. 24 ottobre 2018 - n. XI/695 relativa all'adozione del regolamento edilizio-tipo.

Tale regolamento rappresenta attualmente in Lombardia, la prima esperienza di regolamento edilizio unico di livello sovracomunale già aggiornato alla recente normativa regionale, di grande valore in relazione alla semplificazione dei contenuti, che consentirà alle Amministrazioni locali e ai professionisti dell'area, di operare sull'intero territorio della Franciacorta con uno strumento snello e unitario, permettendo quindi un approccio sovracomunale omogeneo a supporto della valutazione delle trasformazioni territoriali e nell'espletamento delle singole pratiche edilizie.

Il Progetto mediante incontri tematici appositamente organizzati (*focus group*) ha favorito momenti di dibattito e di confronto tra i Comuni realizzando così modalità di *governance* territoriale tra gli enti locali della Franciacorta. Inoltre ha fornito alle Amministrazioni comunali degli strumenti utili sia a supporto delle future revisioni ed aggiornamenti dei propri PGT, sia nell'espletamento delle proprie funzioni di governo del territorio.

CAPITOLO 5. I Progetti Strategici di Sottobacino

L'art. 55bis della legge regionale 11 marzo 2005 ("Legge per il governo del territorio") e s.m.i., riconosce nei sottobacini idrografici lombardi del distretto del Fiume Po gli ambiti territoriali adeguati per il governo delle acque e dei suoli e individua nei progetti strategici di sottobacino idrografico gli strumenti per il raggiungimento degli obiettivi definiti all'art. 55, comma 2, della legge stessa, di seguito riportati:

- promozione di un'efficace attività di regolazione e orientamento degli usi e della gestione del territorio per l'equilibrata composizione della molteplicità degli interessi presenti;
- prevenzione dei fenomeni di degrado delle acque e di dissesto idraulico e idrogeologico perseguendo un modello insediativo sostenibile, come definito dagli strumenti di pianificazione territoriale di cui alla legge 12/2005 e dagli strumenti di pianificazione di bacino vigenti;
- promozione delle misure specifiche e gli interventi necessari al riequilibrio idraulico ed idrogeologico del territorio, in conformità con i contenuti del piano di bacino distrettuale e dei piani di assetto idrogeologico, di cui al d.lgs. 152/2006, per garantire la sicurezza delle popolazioni e degli insediamenti rispetto ai fenomeni di degrado delle acque e di dissesto idraulico ed idrogeologico che interessano i centri e nuclei abitati, le attività produttive, le infrastrutture al servizio del territorio e per contribuire alla tutela e salvaguardia dei paesaggi fluviali, anche attraverso eventuali misure di compensazione territoriale per le opere di rilevanza regionale che comportano impatti territoriali significativi;
- promozione della manutenzione degli alvei fluviali, delle opere necessarie a garantire la mitigazione dei rischi idraulico ed idrogeologico, anche al fine di migliorare la qualità delle acque e garantire la sicurezza dei cittadini e del territorio; per assicurare efficienza ed efficacia a tale azione la Giunta regionale può individuare le opere strategiche e le aree nelle quali la manutenzione del territorio assume una valenza significativa per l'equilibrio del suolo, favorendo la partecipazione attiva degli enti locali, degli operatori del settore agricolo e delle associazioni di volontariato;
- riqualificazione dei corsi d'acqua del reticolo principale e del reticolo idrico minore.

Questi progetti vengono definiti "*strategici*" in quanto, elaborati sulla base delle linee guida approvate con DGR 22.12.2011 n. IX/2764, 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.

I progetti strategici di sottobacino sono costruiti in accordo con i soggetti istituzionali e sociali interessati attraverso processi partecipativi quali i Contratti di Fiume di cui all'articolo 45, comma 7, della L.R. 26/2003 e all'articolo 68 bis del D.Lgs. 152/2006; vengono approvati dalla Giunta Regionale, sentiti i soggetti istituzionali e sociali che hanno partecipato all'elaborazione del Progetto.

Riguardo alla valenza normativa dei progetti strategici di sottobacino, l'art. 52 delle Norme Tecniche di Attuazione del Programma di Tutela ed Uso delle Acque, precisa che le norme, gli indirizzi, le misure

ed i programmi delle azioni contenuti nei Progetti Strategici di Sottobacino costituiscono riferimento unitario per la programmazione regionale.

Anche ai sensi dell'art. 55bis, comma 5 della L.R. 12/2005, i progetti approvati costituiscono riferimento unitario per la programmazione regionale, in particolare per la redazione dei Contratti di Fiume di cui all'art. 45, comma 9 della L.R. 26/2003 e per la pianificazione comunale e provinciale. Inoltre, il medesimo art. 55bis, al comma 6 precisa che i progetti strategici di sottobacino si configurano come proposte per la formazione di programmi e progetti di cui all'art. 61, comma 1, lettera b) del d.lgs. 152/2006 per i sottobacini del distretto idrografico padano ricadenti nel territorio regionale.

Tali progetti rappresentano uno strumento attraverso il quale si cercano di conseguire in modo integrato ed unitario a scala di sottobacino degli obiettivi di qualità e sicurezza previsti dalle Direttive europee 2000/60/CE (Direttiva acque) e Direttiva 2007/60/CE (Direttiva alluvioni).

Ad oggi sono stati approvati i Progetti Strategici di Sottobacino del Torrente Lura (d.g.r. 3902 del 24 luglio 2015) e del Torrente Seveso (d.g.r. 7563 del 18 dicembre 2017), ed è stato avviato il percorso di progettazione per il sottobacino del Lambro Settentrionale.

CAPITOLO 6. I Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale

Il processo di pianificazione provinciale, anche se iniziato precedentemente alla L.R. 12/2005, ha però trovato compiuta disciplina negli articoli 15, 16, 17 e 18 di detta legge, che ne determinano i contenuti, le procedure di approvazione e gli effetti sul territorio; in particolare l'art. 18 individua gli aspetti di efficacia prescrittiva e prevalente sulle previsioni dei Piani di Governo del Territorio comunali.

Importanti integrazioni e modifiche alla L.R. 12/2005 relativamente alla pianificazione provinciale sono state apportate dalla L.R. 4/2008.

In rapporto ai contenuti dei PTCP stabiliti dalla L.R. 12/2005 e al grado di adeguamento dei PTCP a tali disposizioni, si possono suddividere i PTCP secondo le seguenti categorie:

- PTCP approvati antecedentemente alla L.R. 12/2005, secondo i disposti della L.R. 1/2000;
- PTCP approvati successivamente alla L.R. 12/2005;
- PTCP, o loro varianti di adeguamento, approvati successivamente alla L.R. 12/2005 così come modificata dalla L.R. 4/2008.

Si segnala che nel corso del 2017 due province hanno adottato una variante al PTCP vigente.

In particolare:

- la provincia di Como ha adottato, con DCP n. 5 del 24/01/2017, una variante al PTCP (approvato nel 2006) che riguarda la ripermimetrazione di un'area interessata da un progetto di rilevanza sovracomunale, al fine di renderla coerente con una previsione di trasformazione del Comune di Villa Guardia (ATP/5). Regione Lombardia si è espressa in merito alla conformità e compatibilità della variante con gli atti di programmazione e pianificazione regionali con DGR n. X/7360 del 13/11/2017. La variante è stata approvata con D.C.P. n. 6 del 23/1/2018 e pubblicata sul B.U.R.L. n. 7 del 14/2/2018;
- la provincia di Monza ha adottato, con DCP n. 15 del 31//05/2017, una variante alla normativa del PTCP (approvato nel 2012). Regione Lombardia si è espressa in merito alla conformità e compatibilità della variante con gli atti di programmazione e pianificazione regionali con DGR n. X/7148 del 2/10/2017. La variante è stata approvata con D.C.P. n. 31 del 12/11/2018.

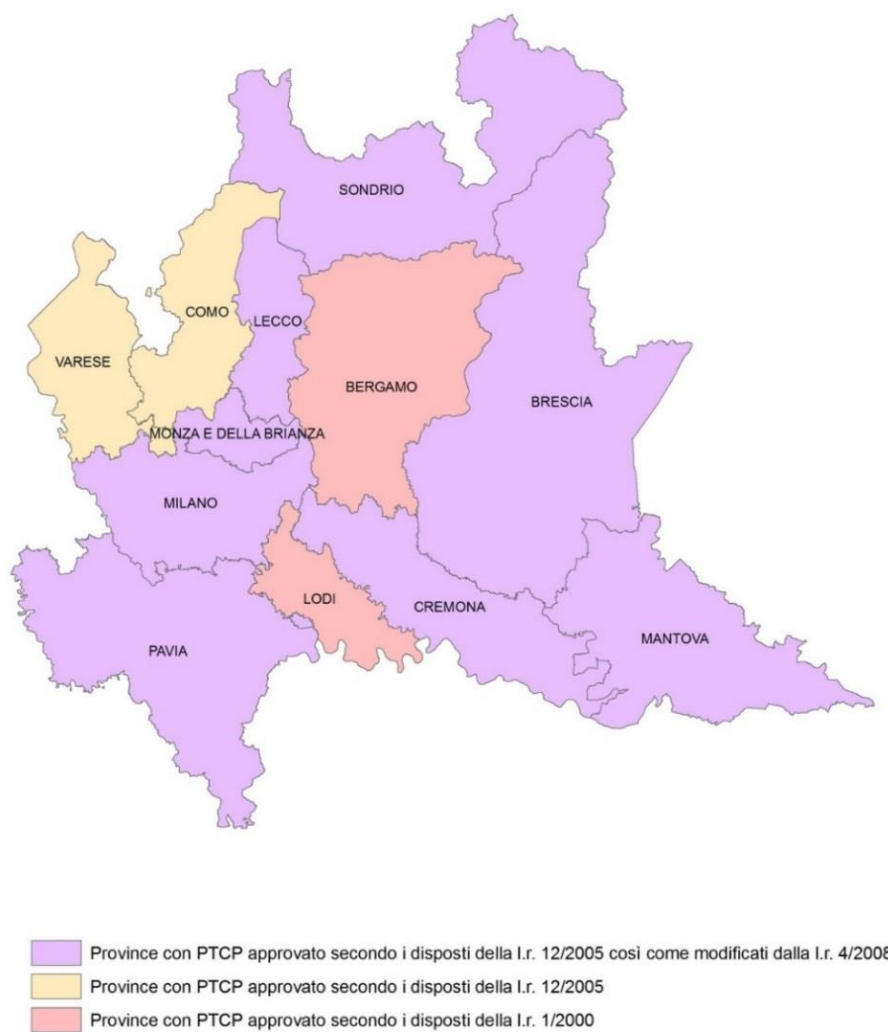
Infine, si evidenzia che nel 2018 si sono tenuti con le Amministrazioni provinciali contatti e incontri tematici di chiarimento, in particolare con la provincia di Bergamo si sono valutati i temi che incidono sul rapporto del PTCP con il PTR (ambiti agricoli strategici, rete ecologica, consumo di suolo...).

La tabella e la figura seguenti riepilogano lo stato della pianificazione provinciale al 2018.

Tabella 6.1 - Stato della pianificazione provinciale

Province	Adozione del PTCP	Approvazione del PTCP	Pubblicazione sul B.U.R.L.	Adozione di eventuali varianti	Approvazione di eventuali varianti	Pubblicazione sul B.U.R.L. di eventuali varianti
BG	D.C.P. n. 61 del 17/09/2003	D.C.P. n. 40 del 2/04/2004	BURL n. 31 del 28/07/2004	D.C.P. n. 62 del 4/07/2014		
BS	D.C.P. n. 41 del 3/11/2003	D.C.P. n. 22 del 1/04/2004	BURL n. 52 del 22/12/2004	D.C.P. n. 14 del 31/03/2009		
				D.C.P. n. 2 del 13/1/2014	D.C.P. n. 31 del 13/6/2014	BURL n. 45 del 5/11/2014
CO	D.C.P. n. 68 del 25/10/2005	D.C.P. n. 59/35993 del 2/8/2006	BURL n. 38 del 20/09/2006	Var PTCP con DCP n. 5 del 24/1/2017	D.C.P. n. 6 del 23/1/2018	BURL n. 7 del 14/2/2018
CR	D.C.P. n. 4 del 16/01/2002	D.C.P. n. 95 del 9/07/2003	BURL n. 42 del 15/10/2003	D.C.P. n. 72 del 28/5/2008	D.C.P. n. 66 del 8/4/09	BURL n. 20 del 20/5/2009
				D.C.P. n. 65 del 30/7/2013	D.C.P. n. 113 del 23/12/2013	BURL n. 2 del 8/1/2014
LC	D.C.P. n. 76 del 15/09/2003	D.C.P. n. 16 del 4/03/2004	BURL n. 14 del 31/03/2004	D.C.P. n. 49 del 24/7/2008	D.C.P. n. 7 del 23-24/3/2009	BURL n. 20 del 20/5/2009
				D.C.P. n. 81 del 16/12/2013	D.C.P. n. 40 del 9/6/2014	BURL n. 33 del 13/8/2014
LO	D.C.P. n. 27 del 21/04/2004	D.C.P. n. 30 del 18/07/2005	BURL n. 6 del 8/02/2006	D.C.P. n. 8 del 6/04/2009 (sospesa)		
MN	D.C.P. n. 28 del 24/09/2001	D.C.P. n. 61 del 28/11/2002	BURL n. 5 del 29/01/2003	D.C.P. n. 23 del 26/05/2009	D.C.P. n. 3 del 8/02/2010	BURL n. 14 del 7/4/2010
MI	D.C.P. n. 27 del 25/09/2002	D.C.P. n. 55 del 14/10/2003	BURL n. 45 del 5/11/2003	D.C.P. n. 16 del 7/6/2012	D.C.P. n. 93 del 17/12/2013	BURL n. 12 del 19/3/2014
MB	D.C.P. n. 31 del 22/12/2011	D.C.P. n. 16 del 10/7/2013	BURL n. 43 del 23/10/2013	Var PTCP con DCP n. 15 del 31/5/2017	D.C.P. n. 31 del 12/11/2018	
PV	D.C.P. n. 50 del 13/09/2002	D.C.P. n. 53/33382 del 7/11/2003	BURL n. 53 del 31/12/2003	D.C.P. n. 140 del 20/12/2001	D.C.P. n. 30 del 23/4/2015	BURL n. 37 del 9/9/2015
SO	D.C.P. n. 29 del 20/04/2009	D.C.P. n. 4 del 25/01/2010	BURL n. 14 del 7/4/2010			
VA	D.C.P. n. 33 del 15/06/2006	D.C.P. n. 27 del 11/04/2007	BURL n. 18 del 2/05/2007			

Figura 6.1 - Stato di approvazione dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale



Fonte: Regione Lombardia

CAPITOLO 7. I Piani di Governo del Territorio (PGT)

7.1 Monitoraggio della predisposizione dei PGT

Già a fine dell'anno 2017, tutti i Comuni lombardi avevano approvato almeno un PGT, concludendo il lungo percorso di pianificazione iniziato nel 2005 con la L.R. n. 12/2005.

Ciononostante, sussistono ancora alcuni problemi sulla vigenza degli atti di Piano per i Comuni riportati nella sottostante tabella.

Tabella 7.1 – Comuni senza PGT efficace al 31/12/2018

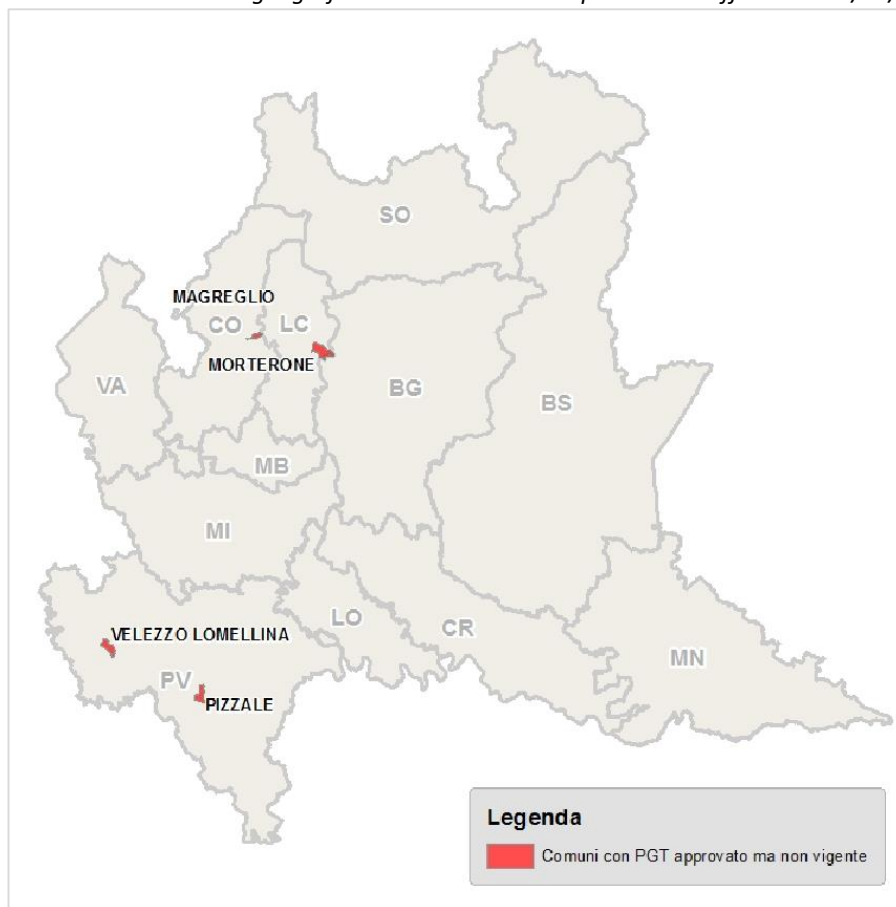
	Provincia	Comune	N. delibera di approvazione	Data delibera di approvazione
1	Como	<i>Magreglio</i>	42	21/10/2013
2	Lecco	<i>Morterone</i>	2	23/04/2014
3	Pavia	<i>Pizzale</i>	1	14/07/2015
4	Pavia	<i>Velezzo Lomellina</i>	14	05/11/2014

Fonte: Regione Lombardia

I Comuni sopra riportati, pur avendo approvato in via definitiva il proprio PGT, non hanno provveduto alla sua pubblicazione sul BURL, per diverse ragioni, pertanto tali piani non hanno acquistato efficacia ai sensi del comma 11 dell'art. 13 della L.R. 12/2005.

Tale situazione è mappata nella figura successiva.

Figura 7.1 - Localizzazione geografica dei Comuni ancora privi di PGT efficace al 31/12/2018



Fonte: Regione Lombardia

7.2 Caratterizzazione delle richieste di pubblicazione dei PGT

La L.R. n. 12/2005 prevede che gli atti del PGT comunale acquistino efficacia con la pubblicazione dell'avviso della loro approvazione definitiva sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia.

Tale pubblicazione è subordinata:

- all'invio alla Regione e alla provincia degli atti del PGT in forma digitale;
- alla verifica della completezza della componente geologica del PGT e alla positiva verifica del corretto recepimento delle prescrizioni dettate dai competenti uffici regionali in materia geologica.

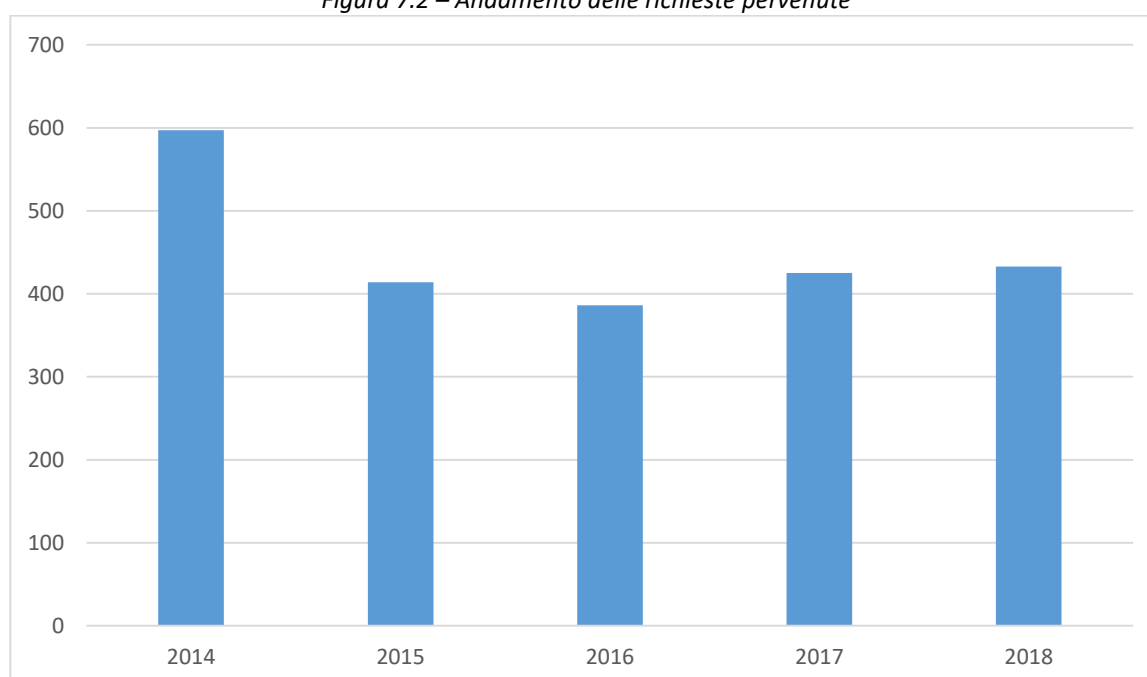
Pertanto, a Regione Lombardia, coadiuvata dalle Province di Cremona e Varese¹, pervengono le citate richieste di pubblicazione, previste anche per le varianti e le rettifiche ai PGT.

Di seguito sono riportati i dati delle richieste pervenute a Regione Lombardia, Provincia di Cremona e Provincia di Varese, da parte dei Comuni lombardi nel corso del 2018, comparati con le annate precedenti. Come si evidenzia in tabella 7.3, nel 2018, per il secondo anno consecutivo, le richieste di varianti pervenute hanno registrato un incremento. Complessivamente, con il ridursi dei piani relativi all'intero territorio comunale, l'attività risulta comunque contratta rispetto al 2014.

Tabella 7.2 – Numero richieste pervenute per tipo di PGT

Tipo PGT	Numero richieste				
	2018	2017	2016	2015	2014
PGT completi	6	11	23	64	211
Varianti al PGT	333	310	245	244	287
Rettifiche al PGT	87	104	118	106	99
Interpretazioni autentiche	7	NR	NR	NR	NR
Totale	433	425	386	414	597

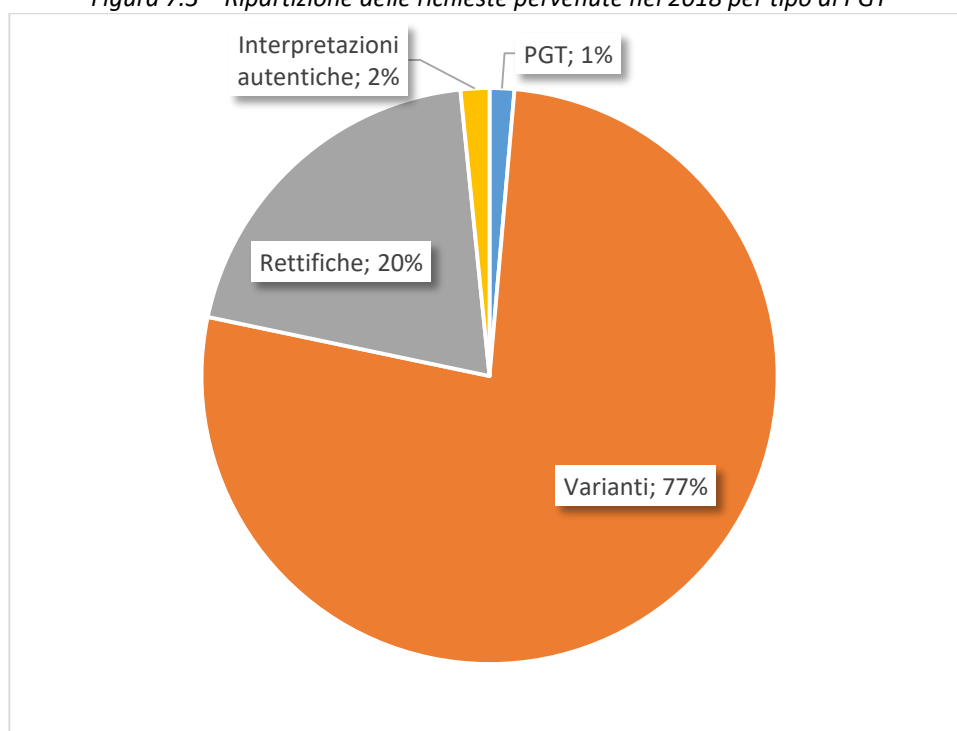
Figura 7.2 – Andamento delle richieste pervenute



Fonte: Regione Lombardia

¹ Esiste specifico accordo tra Regione Lombardia e queste due Province in base al quale nelle attività istruttoria e di pubblicazione relative ai due specifici ambiti provinciali i due Enti locali coadiuvano l'Ente regionale.

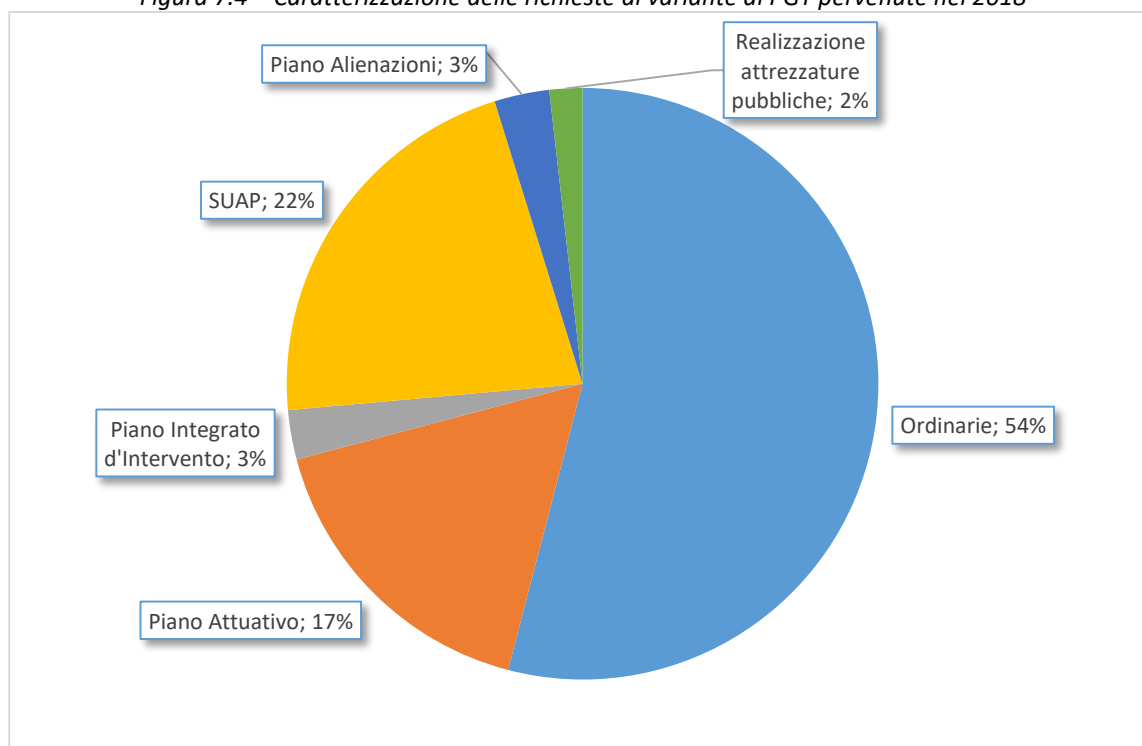
Figura 7.3 – Ripartizione delle richieste pervenute nel 2018 per tipo di PGT



Fonte: Regione Lombardia

Per quanto concerne le tipologie di varianti oggetto di richiesta di pubblicazione, il dato sintetico relativo al 2018 è riportato nel grafico seguente.

Figura 7.4 – Caratterizzazione delle richieste di variante al PGT pervenute nel 2018



Fonte: Regione Lombardia

7.3 Verifiche di compatibilità dei PGT con il PTR

Le valutazioni di compatibilità tra Piano di Governo del Territorio Comunale (PGT) e Piano Territoriale Regionale della Lombardia (PTR) vengono effettuate ai sensi dei commi 5 e 8 dell'art. 13 della L.R. 12/05, con riferimento al solo Documento di Piano (DdP) del PGT.

Tali valutazioni sono finalizzate alla verifica dell'assunzione degli obiettivi del PTR - approvato con dCR n. 951 del 19/01/10 e annualmente aggiornato - all'interno dei PGT o loro varianti e, in ottemperanza all'art. 20, comma 2, della LR 12/05, nell'accertamento dell'idoneità del PGT, o della variante, a concorrere al conseguimento degli obiettivi fissati nel Piano Regionale, con particolare riferimento agli obiettivi prioritari di interesse regionale e sovraregionale definiti dalla stessa L.R. 12/05 e puntualmente elencati dallo stesso PTR.

Con l'aggiornamento del PTR del 2018 (approvato dal Consiglio regionale il 10 luglio 2018 con DCR XI/64, pubblicato sul BURL SO n. 30 del 28/07/2018) 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, risultavano essere 454.

Nel corso del 2018 sono stati istruiti 60 strumenti urbanistici (varianti generali o parziali) suddivisi in relazione all'obiettivo prioritario come specificato nella Tabella 7.3.

Tabella 7.3 – Numero di istruttorie effettuate per tipo di obiettivo prioritario

Obiettivo prioritario	PGT/varianti istruite
Zone di preservazione e salvaguardia ambientale – Ambiti lacuali Ambiti dei laghi di Como, Garda, Maggiore, Iseo, Idro, Lugano	14
Zone di preservazione e salvaguardia ambientale – Siti Unesco	1
Infrastrutture della mobilità	27
Infrastrutture per la difesa del suolo	6
Poli di sviluppo regionale Capoluoghi di provincia	6
Comuni interessati da due o più obiettivi prioritari	6
Totale	60

Tra le valutazioni di compatibilità non compaiono quelle riferite ai PTR che, a partire dalla modifica all'art. 20, comma 6, della L.R. 12/05, operata con la L.R. n. 15 del 26 maggio 2017 (Legge di Semplificazione 2017), sono divenute di competenza delle Province e della Città Metropolitana.

Dal punto di vista della provenienza i vari strumenti urbanistici istruiti risultano distribuiti come illustrato nella tabella 7.4.

Tabella 7.4 – Numero di istruttorie effettuate per provincia di provenienza

Province	PGT/varianti istruite
Bergamo	7
Brescia	16
Como	7
Cremona	3
Lecco	2
Lodi	0
Milano	7
Monza e della Brianza	4
Mantova	2
Pavia	2
Sondrio	6
Varese	4
Totale	60

CAPITOLO 8. Prevenzione dei rischi geologici, idrogeologici e sismici nella pianificazione comunale

8.1 Verifica della congruità delle varianti al documento di piano, al piano delle regole e al piano dei servizi con le limitazioni definite nella componente geologica del PGT

Le norme regionali lombarde in tema di prevenzione dei rischi nella pianificazione comunale, vigenti a partire dal 1993, prevedono che i Comuni lombardi **nella fase di predisposizione e modifica** del proprio strumento urbanistico **tengano conto dell'assetto geologico, idrogeologico e sismico del proprio territorio.**

Questo avviene tramite la **componente geologica del PGT**, la cui funzione è quella di contribuire alla costruzione del quadro conoscitivo del territorio comunale definendone l'assetto geologico, idrogeologico e sismico (ai sensi dell'art. 8 comma 1, lettera c della L.R.12/2005), di individuare in dettaglio, le **aree a pericolosità geologica, idrogeologica, idraulica e sismica (ai sensi dell'art. 10, comma 1 lettera d) della L.R. 12/2005)** e **definire le norme d'uso del territorio all'interno delle medesime.**

La componente geologica si compone dei seguenti documenti: **elaborati testuali** (relazione geologica generale e norme geologiche di piano); **elaborati cartografici** (carta geologica, geomorfologica, idrogeologica, idraulica, eventuali studi di dettaglio, carta della pericolosità sismica locale, carta di sintesi, carta dei vincoli, carta di fattibilità geologica, carta dei dissesti con legenda uniformata al Piano per l'Assetto Idrogeologico, carta del Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni; **asseverazione**, redatta secondo schema contenuto nell'allegato 15 alla d.g.r. 2616/2011, attuativa dell'art. 57 della L.R. 12/2005, e successivamente aggiornato con l'allegato 6 alla d.g.r. 6738/2017. Quest'ultimo documento, da un lato contiene la certificazione in merito alla conformità della stessa con i criteri di riferimento (attuativi dell'art. 57 della L.R. 12/2005), dall'altro contiene la certificazione in merito alla congruità del "progetto urbanistico" con le limitazioni e prescrizioni definite nella componente geologica del medesimo PGT.

La componente geologica del PGT deve essere **periodicamente aggiornata**, in particolar modo a seguito di **eventi calamitosi** che hanno interessato il territorio comunale o quando si rendono disponibili **nuovi studi o conoscenze a scale diverse**. Questo al fine di garantire una efficace e continua azione di **prevenzione dei rischi nella fase di pianificazione.**

La principale forma di prevenzione consiste nel **non consentire nuove edificazioni nelle aree ove sono presenti forme di dissesto a pericolosità molto elevata** (frane attive, aree ripetutamente allagate o allagabili, percorsi di valanga, porzioni di conoidi attive). In territori affetti dalla presenza di forme di dissesto a minor pericolosità, le eventuali nuove **edificazioni** possono essere **realizzate purché in maniera "compatibile"** con la tipologia di dissesto presente e con il suo grado di pericolosità. Questo significa che la progettazione degli interventi edilizi deve essere necessariamente preceduta da approfondimenti di indagine. Ad esempio, in caso di territorio potenzialmente soggetto ad allagamenti

a bassa frequenza, dovrà essere definita in dettaglio la massima altezza che può essere raggiunta dall'acqua, la direzione prevalente della corrente e la sua velocità, questo al fine di impostare correttamente la quota dei piani abitabili, le aperture a livello piano campagna, i garage, scegliere adeguatamente i materiali di costruzione ecc.

Successivamente all'approvazione del PGT, il Comune, in occasione delle varianti allo strumento urbanistico (al Piano delle Regole, al Piano dei Servizi o al Documento di Piano), **deve sempre accertarne la compatibilità** con le limitazioni e prescrizioni definite nella componente geologica, parte integrante del medesimo PGT.

Questo avviene attraverso la **compilazione di una nuova asseverazione, redatta ai sensi dell'allegato 6 alla d.g.r. 6738/2017**, nella quale sarà compilata solo la seconda parte e non la prima, qualora la componente geologica non sia oggetto di variante.

L'asseverazione è richiesta per tutte le tipologie di varianti, ad eccezione dei casi previsti dell'art. 13 comma 14 della L.R.12/2005 (correzioni di errori materiali, rettifiche e interpretazioni autentiche degli atti di PGT) in quanto, ai sensi del medesimo comma, questi "non costituiscono variante".

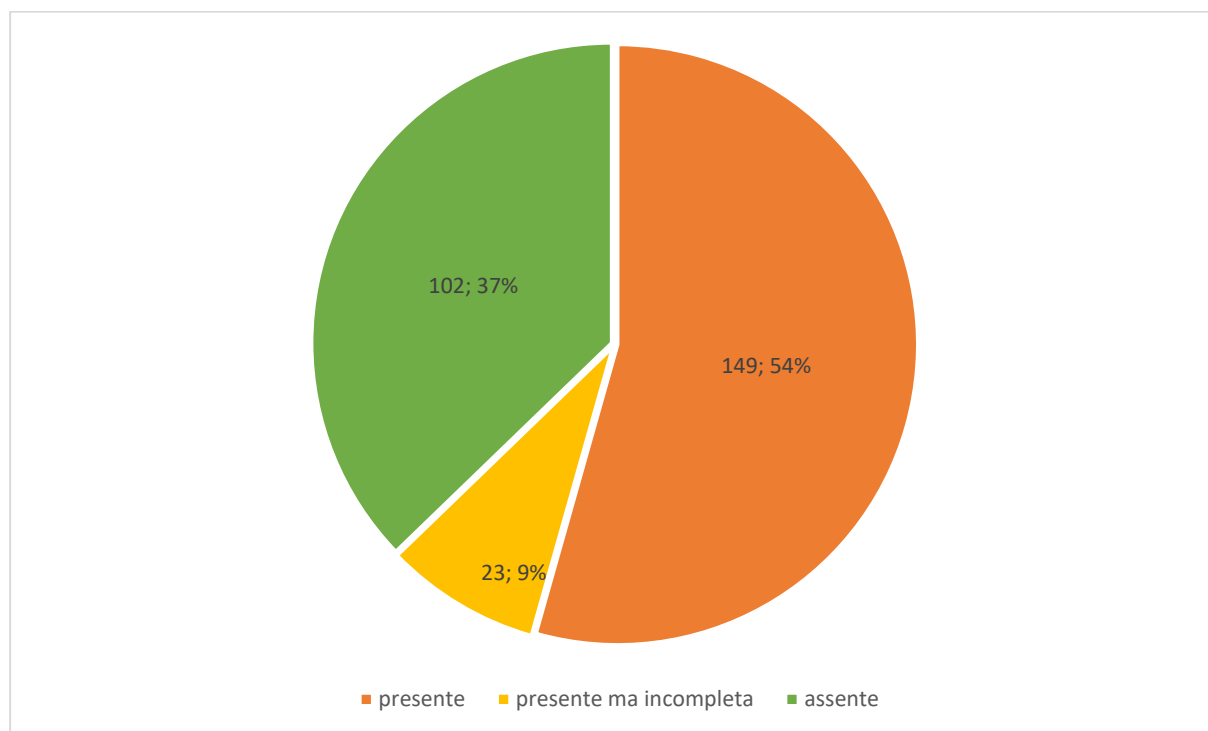
In occasione dell'invio alla Regione degli atti del PGT e relative varianti in forma digitale, preordinata alla pubblicazione dell'avviso della loro approvazione sul BURL, ai sensi dell'art. 13, comma 11 lettera b, "ai fini della sicurezza e della salvaguardia dell'incolumità delle popolazioni", viene svolta dagli uffici regionali una verifica in merito:

- alla completezza della componente geologica del PGT;
- al completo e corretto recepimento delle prescrizioni dettate dai competenti uffici regionali in materia geologica, ovvero con riferimento alle previsioni prevalenti del PTR riferite agli obiettivi prioritari per la difesa del suolo.

La documentazione di variante è completa se include anche l'asseverazione di cui sopra. A tale proposito, sintetizzando i dati relativi agli atti di PGT inviati nell'anno 2018 per la pubblicazione sul BURL dell'avviso di approvazione, si osserva quanto segue rispetto alle 274 varianti agli strumenti urbanistici trasmesse, per le quali la presenza dell'asseverazione è necessaria:

- per 149 varianti (pari al 54% dei casi) l'asseverazione era presente;
- per 23 varianti (pari al 9% dei casi) l'asseverazione era presente ma incompleta;
- per 102 varianti (pari al 37% dei casi) l'asseverazione non era inclusa tra la documentazione trasmessa.

Figura 8.1 Asseverazione di congruità tra i contenuti delle varianti e le limitazioni derivanti dalla componente geologica del PGT



Fonte: Regione Lombardia

Le conseguenze di tale mancanza consistono, nella maggioranza dei casi, in un allungamento dei tempi per la pubblicazione e quindi per l'entrata in vigore delle varianti, tenuto conto del tempo che è necessario per integrare gli atti con tale documento.

L'aspetto più critico tuttavia è che, asseverazioni redatte "a posteriori", ai soli fini di completare la documentazione di variante, svalorizzano il ruolo e l'importanza di tale atto, invertendo l'ordine logico delle procedure regionali lombarde che prevedono di prevenire i rischi fondando le scelte urbanistiche sulla conoscenza dei medesimi al fine di "starene lontano". Questa verifica preventiva, inoltre, evita di trovarsi nelle condizioni di scoprire a posteriori la "non attuabilità" di trasformazioni previste negli atti di variante in quanto ricadenti entro ambiti "con gravi limitazioni" geologiche e idrogeologiche (ad es. aree di frana attiva, valanga o aree coinvolgibili da fenomeni di esondazione), cosa talvolta accaduta. Al fine di superare questa criticità è sicuramente utile una formazione continua dei tecnici comunali ma anche dei professionisti incaricati della redazione degli strumenti urbanistici. Potrebbe forse essere utile la compilazione di tale atto non solo da parte del professionista che redige la componente geologica del PGT ma anche dall'urbanista e/o dal tecnico comunale.

PARTE TERZA

MONITORAGGIO DELLE DINAMICHE TERRITORIALI E ANALISI DEI CONTENUTI DELLA PIANIFICAZIONE

CAPITOLO 9. Monitoraggio del consumo di suolo e della rigenerazione ai sensi della L.R. 31/2014: prime applicazioni

Nel corso del 2018, al fine di avviare quanto prima le attività di monitoraggio del consumo di suolo e della rigenerazione ai sensi della L.R. 31/2014, essendo l'Integrazione del PTR in fase di definitiva approvazione, la Direzione Generale Territorio e Protezione Civile, nell'ambito delle attività del Gruppo di lavoro con le Province, la Città Metropolitana e i Comuni della sperimentazione per l'attuazione della L.R. 31/2014, ha anticipato la **definizione di contenuti e modalità di restituzione delle informazioni da acquisire dai Comuni, relativamente ad alcuni dei principali indicatori introdotti dai Criteri dell'Integrazione del PTR per la Carta del consumo di suolo del PGT: le "Aree della rigenerazione" e le aree della cosiddetta "offerta dei PGT" (previsioni dei PGT riferite agli "Ambiti di trasformazione" e ai "Piani attuativi")**.

Con la collaborazione di Lombardia Informatica e Fondazione Lombardia per l'Ambiente, si è poi sviluppato un sistema di scambio/acquisizione delle informazioni tramite una specifica applicazione web-based, di facile utilizzo anche per non esperti informatici: il **Viewer "Indagine Offerta PGT e Aree della rigenerazione"**.

L'applicazione è rappresentata da un Viewer (visualizzatore) con possibilità di Editing (scrittura/digitalizzazione) ed è stata predisposta a partire dalla piattaforma esistente viewer geografico 2D – Regione Lombardia (Multiplan), che già oggi permette di visualizzare i dati presenti nel Geoportale.

Per testare la suddetta applicazione, in modo da renderla disponibile e verificata al momento dell'approvazione dell'Integrazione del PTR e per acquisire le prime informazioni dai Comuni, si è sviluppata una significativa attività di **sperimentazione, che ha coinvolto alcune Province e Comuni della Lombardia**.

La sperimentazione è stata fondamentale per testare l'applicazione (strumento di facile utilizzo per la compilazione anche da parte di coloro che non possiedono conoscenze di ArcGIS) ed ha consentito a Regione di perfezionare la definizione dell'applicazione Viewer e ai Comuni di anticipare la restituzione di alcune informazioni della Carta del consumo di suolo del PGT, utili anche per l'approvazione delle varianti PGT ammesse nella fase transitoria della L.R. 31/2014 (art. 5 comma 4).

Inoltre, la sperimentazione relativa all'"offerta PGT" ha dato avvio al processo che consentirà ai Comuni di rispettare la norma di legge regionale che stabilisce l'obbligo per ogni Comune di restituire le informazioni sullo stato di attuazione dei PGT al 2019. Queste informazioni saranno necessarie a Regione Lombardia per redigere il primo rapporto di monitoraggio nel 2020, a distanza di sei anni dall'emanazione della L.R. 31/2014.

Si precisa che il monitoraggio del consumo di suolo in Lombardia è sviluppato con riferimento alla definizione introdotta dalla L.R. 31/2014 che si basa anche sulla considerazione della destinazione d'uso del suolo (riferita alle previsioni dei PGT vigenti) e non solo sull'uso del suolo (da DUSAF) o sulla "copertura artificiale" del suolo, come invece propone ISPRA nel Rapporto annuale.

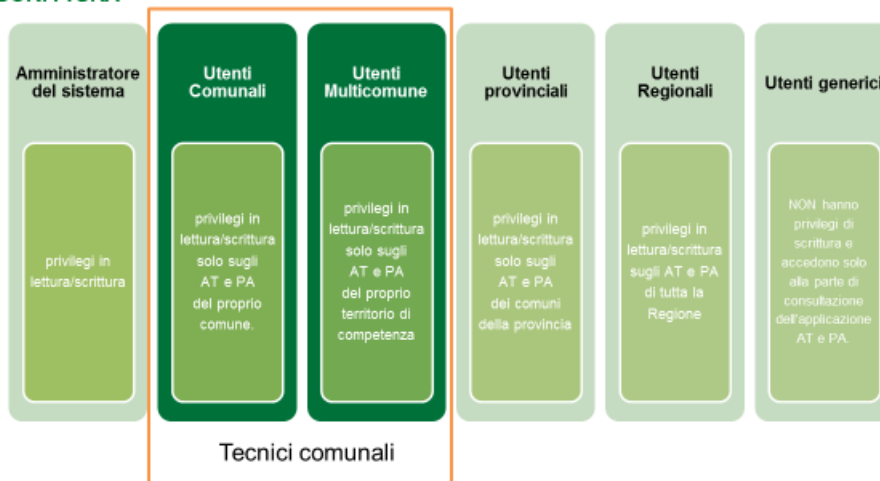
Figura 9.1, 9.2, 9.3, 9.4 - Immagini dalla “Guida alla compilazione del Viewer – ottobre 2018”

ACCESSO AL VIEWER

Prima di iniziare la compilazione è necessario autenticarsi attraverso la piattaforma MULTIPLAN <https://www.multiplan.servizirl.it>

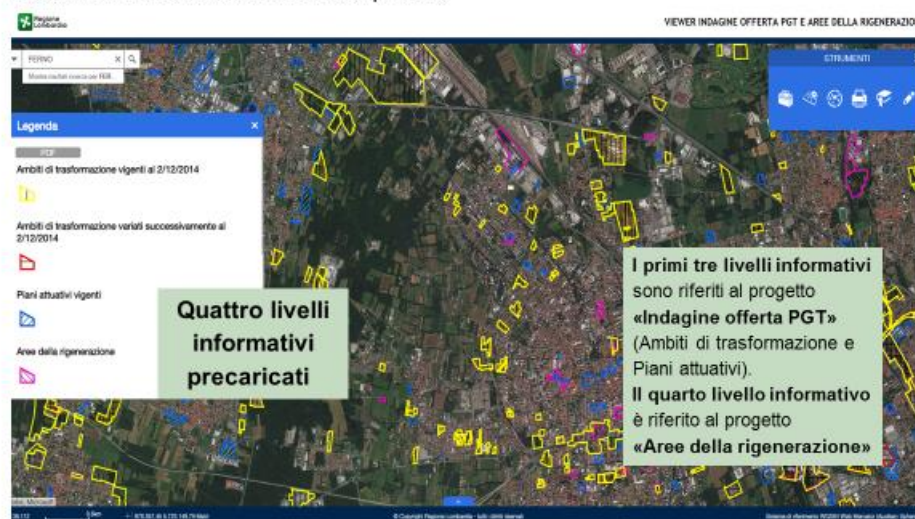
CATEGORIE UTENTI E OPERATIVITÀ

IL VIEWER «INDAGINE OFFERTA PGT E AREE DELLA RIGENERAZIONE» SI TROVA SULLA PIATTAFORMA MULTIPLAN ED È ACCESSIBILE, PER LE OPERAZIONI DI EDITING, SOLO AD UTENTI REGISTRATI CHE RICHIEDANO L'ABILITAZIONE IN SCRITTURA



LA SCHERMATA INIZIALE DEL VIEWER

Se si accede con il profilo **utente comunale** o **multicomune**, la schermata principale riporta lo zoom sul territorio comunale di competenza



SEZIONE INFORMAZIONI E CONTATTI

Dalla sezione informazione è possibile

- scaricare il materiale informativo (**GUIDA alla compilazione** e **manuale tecnico**)
- **richiedere informazioni e suggerimenti via mail**
- segnalare malfunzionamenti



9.1 Monitoraggio del consumo di suolo – “Offerta PGT”

La sezione dell'applicativo relativa al consumo di suolo è stata sviluppata nel 2018 al fine di anticipare i contenuti dell'ultimo provvedimento regionale previsto dalla L.R. 31/2014 a seguito dell'integrazione del PTR: **“Contenuti e modalità di restituzione delle informazioni relative al consumo di suolo nei PGT (L.R. 31/2014 art. 5 c. 4)”**, che verranno poi approvati nel 2019, con DGR 1372 del 11/03/2019. Si tratta di informazioni che per legge i Comuni sono tenuti a trasmettere alla Regione entro un anno dall'approvazione dell'Integrazione PTR, ovvero entro dicembre 2019.

La finalità è quella di conoscere, con riferimento ai PGT, l'effettivo consumo di suolo in corso (in termini di superficie territoriale delle previsioni di trasformazione urbana su suolo libero) e l'effettiva offerta di superfici edificabili (in termini di Superficie lorda di pavimento per funzione Residenziale e per Altre funzioni), attraverso la collaborazione dei Comuni nelle attività sia di verifica dei dati comunali utilizzati dalla Regione in fase di redazione dell'Integrazione PTR (previsioni dei PGT vigenti al 2/12/2014 - data di entrata in vigore della L.R. 31/2014) sia di restituzione delle informazioni sullo stato di attuazione delle medesime previsioni dei PGT.

Al fine di avviare quanto prima le attività di monitoraggio del consumo di suolo ai sensi della L.R. 31/2014 e soprattutto per avere una stima in tempi rapidi (un anno) delle principali informazioni relative a tutti i PGT vigenti, senza aggravare in questa fase i Comuni di ulteriori oneri e, nel contempo, senza dover attendere che tutti i Comuni restituiscano le informazioni complete della Carta del consumo di suolo dei nuovi PGT, sono state individuate **solo alcune tipologie di previsioni dei PGT da sottoporre a verifica**, le cui informazioni sono già disponibili nei PGT vigenti e che sono quindi compilabili direttamente dai tecnici comunali:

- Ambiti di trasformazione del Documenti di Piano (AT);
- Piani attuativi del Piano delle Regole (PA).

Rispetto a tali previsioni, viene richiesto ai Comuni di verificare/integrare alcune seguenti informazioni, a partire da quelle già presenti nella banca dati regionale “PGT Tavola delle Previsioni di Piano”, relative alle previsioni dei PGT riferite agli AT - Ambiti di trasformazione del Documento di Piano e ai PA - Piani attuativi del Piano delle Regole (rispettivamente AMB_TRAS e MOD_ATT della banca dati regionale): **La sperimentazione**, condotta dalla Direzione Generale Territorio e Protezione Civile, con il supporto di Lombardia Informatica e di Fondazione Lombardia per l'Ambiente e in collaborazione con Province, Città Metropolitana e ordini professionali degli ingegneri e degli architetti, si è sviluppata nel periodo ottobre-dicembre 2018 attraverso un'indagine che ha coinvolto un gruppo limitato di Comuni della Lombardia individuati con il metodo del campionamento casuale.

L'indagine ha preso avvio **con l'incontro di presentazione svolto il 1° ottobre 2018 a Milano (158 Comuni partecipanti)**, cui sono seguiti **una serie di incontri operativi presso gli Uffici Territoriali Regionali (161 Comuni partecipanti)**:

- mercoledì 10 ottobre 2018 presso l'UTR Insubria – Varese;
- mercoledì 17 ottobre 2018 presso l'UTR Brianza - Lecco, con collegamento in videoconferenza dagli UTR Insubria -Como e Montagna – Sondrio;
- mercoledì 24 ottobre 2018 presso l'UTR Val Padana - Cremona, con collegamento in videoconferenza dagli UTR Pavia e Val Padana – Mantova;
- lunedì 29 ottobre 2018 presso l'UTR Bergamo, con collegamento in videoconferenza dall'UTR Brescia;
- mercoledì 7 novembre 2018 a Milano, Palazzo Lombardia, con collegamento in videoconferenza dagli UTR Città Metropolitana - Lodi e Brianza – Monza.

Gli incontri sono stati finalizzati a condividere alcuni esempi di inserimento dati dei PGT dei Comuni e ad approfondire gli aspetti di maggior interesse o complessità emersi a seguito delle prime prove di utilizzo del viewer cartografico.

Nello sviluppo delle attività i Comuni sono stati costantemente accompagnati da Regione Lombardia e da FLA, che hanno messo a disposizione la **Guida alla compilazione del viewer** e attivato uno **Sportello dedicato di assistenza e supporto tramite telefono/e-mail**, anche con il contributo di alcune Province.

Gli esiti dell'indagine, grazie alla partecipazione di numerosi Comuni - 146 Comuni hanno completato l'attività e 163 Comuni hanno iniziato l'inserimento dati - hanno consentito di acquisire i primi dati di consumo di suolo riferito alle previsioni dei PGT e di perfezionare l'applicazione viewer, in modo da renderla più efficace nel momento di diffusione - dal gennaio 2019 - presso tutti i Comuni della Lombardia, a seguito dell'approvazione dell'Integrazione del PTR.

9.2 Monitoraggio delle “Aree della rigenerazione”

La sezione del Viewer relativa alle “Aree della rigenerazione”, è stata predisposta nei primi mesi del 2018 e se ne è data comunicazione con il primo provvedimento regionale riferito alla rigenerazione, nell'ambito delle “misure riferite alla conoscenza”: **“Misure di semplificazione e incentivazione per il recupero del patrimonio edilizio (L.R. 31/2014 art. 4 c. 2)”**, approvate con **DGR 207 del 11/06/2018**.

Questo sistema per il rilevamento e monitoraggio delle “aree della rigenerazione” è stato sviluppato **a partire da quanto già prodotto nel 2008-2010 in tema di Censimento delle aree dismesse (n. totale in Lombardia al 2010: 746 aree dismesse)** ed è promosso nell'ambito di una iniziativa più ampia (Progetto SUOLI), che ha lo scopo di mettere a sistema le informazioni sulle aree dismesse e di potenziale rigenerazione già disponibili a livello regionale ed acquisibili da soggetti esterni, anche nell'ambito dell'Ecosistema Digitale E015 (oltre che la pubblicazione dei dati sul Geoportale e in Open Data).

In particolare, il suddetto Sistema di rilevamento e monitoraggio mette a disposizione dei Comuni, in modalità cooperativa, un servizio online per raccogliere e mantenere aggiornate le informazioni

geografiche (poligoni) e alfanumeriche (scheda), capaci di inquadrare e descrivere le aree della rigenerazione.

I Comuni hanno così la possibilità di implementare il Sistema, attraverso la verifica delle informazioni contenute nei data base regionali e l'inserimento di eventuali aggiornamenti relativamente alle **“aree della rigenerazione”**, con riferimento alla L.R. 31/2014.

Ci si riferisce in particolare alle **“aree dismesse, da bonificare, degradate, inutilizzate e sottoutilizzate”** che sono o potranno essere oggetto di progetti di recupero o rigenerazione (art. 3, comma 1, lett. k della L.R. 31/2014 e art. 10, comma 1, lett. e-bis della L.R. 12/2005), cioè alle aree che, **con riferimento ai “Criteri” dell’Integrazione del PTR riferiti alla Carta del consumo di suolo del PGT**, presentano una o più delle seguenti caratteristiche:

- aree non residenziali, ovvero già utilizzate da attività economiche, interessate da fenomeni di dismissione/abbandono, totale o prevalente, tali da comportare pericolo per la salute e la sicurezza urbana e sociale, ovvero degrado ambientale e urbanistico (ex art. 97bis, comma 3 della L.R. 12/2005);
- aree residenziali interessate da fenomeni di dismissione/abbandono totale o prevalente tali da comportare pericolo per la sicurezza urbana e sociale, ovvero degrado ambientale e urbanistico;
- singoli edifici di dimensioni rilevanti rispetto ai fabbisogni locali o interi complessi edilizi urbani o rurali non utilizzati in via non transitoria;
- siti potenzialmente contaminati e siti contaminati (ai sensi del comma 1 lettere d) ed e) dell’art. 240 del D. Lgs 152/06);
- aree esterne o ai margini del TUC/centro edificato, abbandonate o usate impropriamente (tra le quali cave cessate non recuperate, aree residuali di infrastrutture, aree ad usi impropri rispetto ai vincoli di parco o altri vincoli di natura ambientale e paesistica, ecc.);
- altre aree ritenute rilevanti, ai fini della rigenerazione, da parte del Comune;
- ambiti di trasformazione che interessano le aree degradate da riqualificare.

La sperimentazione sviluppata nei primi sei mesi del 2018, ha coinvolto la **Provincia di Lecco, la Provincia di Varese e 10 Comuni** (8 Comuni della provincia di Varese e 2 Comuni della città metropolitana di Milano).

La sperimentazione ha dimostrato l’effettiva necessità dell’applicativo per rilevare e quantificare la presenza di aree dismesse, che sono aumentate rispetto alla precedente rilevazione del 2008; al contempo ha evidenziato l’importanza del ruolo provinciale di accompagnamento e coordinamento dei Comuni nelle attività di reperimento e inserimento delle informazioni.

Qui di seguito si evidenziano in particolare gli esiti delle attività delle due Province, che hanno esteso l’indagine all’intero territorio provinciale di competenza anche al fine di disporre di un quadro conoscitivo aggiornato in vista dell’adeguamento del PTCP alla L.R. 31/2014.

La Provincia di Lecco, nel corso del 2018, ha condotto un'attività di rilevamento delle aree dismesse/aree della rigenerazione, inviando formale richiesta-dati a tutti i Comuni del territorio provinciale. I dati comunali acquisiti sono poi stati inseriti nell'applicazione Viewer "Indagine Offerta PGT e Aree della rigenerazione" dai tecnici provinciali.

Complessivamente, **a fronte di n. 34 aree dismesse del Censimento 2008/10, le aree segnalate nel 2018 risultano essere n. 123**, distribuite in 40 comuni, aventi le seguenti tipologie (uso pregresso):

- n. 75 industriale/artigianale
- n. 10 residenziale
- n. 10 agricolo/zootecnico
- n. 6 commerciale
- n. 11 terziario-direzionale/turistico/servizi
- n. 11 altro

La Provincia di Varese, a partire dall'anno 2017, ha revisionato i dati del Censimento 2008/10, verificando e aggiornando le aree dismesse sulla base dell'analisi dei contenuti dei PGT e con verifiche utilizzando "Street view". In seguito nel corso del 2018, la banca dati provinciale aggiornata 2017 è stata 'inserita' nel Viewer "Indagine Offerta PGT e Aree della rigenerazione" omogeneizzando i campi e le informazioni in essa presenti con lo schema fisico regionale condiviso.

Complessivamente, **a fronte di n. 86 aree dismesse presenti in 42 Comuni nel Censimento 2008/10, le aree evidenziate come "aree potenzialmente dismesse" dalla Provincia nel 2018 risultano essere n. 342**, di cui n. 69 già verificate e confermate dai Comuni coinvolti nella sperimentazione.

CAPITOLO 10. Effetti dei progetti strategici di sottobacino idrografico predisposti in attuazione dell'art. 55bis della L.R. 12/2005 (Lura – Seveso)

Uno dei primi e più evidenti effetti del Progetto Strategico di Sottobacino del Torrente Lura è stato il recepimento degli indirizzi e delle misure sulla gestione sostenibile delle acque meteoriche, in esso indicati, all'interno del nuovo "Piano Particolareggiato di Attuazione del Parco Locale di interesse Comunale (PLIS) Valle del Torrente Lura" adottato con delibera dell'Assemblea Consortile n. 20 del 17 dicembre 2018.

Il Piano è stato successivamente inviato ai comuni del PLIS per l'avvio delle procedure di variante dei loro PGT al fine del suo recepimento. In tal modo, il Progetto potrà avere una sua declinazione a livello della pianificazione comunale.

Sul fronte del Seveso, uno dei primi effetti del Progetto Strategico sarà il fatto che il nuovo Programma d'azione dell'AQST Contratto di Fiume Seveso verrà implementato attingendo dal set di misure contenuto nel Progetto, ed attiverà o coordinerà in tal modo dei canali di finanziamento per la riqualificazione dei corsi d'acqua e la riduzione del rischio idraulico in questo bacino particolarmente compromesso.

CAPITOLO 11. Monitoraggio del Fondo Aree Verdi ed esiti del bando “Infrastrutture Verdi”

11.1 Introduzione

Il Fondo Aree Verdi è stato introdotto in Lombardia a seguito della modifica dell’art. 43 della L.R. 12/2005 e s.m.i., quale strumento di regolazione e compensazione per disincentivare i processi di trasformazione dei suoli agricoli.

Secondo quanto previsto dalla normativa vigente, le nuove costruzioni che sottraggono aree agricole nello stato di fatto, indipendentemente dalla loro destinazione urbanistica, sono assoggettate a una maggiorazione del contributo di costruzione, che può variare dal 1,5% al 5% del contributo stesso, da destinare obbligatoriamente alla realizzazione di sistemi verdi.

L’attuazione della norma impegna dal 12 aprile 2009 tutti i Comuni lombardi e comporta:

- maggiori oneri per chi consuma suolo;
- nuovi sistemi verdi a compensazione del suolo consumato;
- l’impiego delle risorse a favore dei territori che le hanno originate;
- la gestione delle risorse da parte dei Comuni in modo autonomo, o attraverso un fondo regionale (“Fondo Aree Verdi”).

Al Fondo Aree Verdi confluiscono obbligatoriamente i proventi delle maggiorazioni dei contributi di costruzione che derivano da nuove realizzazioni, i cui titoli abilitativi sono stati rilasciati dai Comuni entro il 31/12/2017⁽²⁾ e ricadenti in aree ubicate all’interno di:

- Accordi di Programma o Programmi Integrati di Intervento di interesse regionale;
- Comuni capoluogo di Provincia;
- Parchi regionali e nazionali.

I Comuni che hanno versato risorse al Fondo Aree Verdi possono fare domanda (“procedura a sportello”) per finanziare interventi di creazione di sistemi verdi e ottenere le risorse già versate, incrementate da una premialità regionale se il progetto presentato è sovracomunale o gode di un cofinanziamento da parte di soggetti privati. I Comuni che non hanno versato al fondo regionale, invece, utilizzano le risorse in autonomia, nel rispetto della legge e dei provvedimenti attuativi.

I proventi delle maggiorazioni, che i Comuni devono utilizzare entro 3 anni dalla riscossione, sono destinati alla realizzazione di “interventi forestali a rilevanza ecologica e d’incremento della naturalità”, finalizzati alla costruzione della rete ecologica, quali: boschi, filari arborati, fasce boscate,

² Ai sensi dell’art. 43 della L.R. 12/05, come modificato dalla L.R. 28/12/2017 n. 37, 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 in parola.

fasce tampone, arbusteti, stagni, aree umide, ripristino fontanili, ripristino del suolo fertile di aree impermeabilizzate, acquisto di terreni da destinare alla realizzazione di sistemi verdi, interventi selvicolturali (questi ultimi solo nei Comuni ricadenti nelle Comunità Montane).

I proventi della maggiorazione non impegnati dalle amministrazioni comunali entro i termini confluiscono nel fondo regionale, il quale è alimentato anche da risorse regionali e dai proventi delle maggiorazioni che i Comuni non capoluogo di provincia hanno deciso di destinare volontariamente.

I Comuni, sia che abbiano versato al fondo sia che utilizzino in proprio le risorse, devono garantire la trasmissione a Regione Lombardia delle informazioni necessarie al monitoraggio previsto per la valutazione del perseguimento delle finalità della norma, attraverso un applicativo disponibile in internet e accessibile direttamente dal portale istituzionale di Regione Lombardia (link "Servizi e informazioni/Enti e operatori/Agricoltura/Fondo aree verdi").

Le informazioni che ogni Comune deve fornire riguardano:

- ciascun titolo abilitativo che dà luogo alla maggiorazione prevista dalla norma;
- ciascun progetto di intervento forestale di rilevanza ecologica e di incremento della naturalità attuato attraverso l'utilizzo delle maggiorazioni;
- la georeferenziazione sia delle aree agricole nello stato di fatto trasformate, sia degli interventi "verdi" conseguentemente realizzati.

I dati riportati di seguito sono relativi al monitoraggio aggiornato a tutto dicembre 2018.

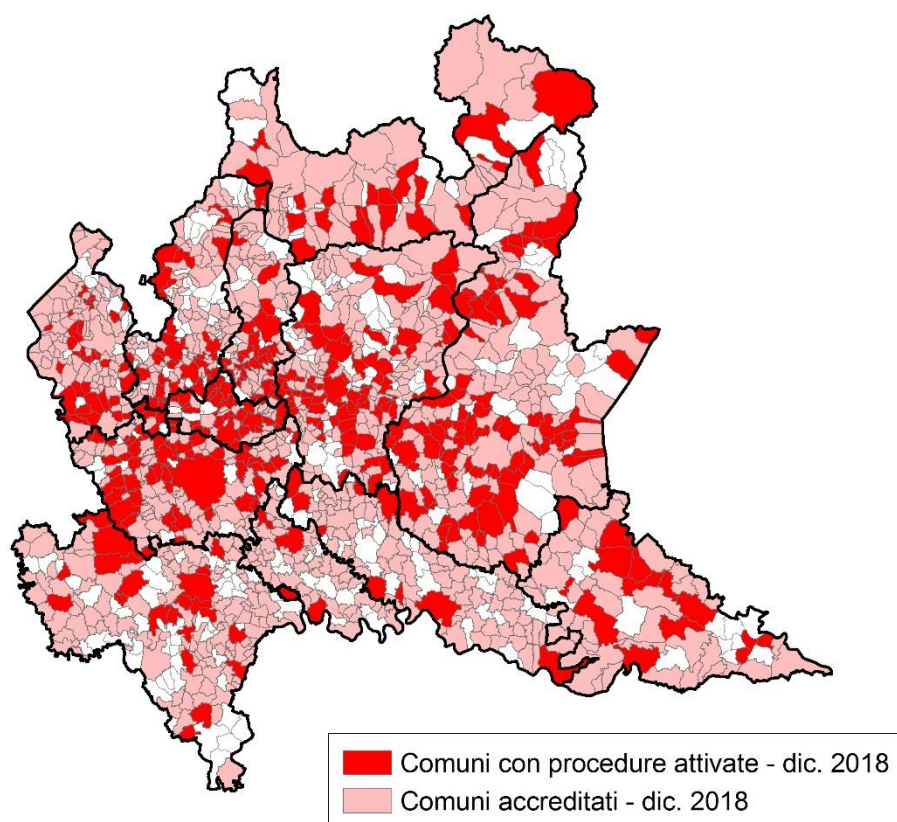
11.2 Sezione titoli abilitativi

Attualmente ammontano a 1255 i Comuni accreditati al sistema di monitoraggio; di questi 373 hanno attivato le procedure dichiarando il rilascio di 2.638 titoli abilitativi, riscuotendo poco meno di 8,2 Milioni di euro di maggiorazione per un totale di 611 ettari trasformati.

Tabella 11.1 - Ripartizione dei Comuni accreditati al "Monitoraggio del Fondo aree verdi" per provincia

PROVINCIA	Comuni Regione	Accreditati al "Monitoraggio"	Comuni che hanno applicato la maggiorazione
BG	242	198	69
BS	205	175	69
CO	149	120	30
CR	115	87	9
LC	86	78	27
LO	60	50	3
MB	55	49	29
MI	134	120	48
MN	66	55	13
PV	188	138	21
SO	77	63	19
VA	139	122	36
	1516	1255	373

Figura 11.1 - Comuni con procedure attive e comuni accreditati al dicembre 2018



Fonte: Regione Lombardia

Tabella 11.2 - Ripartizione per tipologia di provento

Fondo Regionale	Tipo provento in base all'art 43 c.2 bis l.r. 12/2005		maggiorazione (euro)	ettari	numero titoli	numero Comuni*
	Non specificato		39.332,51	13,59	12	9
Versamento obbligatorio	proventi delle maggiorazioni dei contributi di costruzione derivanti da interventi in aree ricadenti in:	accordi di programma o programmi integrati di intervento di interesse regionale (B1)	180.898,12	1,92	11	5
		Comuni capoluogo di provincia (B2)	1.469.511,56	28,44	101	9
		parchi regionali e nazionali (B3)	520.439,44	46,39	177	42
Versamento volontario	Proventi delle maggiorazioni che i Comuni non capoluogo di provincia decidono liberamente di destinare al fondo (C)		234.522,58	32,13	186	56
Gestione diretta dei Comuni	Proventi delle maggiorazioni che i Comuni utilizzano in proprio (X)		5.748.459,12	488,73	2.151	296
	Totale		8.193.163,33	611,20	2.638	

* Alcuni Comuni hanno rilasciato più titoli abilitativi con diversa derivazione del provento.

Tabella 11.3 - Ripartizione per anno di rilascio del titolo abilitativo

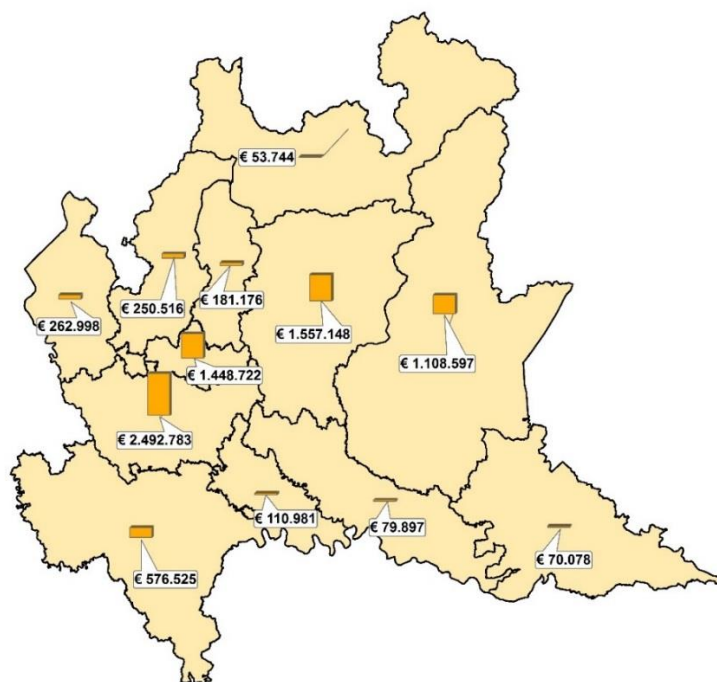
Anno	Totale maggiorazione	Totale superficie trasformata	Numero titoli	Numero comuni
ND*	1.103,76	1,38	3	2
2009	467.249,29	41,98	126	53
2010	538.001,67	44,73	206	85
2011	1.267.568,52	105,95	310	119
2012	1.049.383,31	80,48	324	149
2013	1.299.855,10	52,87	335	150
2014	1.017.119,94	80,63	360	153
2015	826.717,10	50,75	324	129
2016	908.269,19	69,08	322	126
2017	634.922,44	68,06	244	111
2018	182.973,01	15,30	84	42
	8.193.163,33	611,20	2.638	

* non valorizzato in quanto è ancora in corso il caricamento dei dati sull'applicativo di monitoraggio

Tabella 11.4 - Ripartizione dei dati monitorati per provincia

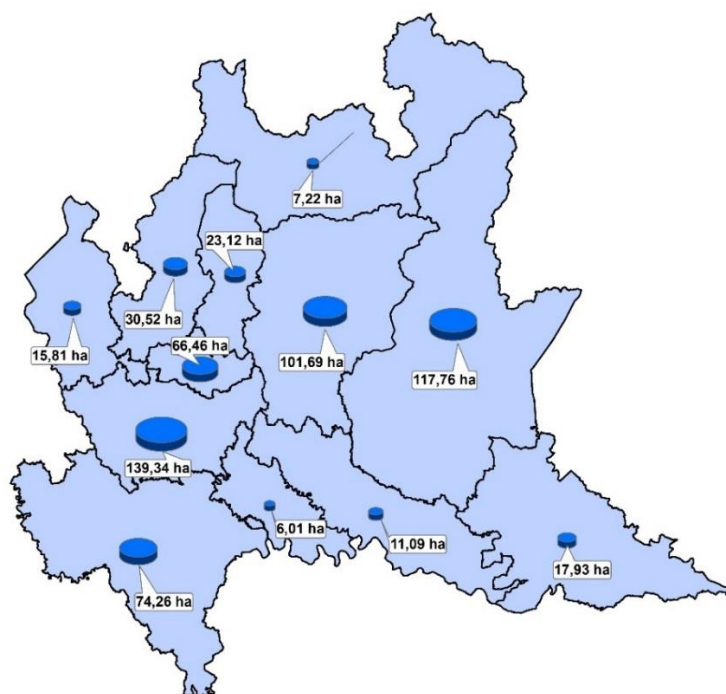
Provincia	contributo di costruzione euro	maggiorazione riscossa		superficie agricola		titoli abilitativi		Comuni	
		euro	%	ettari	%	n.	%	n.	%
BG	31.262.581,55	1.557.147,57	19,01%	101,69	16,64%	616,00	23,35%	69	18,50%
BS	23.579.894,48	1.108.596,63	13,53%	117,76	19,27%	605,00	22,93%	69	18,50%
CO	7.464.603,31	250.515,74	3,06%	30,52	4,99%	228,00	8,64%	30	8,04%
CR	1.626.012,48	79.896,64	0,98%	11,09	1,81%	34,00	1,29%	9	2,41%
LC	4.090.628,11	181.175,58	2,21%	23,12	3,78%	123,00	4,66%	27	7,24%
LO	2.742.755,30	110.981,10	1,35%	6,01	0,98%	15,00	0,57%	3	0,80%
MB	29.808.786,68	1.448.721,56	17,68%	66,46	10,87%	176,00	6,67%	29	7,77%
MI	51.684.912,17	2.492.783,36	30,43%	139,34	22,80%	311,00	11,79%	48	12,87%
MN	1.919.398,04	70.077,84	0,86%	17,93	2,93%	118,00	4,47%	13	3,49%
PV	11.539.507,58	576.525,44	7,04%	74,26	12,15%	135,00	5,12%	21	5,63%
SO	1.176.370,34	53.744,21	0,66%	7,22	1,18%	128,00	4,85%	19	5,09%
VA	5.425.990,69	262.997,67	3,21%	15,81	2,59%	149,00	5,65%	36	9,65%
	172.321.440,73	8.193.163,33	100,00%	611,20	100,00%	2.638	100,00%	373	100,00%

Figura 11.2 - Importi relativi alle maggiorazioni riscosse per provincia



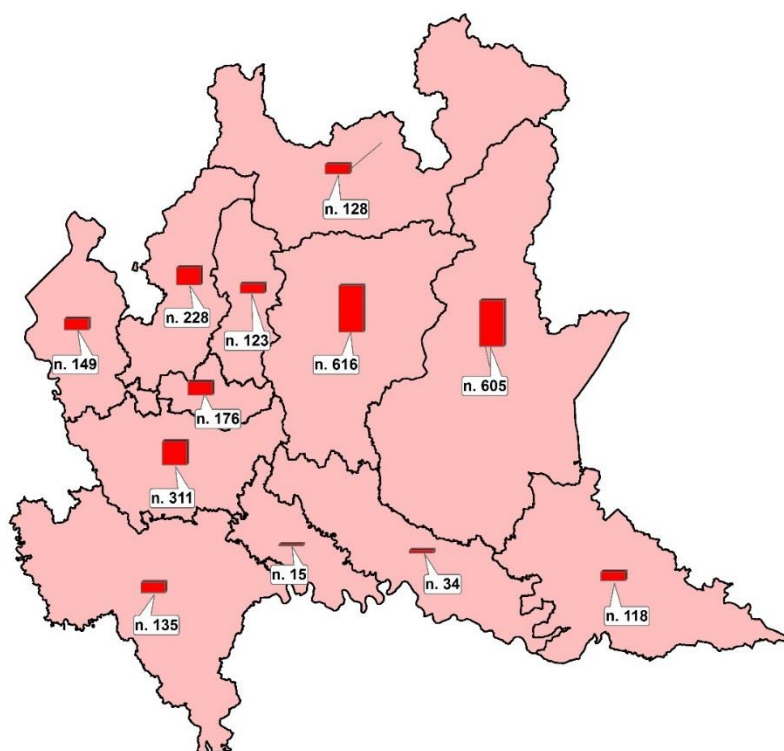
Fonte: Regione Lombardia

Figura 11.3 - Superficie agricola nello stato di fatto "consumata" per provincia



Fonte: Regione Lombardia

Figura 11.4 - Titoli abilitativi rilasciati per provincia



Fonte: Regione Lombardia

11.3 Sezione progetti realizzati

Le tipologie di interventi realizzabili sono di seguito elencate:

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 (compresi 2 anni di manutenzione collegati al nuovo intervento)

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

C Acquisto terreni

Dall'entrata in vigore della norma sono stati realizzati 119 interventi nelle province di Milano (21), Monza e Brianza (18), Brescia (22), Bergamo (33), Como (8), Lecco (5), Cremona (2), Sondrio (3), Pavia (5), Varese (1) e Lodi (1): con l'utilizzo di 2,13 Milioni di euro di maggiorazioni riscosse, altri finanziatori hanno contribuito con 3,78 Milioni di euro, per una spesa totale di 5,91 Milioni di euro.

Pertanto, per ogni euro investito derivante dalle maggiorazioni di cui all'art 43, si è generato mediamente un cofinanziamento di 1,78 euro da parte del territorio.

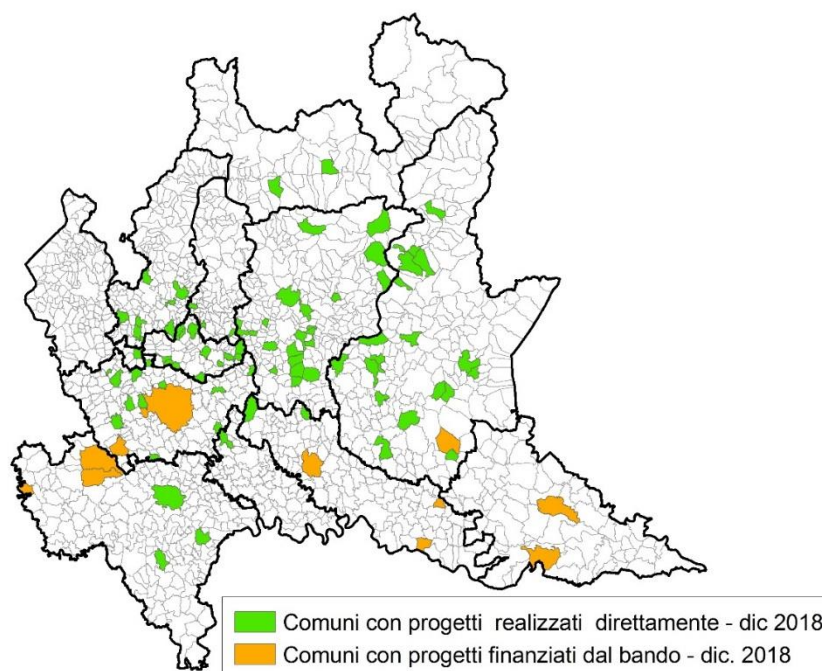
Tabella 11.5 – interventi realizzati e relativi costi

Tipologia di intervento		interventi numero	Superficie (Ha)	mt. lineari	Costo totale progetto	Fondi art.43	altri finanziatori *
A1	SV prevalenza di bosco	21	24,89	/	2.667.165,33	642.500,43	2.024.664,90
A2	SV prevalenza di elementi lineari	32	12,76	13.507	747.746,35	429.498,41	318.247,94
A3	SV altri elementi naturaliformi	49	42,99	1.843	2.034.023,92	887.298,76	1.146.725,16
B	Interventi silvocolturali	14	50,99	/	346.947,91	73.824,15	273.123,76
C	Acquisto di terreni	3	1,59	/	117.659,85	97.002,06	20.657,79
Totale		119	133,22	15.350	5.913.543,36	2.130.123,81	3.783.419,55

(*) La voce “altri finanziatori” si riferisce a soggetti sia pubblici che privati

Gli 85 Comuni che hanno realizzato interventi con gestione diretta delle risorse sono rappresentati nell’immagine successiva e di seguito elencati, unitamente ai Comuni interessati da interventi finanziati con il bando “Infrastrutture verdi” di cui alla Tabella 11.7.

Figura 11.5 - Comuni con progetti realizzati direttamente o finanziati dal bando al dicembre 2018



Fonte: Regione Lombardia

MI (13): Parabiago, Casarile, San Giorgio su Legnano, Bareggio, Cassina de' Pecchi, Vaprio d'Adda, Novate Milanese, Tribiano, Lainate, Albairate, Cesate, Settimo Milanese, Milano

MB (13): Brugherio, Besana in Brianza, Bovisio-Masciago, Burago Molgora, Busnago, Giussano, Varedo, Bellusco, Verano Brianza, Arcore, Cornate d'Adda, Monticello Brianza, Nova Milanese

BS (19): Sarezzo, Cazzago San Martino, Mazzano, Cologno al Serio, Bagnolo Mella, Passirano, Darfo Boario Terme, Pian Camuno, Rezzato, Piancogno, Esine, Capo di Ponte, Visano, Palazzolo sull'Oglio, Muscoline, Lograto, Gavardo, Iseo, Verolanuova

BG (21): Albano Sant'Alessandro, Morengo, Torre De' Roveri, Seriate, Leffe, Martinengo, Zanica, Costa Volpino, Bagnatica, Dalmine, Calusco d'Adda, Branzi, Vilminore di Scalve, Zogno, Brembate di Sopra, Castione della Presolana, Arcene, Villa d'Adda, Urganò, Terno d'Isola, Nembro

CO (7): Mariano Comense, Orsenigo, Rovellasca, Cadorago, Erba, Cernobbio, Appiano Gentile

LC (3): Monticello Brianza, Robbiate, Costa Masnaga

CR (2): Rivolta d'Adda, Camisano

PV (3): Casteggio, Stradella, Pavia

LO (1): Mulazzano

SO (2): Sondrio, Talamona

VA (1): Saronno

La tabella che segue (tab. 11.6), confronta i dati relativi ai progetti cofinanziati, suddivisi per categoria di costo, rispetto ai dati complessivi dei 119 progetti.

Quasi il 49% dei progetti è cofinanziato; nella categoria di costo oltre i 99 mila euro la totalità dei progetti è cofinanziata, mentre la percentuale scende al 44% nella categoria tra i 10 e 99 mila euro e scende ulteriormente al 35% nella categoria sotto i 10 mila euro.

I 18 progetti oltre i 99 mila euro hanno generato, per ogni euro investito derivante dai "fondi art. 43", un cofinanziamento da parte del territorio di 4,11 euro, valore nettamente più alto rispetto alla media di 1,78 euro (0,86 euro e 0,91 euro rispettivamente per i progetti compresi tra i 10 e 99 mila euro e sotto i 10 mila euro).

La variabilità del costo unitario a ettaro deriva dalle diverse tipologie di intervento e forme di cofinanziamento che sono prevalentemente riferite a interventi a completamento del verde, non finanziabili con le risorse del fondo (costi di progettazione, attrezzature per la fruizione, piste ciclabili).

Tab 11.6 - Progetti attivati sul territorio suddivisi per categoria di costo

Categoria di costo	Progetti									Totali
	Sotto i 10 mila euro			Dai 10 a 99 mila euro			Oltre 99 mila euro			
	No cofinanz.	Cofinanziati	Totali	No cofinanz.	Cofinanziati	Totali	No cofinanz.	Cofinanziati	Totali	No cof. / Cof. / Tot.
n. progetti	33	18	51	28	22	50	0	18	18	61/58/119
Costo Progetti (euro)	108.509,98	87.242,37	195.752,35	771.342,08	689.994,07	1.461.336,15	//	4.256.454,86	4.256.454,86	5.913.543,36
Importo Totale Maggiorazioni (euro)	108.509,98	45.641,04	154.151,02	771.342,08	371.379,17	1.142.721,25	//	833.251,55	833.251,55	2.130.123,81
Importo Totale altri Finanziamenti (euro)	//	41.601,33	41.601,33	//	318.614,90	318.614,90	//	3.423.203,32	3.423.203,32	3.783.419,55
n. progetti cofinanziati/n. progetti per categoria (%)	//	35	//	//	44	//	//	100,00	//	49
Cofinanziamento generato per euro investito di maggiorazione (euro)	//	0,91	//	//	0,86	//	//	4,11	//	1,78

11.4 Bando regionale "Infrastrutture verdi"

Oltre agli interventi realizzati dai Comuni, con le risorse giacenti sul Fondo regionale è stato promosso il bando per il finanziamento di "Infrastrutture verdi a rilevanza ecologica e di incremento della naturalità" (d.d.u.o. 22 dicembre 2016, n. 13767), al fine di promuovere interventi d'area vasta e di

valenza sovracomunale negli ambiti di pianura e collina, finalizzati alla costruzione delle reti ecologiche, delle seguenti tipologie: boschi, fasce boscate, arbusteti, recupero della brughiera, interventi di de-impermeabilizzazione con ripristino di suolo fertile, acquisto di terreni da destinare alla realizzazione di interventi forestali. Le domande potevano essere presentate, dal 1° settembre al 30 ottobre 2017, esclusivamente da persone fisiche o giuridiche di diritto privato o pubblico, proprietarie di terreni.

L'istruttoria è stata condotta tra la fine del 2017 e l'inizio del 2018: sono pervenute n. 42 domande, di cui 34 istruite positivamente, per un importo di contributo regionale concedibile complessivo di poco inferiore a 7,5 Milioni di euro e una superficie ammissibile di 137 ettari. Applicando i criteri di selezione del bando e nei limiti della dotazione finanziaria prevista, con decreto n. 3372 del 12 marzo 2018, sono risultati **finanziati 12 interventi pari ad una superficie complessiva di oltre 75 ettari**, per un importo di progetto di circa 4,0 Milioni di euro, con un contributo regionale di 3,8 Milioni di euro. La realizzazione delle opere è prevista nel triennio 2018-2020.

La tabella 7 riporta l'elenco dei progetti finanziati.

Tabella 11.7 Progetti finanziati con il bando "Infrastrutture verdi"

N.	TITOLO PROGETTO	COMUNE	PROV.	IMPORTO TOTALE (€)	COFINANZ. (€)	CONTRIBUTO REGIONALE CONCESSO (€)	SUPERFICIE AMMISSIBILE (ettari)
1	Implementazione della naturalità nel corridoio ecologico del Po compreso nella ZPS IT 20B0501 (comprensivo della variante approvata con decreto 2944 del 6/03/2019)	SUZZARA	MN	298098,6	16345,83	281752,8	6,7084
2	Praterie, aree umide, tessere forestali e filari nel comune di Langosco (PV)	LANGOSCO	PV	839754,2	3600	836154,2	20
3	Nuova infrastruttura verde in comune di Mantova: riva sinistra lago inferiore e bosco di Formigosa	MANTOVA	MN	438000	45015,31	392984,7	5,55
4	Consolidamento della connettività della RER in un settore della pianura lombarda: la valle del Serio Morto	CASTELLEONE	CR	360598	29500	331098	4,9636
5	Progetto con sistemazione a verde con bosco complementare	MILANO	MI	203982,6	20513,46	183469,2	4,7185
6	Fasce boscate e tessere forestali nei comuni di Vigevano e Gambolò (PV)	VIGEVANO + GAMBOLÒ	PV	153428,5	3500	149928,5	4,5
7	Rimboschimenti, prateria e area umida in comune di Vigevano (PV)	VIGEVANO	PV	339242,8	1200	338042,8	8,083
8	Realizzazione di infrastrutture verdi a rilevanza ecologica e incremento della naturalità del fiume Chiese in Comune di Calvisano – località Mezzane	CALVISANO	BS	178413,9	1000	177413,9	3,2785
9	Parchi dell'Ovest Milano Progetto delle Connessioni: Parco di Trenno, Boscoincittà e Parco delle Cave	MILANO	MI	179759,5	31326,5	148433	1,85

N.	TITOLO PROGETTO	COMUNE	PROV.	IMPORTO TOTALE (€)	COFINANZ. (€)	CONTRIBUTO REGIONALE CONCESSO (€)	SUPERFICIE AMMISSIBILE (ettari)
10	"Parco Spedini"	ISOLA DOVARESE	CR	376763,9	31022,26	345741,6	4,045
11	Dal Ticino al Naviglio. 2.200 Ha di biodiversità	MORIMONDO	MI	358328,5	4290,84	354037,7	8,5327
12	Lanca di Gerole	MOTTA BALUFFI	CR	287742	21216,24	266525,8	3,1756
TOTALE				4014113	208530,4	3805582	75,4053

11.5 Considerazioni conclusive

Il 2018 è stato un anno di significativi cambiamenti e novità per quanto riguarda l'attuazione dell'art. 43 della L.R. 12/05. In primo luogo, con la modifica introdotta a fine del 2017 attraverso la legge regionale 28/12/2017 n. 37 (*"Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9 ter della L.R. 31 marzo 1978, n. 34 - Collegato 2018"*), 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 per gli interventi in aree ricadenti in accordi di programma o programmi integrati di intervento di interesse regionale, comuni capoluogo di provincia e parchi regionali e nazionali.

A tale modifica si è giunti anche dopo aver constatato, nei dieci anni di applicazione della norma, una scarsa risposta nei confronti delle cosiddette *"procedure a sportello"*, ossia le domande presentate dai Comuni a Regione per l'utilizzo delle maggiorazioni versate obbligatoriamente al Fondo (3 soli progetti realizzati su 119 attuali).

La gestione diretta e autonoma da parte dei Comuni dei proventi della maggiorazione in parola rende più agevole il loro impiego nella realizzazione di interventi e consente di ottenere risultati quantitativamente superiori.

Tale gestione diretta, tuttavia, determina talora, in caso di maggiorazioni di importi esigui, una eccessiva polverizzazione degli interventi di dimensione ridotta, che scontano anche, in alcuni casi, una mancanza di visione di insieme e di un approccio progettuale a scala territoriale più ampia.

Si è rilevato inoltre un disaccoppiamento tra i Comuni con maggiori risorse disponibili e quelli con superfici idonee e disponibili ad ospitare gli interventi compensativi previsti dalla norma.

Pertanto, proprio al fine di promuovere interventi d'area vasta e di valenza sovracomunale, è stato pubblicato il bando (previsto *ab origine* dai provvedimenti attuativi) per il finanziamento di *"Infrastrutture verdi a rilevanza ecologica e di incremento della naturalità"*, 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 dai provvedimenti attuativi, e 3 milioni di euro da risorse proprie regionali).

La risposta al bando è stata largamente superiore alle aspettative: le richieste pervenute (pari a 8,6 milioni di euro per 42 domande e una superficie di intervento di oltre 147 ettari) dimostrano il grande interesse per la tipologia di interventi promossa, che si prefiggono, come obiettivo prioritario, la costruzione della rete ecologica.

La qualità dei progetti si è dimostrata elevata, con la partecipazione anche di privati proprietari di superficie: infatti, delle 42 domande pervenute, 34 sono risultate istruite positivamente per un importo concedibile di circa 7,5 milioni di euro; con la dotazione finanziaria disponibile è stato possibile tuttavia ammettere a finanziamento solo 12 domande, pari a 75 ettari di intervento complessivo.

Il successo del bando ha indicato con chiarezza che la via da percorrere è quella di favorire progetti che coinvolgano più soggetti e grandi superfici (con i progetti del bando si è arrivati a 19,9 ettari per singolo intervento), che garantiscono anche migliori risultati in termini di connessioni ecologiche e costruzione della rete verde. L'iniziativa potrebbe pertanto essere ripetuta con le risorse che man mano si renderanno disponibili (si ricorda a questo proposito che al Fondo continueranno a essere versate le maggiorazioni "scadute", ossia non utilizzate dai Comuni entro tre anni dalla data di riscossione, nonché quelle riscosse prima del 1° gennaio 2018 per le tipologie per le quali era dovuto il versamento al Fondo).

Per quanto riguarda l'applicazione della norma in generale, questo strumento di regolazione e compensazione del consumo di suolo nell'ambito della fiscalità locale risulta ormai consolidato, come dimostrato anche dall'alto numero dei Comuni che si sono accreditati al sistema di monitoraggio (oltre l'80 %) e lo implementano con regolarità.

La stessa permane un disincentivo al consumo di suoli agricoli, sempre in riduzione sul territorio regionale, promuovendo al contempo la realizzazione di infrastrutture e nuovi sistemi verdi a compensazione del valore ecologico perduto con la trasformazione dei suoli agricoli stessi.

CAPITOLO 12. Relazione sulla stima dello stock abitativo invenduto³

12.1 Obiettivo

Con la frenata del mercato immobiliare e la contrazione dei livelli di domanda, lo stock abitativo invenduto ha assunto sempre maggior rilevanza nelle riflessioni sul mercato immobiliare e le politiche abitative.

Obiettivo dell'indagine è stata la stima del numero di abitazioni di nuova costruzione invendute presenti nei 33 ambiti territoriali omogenei (ATO) della regione Lombardia.

A tale scopo l'indagine ha acquisito le informazioni relative alle richieste di esenzione dal pagamento dei tributi locali inviate ai comuni dalle imprese realizzatrici di immobili di nuova costruzione non venduti o locati, secondo quanto previsto dalla normativa nazionale vigente in materia di tributi. L'articolo 2, comma 1 del Decreto-legge 102/2013, convertito con modificazioni nella legge 124/2013, prevede infatti che a partire dalla seconda rata del 2013, ed in via permanente a decorrere dal 2014, i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita e che non siano stati venduti (o rogitati) né locati – i cosiddetti “beni merce” – fintanto che permanga tale condizione e quindi finché non vengano locati o venduti, siano esentati dal pagamento dell'imposta municipale⁴.

12.2 Definizione di patrimonio abitativo invenduto oggetto della stima

Il patrimonio abitativo invenduto costituisce un segmento della più ampia categoria del patrimonio residenziale inutilizzato, che si può considerare composto da (Éupolis Lombardia, 2015):

- Invenduto: abitazioni collocate sul mercato della compravendita che non hanno ancora trovato un acquirente;
- Sfitto: abitazioni collocate sul mercato dell'affitto che non hanno ancora trovato un conduttore;
- Inutilizzato: abitazioni inutilizzate e non disponibili per la vendita o l'affitto, perché inagibili, per la volontà dei proprietari di tenerle libere (ad es. per essere occupate dai figli o, in alcuni casi, dichiarate libere e locare in maniera non regolare) o per semplice disinteresse (ad es. proprietari residenti all'estero).

³ La presente relazione è tratta dal Rapporto finale della ricerca commissionata da Regione Lombardia “Approfondimento sulle modalità di calcolo di fabbisogno e offerta abitativa in Lombardia, a supporto delle politiche per il contenimento del consumo di suolo (L.R. 31/2014)” (cod. SOC17006) a cura di PoliS-Lombardia e Cresme (2018).

⁴ La rilevazione fa seguito all'indagine pilota condotta da Éupolis Lombardia nel settembre 2015 su 133 Comuni appartenenti alle prime fasce di fabbisogno abitativo (acuto, critico, elevato, in aumento), raccogliendo 71 risposte valide.

Lo stesso stock abitativo invenduto o sfitto può essere ulteriormente suddiviso in due sottoinsiemi:

- Usato: abitazioni in precedenza già utilizzate messe in vendita o in affitto che non abbiano ancora trovato un acquirente o un conduttore (in prevalenza di proprietà di famiglie);
- Nuovo: abitazioni di nuova costruzione collocate sul mercato per la vendita e/o l'affitto (in prevalenza di proprietà di imprese o cooperative edilizie).

Ulteriori specifiche possono scaturire dalla valutazione del d.d.s. n. 12319 del 18 dicembre 2014, inerente l'approvazione del nuovo bando per l'accesso al Fondo per la realizzazione di servizi abitativi a canone convenzionato (ai sensi degli artt. 42, 43 e 44 della L.R. n. 27/2009 e s.m.i.), che definisce unità immobiliare invenduta un "alloggio ultimato, agibile, non occupato e la cui proprietà risulti in capo al soggetto attuatore", escludendo quindi, oltre agli alloggi usati, quelli nuovi posti in vendita prima di essere ultimati.

Ulteriore elemento importante è dato dalla dimensione temporale: occorre stabilire infatti dopo quanto tempo dalla messa in vendita un immobile si possa considerare invenduto. Esistono dei tempi tecnici perché la domanda incontri l'offerta, tempi che possono mutare in maniera significativa nelle diverse situazioni di mercato. L'Osservatorio sul Mercato Immobiliare (OMI) dell'Agenzia delle Entrate fornisce precise indicazioni in proposito: con riferimento ad un volume di transazioni composto al 95% da immobili usati, nella fase di picco del mercato (2005-2006) il tempo medio di vendita non andava oltre i 3 mesi, aumentando progressivamente nel periodo successivo fino ai 9,8 mesi del primo trimestre 2015, la fase più stagnante, per ridursi di nuovo fino ai 7,5 mesi del terzo trimestre 2017, l'ultima fase di ripresa. A tale proposito però, l'articolo 2, comma 1, del Decreto-legge 102/2013, convertito con modificazioni nella legge 124/2013, prevedendo l'esenzione dal pagamento delle imposte locali per gli immobili invenduti di nuova costruzione, non pone soglie temporali di permanenza in vendita. Beneficiari della misura, infatti, sono i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita e che non siano stati venduti (o rogati) né locati, i cosiddetti "beni merce", fintanto che permanga tale condizione e quindi finché non vengano locati o venduti. Questa disposizione normativa, prevedendo l'invio da parte dell'impresa di una richiesta di esenzione indirizzata all'Amministrazione Comunale competente, corredata di dati catastali e dimensionali, costituisce una fonte informativa straordinariamente importante ed affidabile per il dimensionamento dello stock invenduto di nuova costruzione, componente peraltro più facilmente spendibile nella definizione di politiche abitative mirate al contenimento del consumo di suolo.

La principale difficoltà nella stima puntuale dell'invenduto è rappresentata dalla carenza di dati completi ed affidabili su un fenomeno che per molti versi è caratterizzato da una certa opacità alla sua esplorazione. Lo stock abitativo che ai censimenti è dichiarato non utilizzato, ad esempio, rappresenta un dato poco affidabile, in quanto spesso cela locazioni in nero.

Anche gli operatori del mercato tendono ad essere scarsamente collaborativi: intermediari immobiliari, istituzioni finanziarie, promotori e imprese di costruzioni, custodiscono gelosamente le preziose informazioni in loro possesso, temendo che la costruzione di un quadro oggettivo sulle difficoltà di collocazione della produzione sul mercato possa condizionare negativamente la dinamica dei prezzi, mutare le condizioni di accesso al credito o penalizzarli in altro modo.

12.3 Metodologia

L'attività condotta ha acquisito presso un campione selezionato di Uffici Comunali, ed in particolare l'Ufficio Tributi e/o Urbanistica, 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". Nel dettaglio, in una prima fase sono stati contattati 292 comuni. Rilevando la difficoltà da parte dei Comuni ad acquisire le informazioni richieste in tempi compatibili con gli obiettivi dell'indagine, è stato deciso di ampliare il numero dei comuni, giungendo, tra solleciti e nuovi contatti, ad un numero complessivo di 608 Comuni. A seguito della prima presentazione dei risultati dell'indagine, visto il grande interesse per l'argomento, si è deciso di tenere aperta la rilevazione, prorogando la chiusura della rilevazione al 30 marzo 2018. L'indagine è stata realizzata con il sistema CAWI (*Computer Assisted Web Interviewing*), supportando gli intervistatori con un indirizzario, una agenda elettronica per gestire in maniera ottimale gli appuntamenti e curando in remoto la fase di raccolta ed elaborazione dei dati acquisiti.

Per la stima dell'inventuto regionale si è utilizzata una strategia campionaria basata su un campionamento stratificato a due fasi: campionamento casuale semplice seguito da un tipico processo di *Bernoulli* di raccolta dati; lo stimatore di doppia espansione, in questo caso, si riduce ad uno stimatore di *Horvitz-Thompson*⁵.

Gli strati campionari omogenei sono stati definiti a priori mediante l'utilizzo di variabili ausiliarie correlate con il fenomeno in esame.

Per la valutazione dell'inventuto al livello di ATO, infine, si è optato per una stima puntuale al livello di singolo comune, operata mediante metodi standard di regressione multivariata, utilizzando come variabili indipendenti: il numero di transazioni totali durante il periodo 2011-2016, la popolazione residente, le compravendite in rapporto allo stock del 2011 e il numero di famiglie residenti.

12.4 Risultati dell'indagine

Le quote ottenute dall'indagine campionaria sono state utilizzate per ripartire la stima regionale (Tabella 12.1).

Tabella 12.1 – Dati di sintesi stima stock abitativo di nuova costruzione inventuto

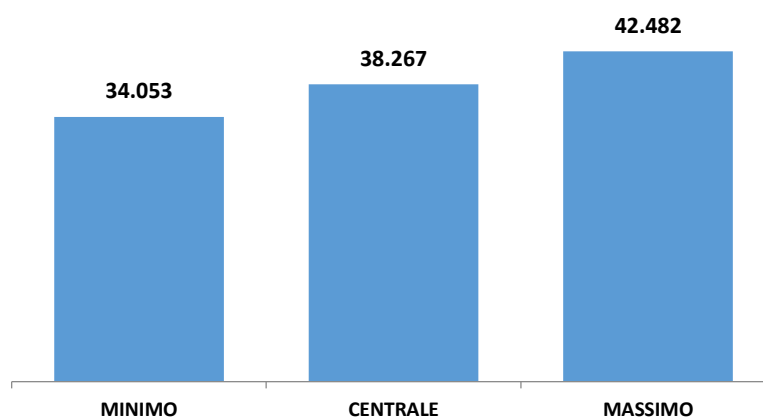
Caratterizzazione	Comuni	Campione iniziale	Campione finale	Tasso di risposta	Abitazioni inventute
Capoluoghi	12	12	5	42%	3.199
Medio grandi	26	26	16	62%	7.889
Medi	93	93	56	60%	8.308
Piccoli	352	352	205	58%	9.979
Piccolissimi	1.044	125	75	7%	8.892
Totale regione	1.527	608	357	23%	38.267

Fonte: stime su indagine campionaria

⁵ Si veda "Introduction to Modern Sampling Theory: Designs, estimators and algorithms", Antonio Mura, ISBN-13: 978-3846531914, pag.96

L'applicazione della procedura descritta ha consentito di stimare lo stock invenduto di nuova costruzione in Lombardia pari ad un valore di 38.267 abitazioni, con errore standard del 5,6%, compreso tra un limite minimo di 34.053 abitazioni ed un limite massimo di 42.482 abitazioni con intervallo di confidenza del 95% (Figura 12.1).

Figura 12.1 – Ipotesi di stima dello stock abitativo di nuova costruzione invenduto in Lombardia (immobili merce) (Errore standard 5,6%, intervallo di confidenza 95%)



Fonte: stime su indagine campionaria

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

L’ambito territoriale omogeneo Brianza e Brianza orientale, con 5.959 abitazioni realizzate dalle imprese costruttrici per la vendita ed attualmente invendute o sfitte, rappresenta l’area in cui il fenomeno assume maggiore consistenza; a seguire, collina ed alta pianura bergamasca (3.839 abitazioni); Sempione ed ovest milanese (3.834 abitazioni); Milano e cintura milanese (3.522 abitazioni).

Il fenomeno, invece, risulta assolutamente marginale nelle aree montane settentrionali e meridionali, toccando in modo minimo gli ambiti della Val Chiavenna (89 abitazioni), della Media e alta Valtellina (150 abitazioni) e dell’Oltrepò Pavese (165 abitazioni).

Per valutare la rilevanza del fenomeno nel contesto locale, tuttavia, lo stock invenduto si può mettere in rapporto alla dimensione demografica, allo stock edilizio ed al volume di scambi sul mercato residenziale. Così facendo, l’area dell’Est milanese risulta l’area decisamente più problematica, insieme alla seconda cintura metropolitana, alla fascia pedemontana (Monza-Bergamo-Brescia) ed alla direttrice lodigiana.

Con 7,3 abitazioni invendute per mille abitanti, contro una media regionale di 3,8, l’Est milanese rappresenta l’area di maggior concentrazione, a seguire la Collina e l’alta pianura bergamasca (6,0), la Brianza e la Brianza orientale (5,7), il Sempione e l’Ovest Milanese (5,4), la Riviera Gardesana e le Morene del Garda (5,3).

L’Est milanese realizza un valore di picco anche in rapporto allo stock abitativo occupato, con 18,7 abitazioni invendute per mille abitazioni occupate, contro un valore regionale di 9,3. A seguire, in ordine decrescente, la Collina e l’alta pianura bergamasca (15,2), la Brianza e la Brianza orientale

(14,4), il Sempione e l'Ovest Milanese (13,4), la Riviera Gardesana e le Morene del Garda (13,2), il Sebino e la Franciacorta (12,5) e il Sud Milanese (12,3).

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 nella regione 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 che al 2016 risulta ancora invenduto (38.267 abitazioni), rappresenta pertanto una frazione limitata del complesso delle compravendite del periodo considerato (38.267/457.610, pari all'8,4%), mentre ovviamente assume un valore rilevante rispetto al volume medio annuo di abitazioni scambiate sul mercato (50,2%), pur con rilevanti differenze territoriali (tabella 12.2).

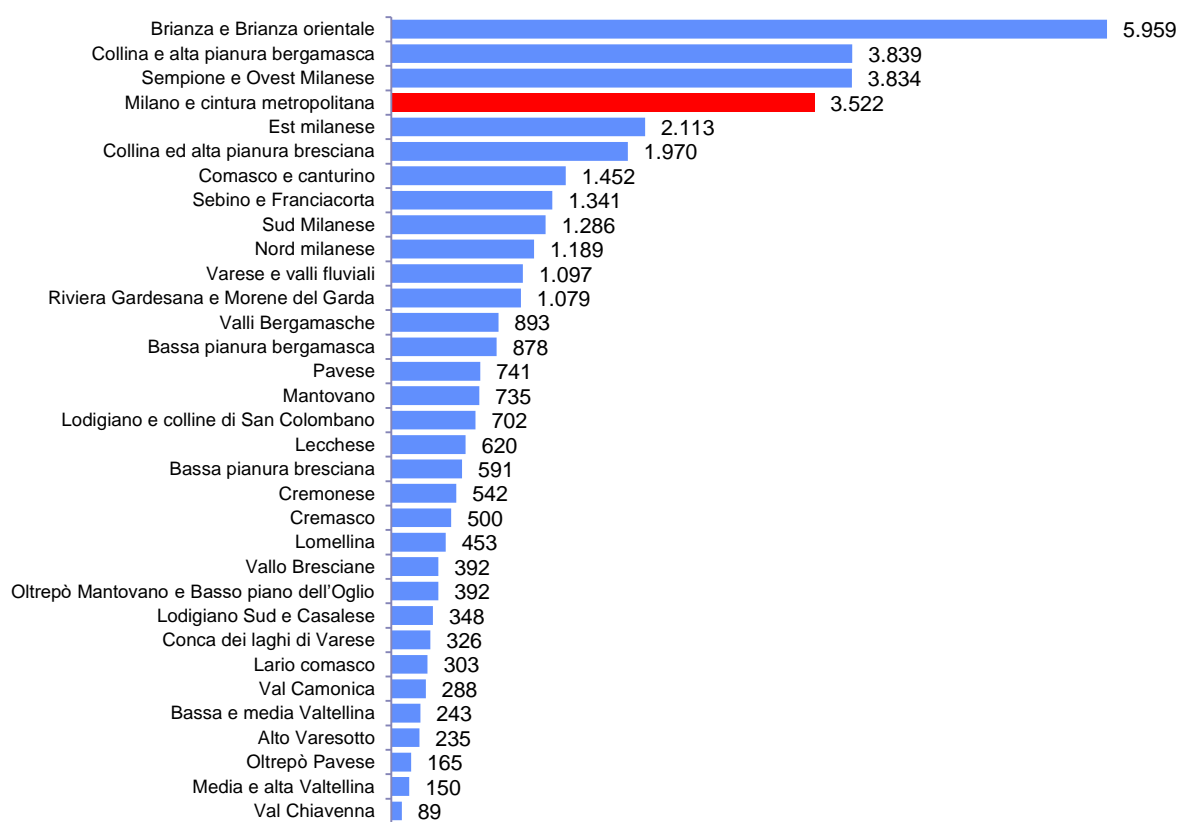
Tabella 12.2 – Stima immobili merce (Abitazioni) nelle aree ATO del PTR

Codice	Denominazione	Superficie territoriale (Km ²)	Popolazione residente (31 dic 2016)	Abitazioni occupate (2011)	Compravendite residenziali (2011-2016)	Beni Merce Abitazioni (2016)
1	Alto Varesotto	290	67.531	28.297	3.668	235
2	Bassa e media Valtellina	1.273	103.150	43.475	3.763	243
3	Bassa pianura bergamasca	379	196.077	74.439	7.838	878
4	Bassa pianura bresciana	751	177.341	67.154	5.341	591
5	Brianza e Brianza orientale	605	1.038.792	412.673	47.076	5.959
6	Collina e alta pianura bergamasca	550	642.757	251.931	27.914	3.839
7	Collina ed alta pianura bresciana	657	468.449	186.156	17.966	1.970
8	Comasco e canturino	376	441.468	174.807	18.392	1.452
9	Conca dei laghi di Varese	271	117.329	48.575	4.445	326
10	Creiasco	574	162.821	65.125	6.388	500
11	Cremonese	1.197	196.567	82.748	7.443	542
12	Est milanese	243	288.340	113.212	14.657	2.113
13	Lario comasco	882	142.439	61.381	7.190	303
14	Lecchese	616	169.305	70.586	7.369	620
15	Lodigiano e colline di San Colombano	406	158.269	63.328	6.898	702
16	Lodigiano Sud e Casalese	394	78.405	31.868	2.733	348
17	Lomellina	1.200	187.296	79.136	6.344	453
18	Mantovano	1.000	200.385	80.624	7.260	735
19	Media e alta Valtellina	1.347	53.593	21.768	2.485	150
20	Milano e cintura metropolitana	368	1.965.381	854.441	114.486	3.522
21	Nord milanese	164	376.792	152.455	17.589	1.189
22	Oltrepò Pavese	1.093	140.848	63.193	5.364	165
23	Oltrepò Mantovano e Basso piano dell'Oglio	1.182	173.925	69.811	5.066	392
24	Pavese	676	219.107	91.659	10.675	741
25	Riviera Gardesana e Morene del Garda	1.008	202.187	81.535	11.265	1.079
26	Sebino e Franciacorta	641	274.777	107.063	10.487	1.341
27	Sempione e Ovest Milanese	635	712.829	285.204	30.777	3.834
28	Sud Milanese	471	268.136	104.611	13.451	1.286

Codice	Denominazione	Superficie territoriale (Km ²)	Popolazione residente (31 dic 2016)	Abitazioni occupate (2011)	Compravendite residenziali (2011-2016)	Beni Merce Abitazioni (2016)
29	Val Camonica	1.273	92.391	39.425	4.331	288
30	Val Chiavenna	576	24.694	10.194	1.207	89
31	Valli Bergamasche	1.614	208.329	86.088	10.028	893
32	Vallo Bresciane	819	148.603	60.444	4.504	392
33	Varese e valli fluviali	339	320.853	129.542	13.208	1.097
	LOMBARDIA	23.870	10.019.166	4.092.948	457.610	38.267

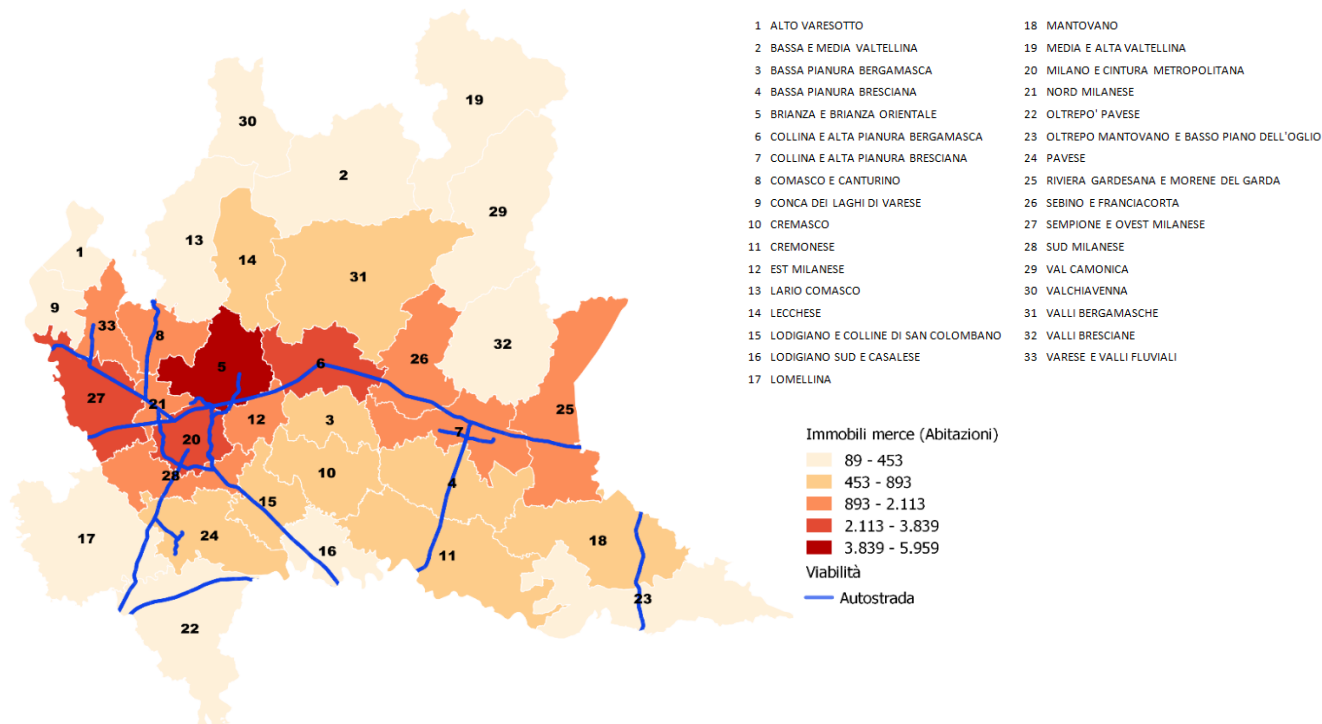
Fonte: stime su indagine campionaria

Figura 12.2 Immobili merce (Abitazioni)



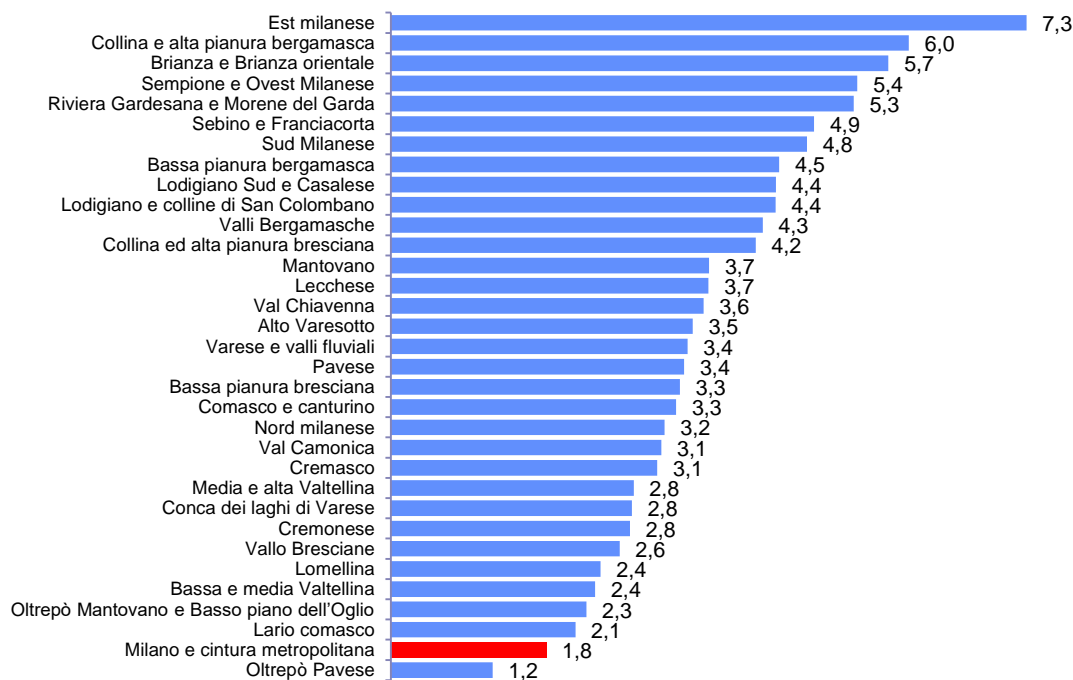
Fonte: stime su indagine campionaria

Figura 12.3 – Immobili merce (Abitazioni)



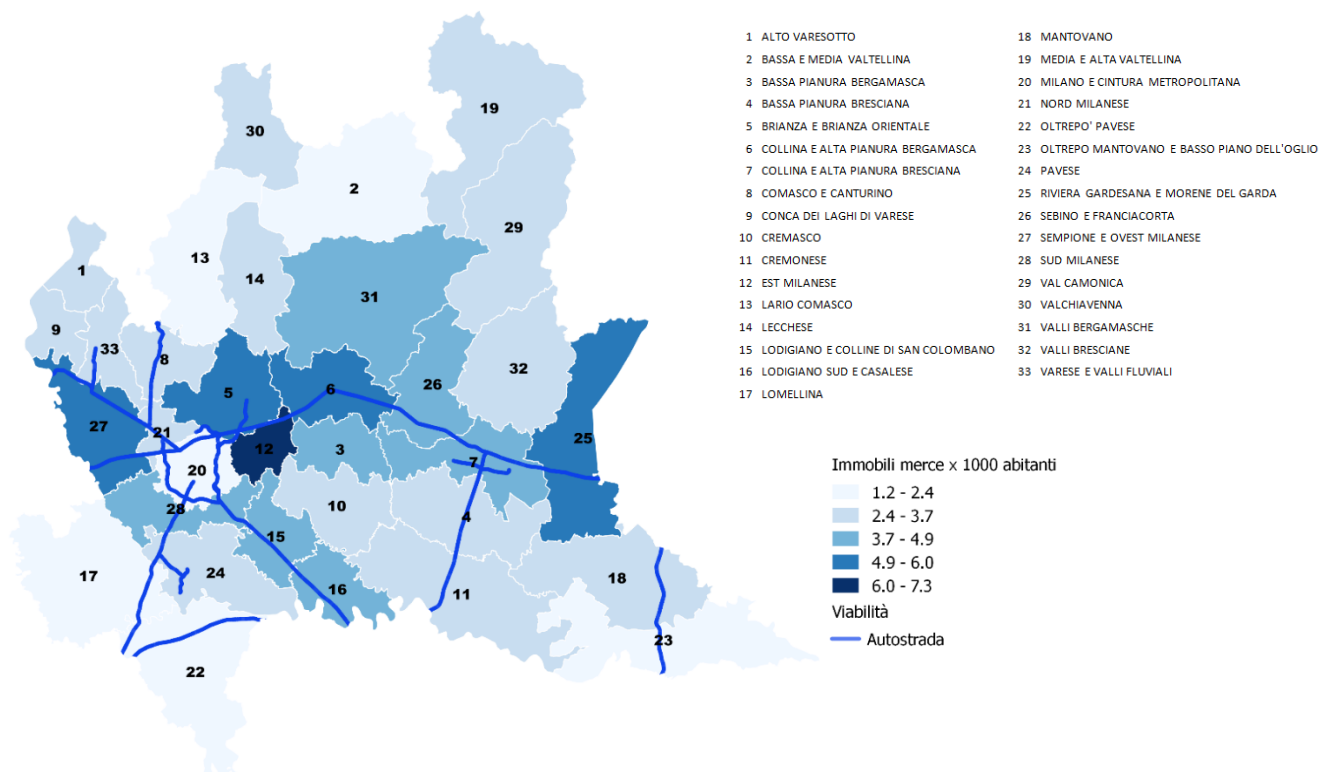
Fonte: stime su indagine campionaria

Figura 12.4 – Immobili merce (Abitazioni) per 1000 abitanti



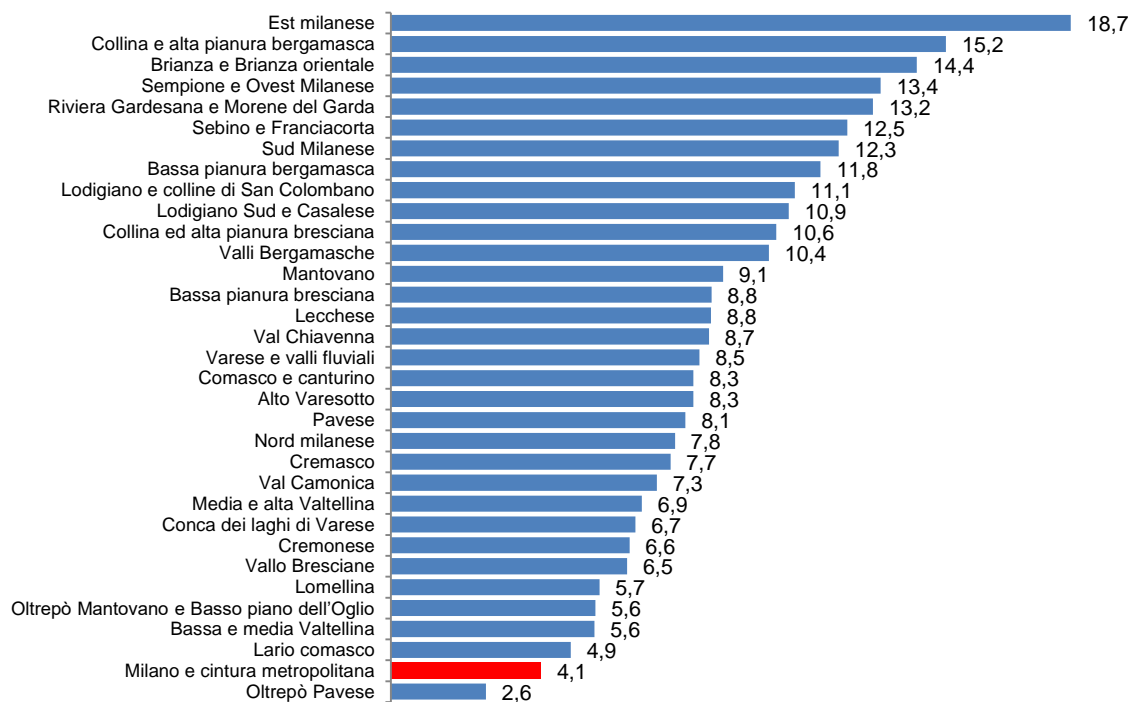
Fonte: stime su indagine campionaria

Figura 12.5 – Immobili merce (Abitazioni) per mille abitanti



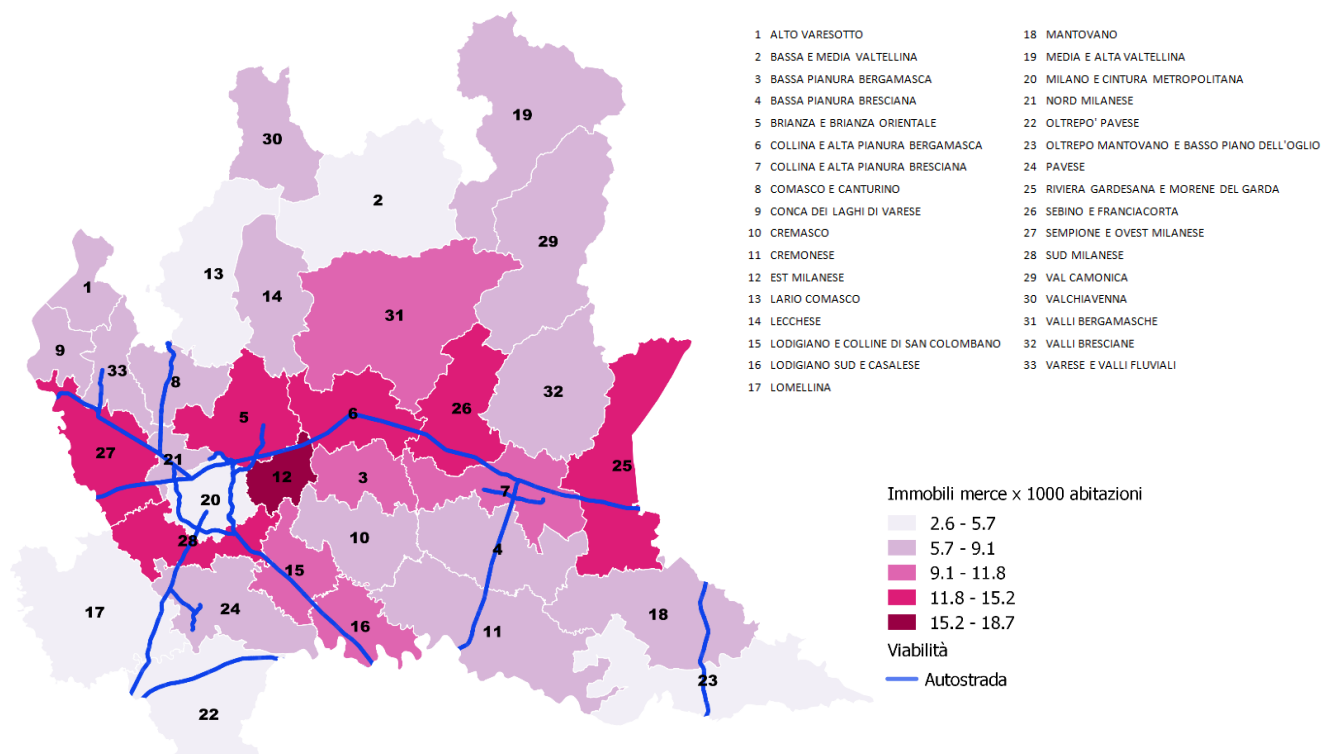
Fonte: stime su indagine campionaria

Figura 12.6 – Immobili merce (Abitazioni) per 1000 abitazioni occupate



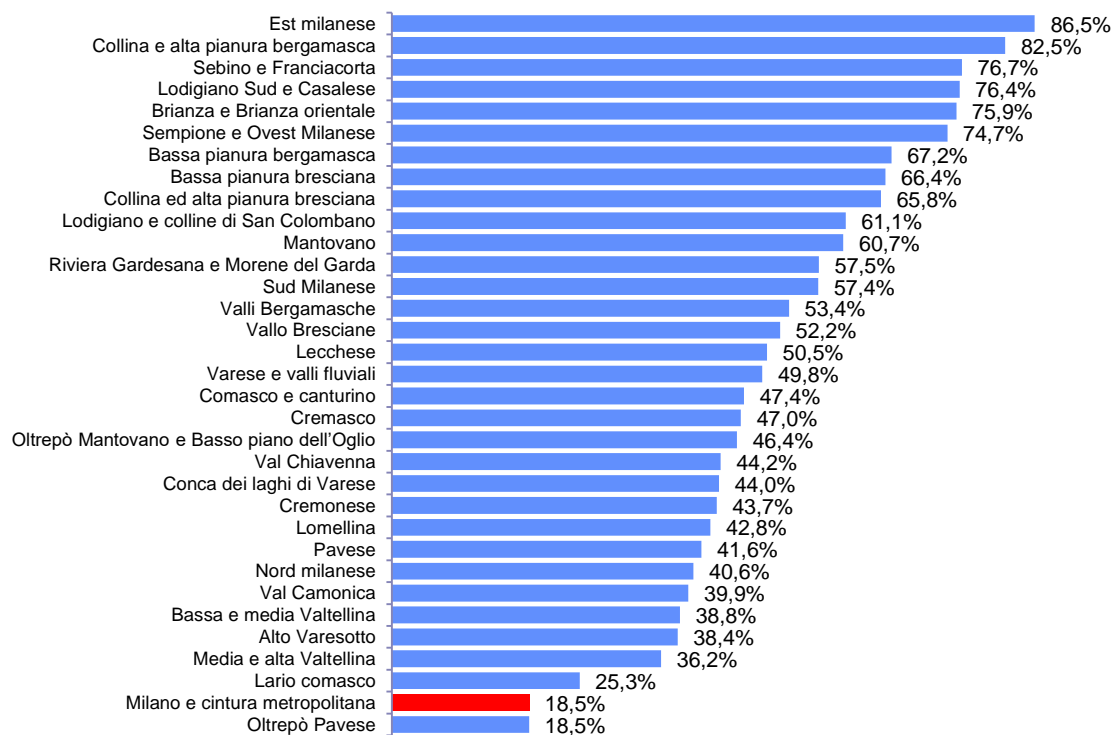
Fonte: stime su indagine campionaria

Figura 12.7 – Immobili merce (Abitazioni) per mille abitazioni occupate



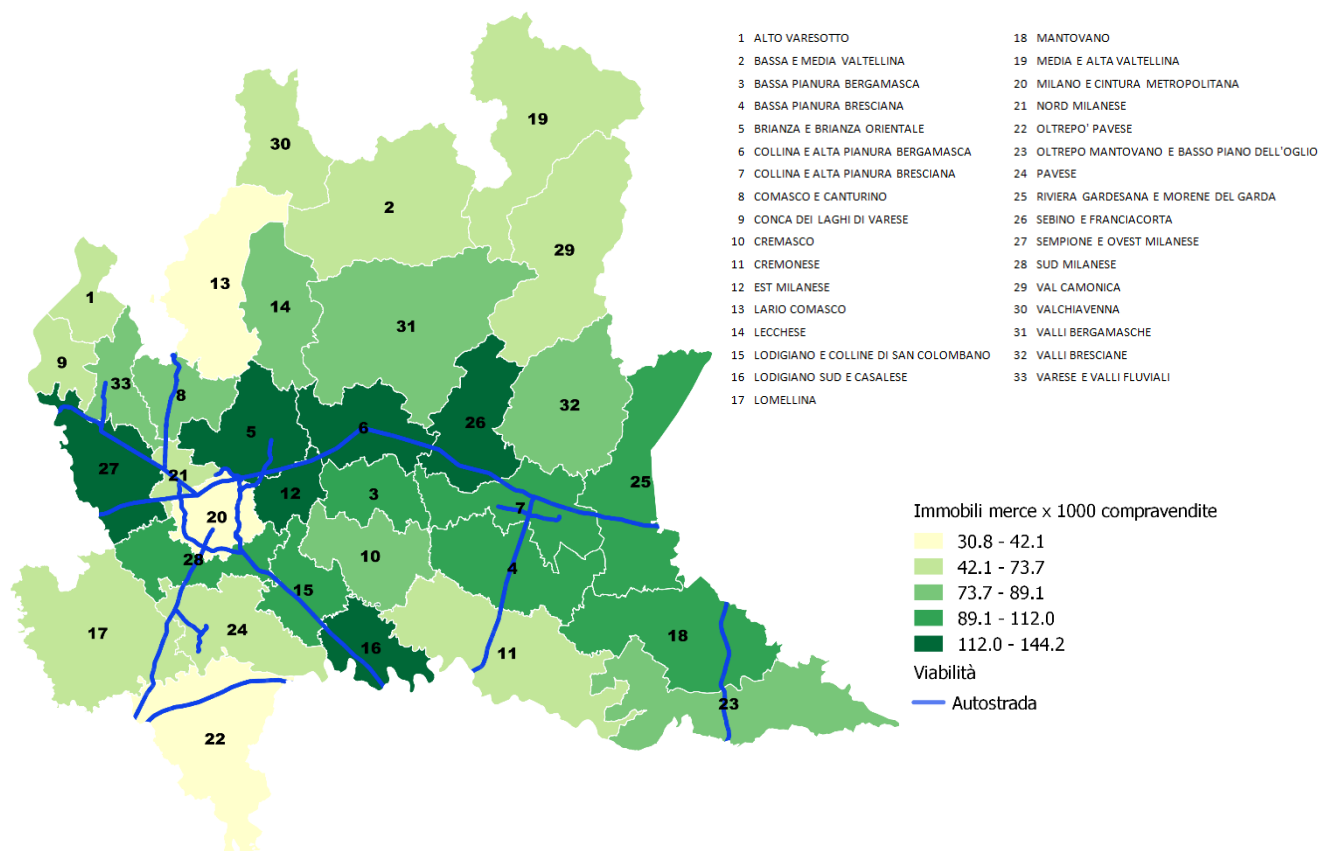
Fonte: elaborazioni su dati DemoSI - ISTAT

Figura 12.8 - Immobili merce (Abitazioni) in percentuale alla media annuo di compravendite nel periodo 2011-2016



Fonte: stime su indagine campionaria

Figura 12.9 – Immobili merce (Abitazioni) per mille abitazioni compravendute nel periodo 2011-2016



Fonte: elaborazioni su dati DemoSI - ISTAT

CAPITOLO 13. Relazione sulle unità immobiliari di proprietà pubbliche sottoutilizzate⁶

13.1 Obiettivo

Il presente capitolo fornisce un'analisi dei dati relativi al patrimonio pubblico disponibile sottoutilizzato presente sul territorio di Regione Lombardia. Tale analisi, è stata realizzata attraverso un'elaborazione delle informazioni contenute nel database relativo patrimonio immobiliare pubblico reso disponibile in formato OpenData dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (OpenData Mef), Dipartimento del Tesoro⁷, che riguardano, nello specifico: la localizzazione, gli identificativi catastali (o codice bene nel caso di immobili non accatastati), la tipologia immobiliare, il titolo di utilizzo/detenzione, la natura giuridica, il tipo di utilizzo e le finalità, la dimensione (superficie / cubatura), l'epoca costruzione, l'eventuale presenza di un vincolo culturale paesaggistico, l'appartenenza a un compendio, l'Amministrazione proprietaria (se diversa da quella dichiarante), l'informazione su un'eventuale locazione con il dettaglio della superficie locata e del canone percepito.

L'analisi di questo patrimonio nasce all'interno di una ricerca che aveva come obiettivo quello di accompagnare, anche attraverso opportuni approfondimenti conoscitivi, il percorso di strutturazione di una "call" rivolta agli Enti locali e ai privati all'interno del territorio regionale per promuovere iniziative di rigenerazione urbana da cui potesse dipendere l'incremento dell'offerta abitativa sociale.

13.2 Metodologia

Ai fini dell'utilizzo dei dati per gli scopi della ricerca sono stati considerati solo i fabbricati, ovvero le "unità immobiliari", e sono stati esclusi i "terreni" ottenendo così per la Lombardia un numero complessivo 216.889 unità immobiliari (u.i.) pubbliche. Sono state inoltre selezionate solo alcune variabili fornite dagli OpenData Mef, al fine di identificare le unità immobiliari sottoutilizzate e quindi potenzialmente disponibili per un'attività di recupero e rigenerazione del patrimonio pubblico e sono state escluse le informazioni⁸ relative ad alcune voci:

- "Cantina, soffitta, rimessa, box, garage, posto auto aperto/scoperto..."

⁶ La presente relazione è tratta dal Rapporto finale della ricerca (SOC17005) commissionata da Regione Lombardia "Supporto all'analisi delle modalità di attivazione di servizi abitativi sociali, di housing sociale e di welfare abitativo" a cura di PoliS-Lombardia, K-City e IRS.

⁷ Il database è alimentato da dati che vengono trasmessi, obbligatoriamente, ogni anno dalle Amministrazioni Pubbliche per via telematica attraverso l'applicativo Immobili del Portale Tesoro. L'obbligo di pubblicazione è stato introdotto con D.Lgs. n. 33/2013. L'ultima rilevazione disponibile è stata svolta nel periodo giugno - novembre 2016 e riguarda il patrimonio al 31 dicembre 2015. I dati sono stati pubblicati sul sito del Ministero il 23 giugno 2017.

⁸ Per una visione delle variabili (informazioni) presenti nel file originale fornito dal MEF si veda il "Dizionario delle voci presenti nei file relativi ai dati immobili anno 2015".

- "Parcheggio collettivo".

Con riferimento alla categoria "Utilizzo Bene Immobile" sono stati escluse le unità immobiliari attualmente in uso e sono stati considerati solo i beni immobili relativi alle seguenti categorie:

- "Inutilizzabile",
- "Non utilizzato",
- "In ristrutturazione".

13.3 Risultati dell'analisi: Unità immobiliari sottoutilizzate e potenzialmente disponibili

Gli immobili sottoutilizzati in Lombardia, sono complessivamente 22.432, il 10,3% delle unità immobiliari di proprietà pubblica presenti in Lombardia. Si tratta di u.i. classificate come "in ristrutturazione", "non utilizzato", "inutilizzabile". Se si escludono da questo sottoinsieme la voce "Cantina, soffitta, rimessa, box, garage, posto auto aperto/scoperto" e la voce "Parcheggio collettivo", la percentuale sul totale delle unità immobiliari scende al 7% (circa 15.225 u.i.). All'interno delle tre categorie utilizzate il patrimonio è così ripartito (Tabella 13.1): più del 50% è rappresentato da u.i. "non utilizzate", il 38% è in corso di "ristrutturazione/manutenzione" e, infine, una quota più contenuta è classificata come patrimonio "inutilizzabile".

Tabella 13.1 – Unità immobiliari pubbliche sottoutilizzate al 2015 per motivo del non utilizzo

Utilizzo Bene Immobile	N. u.i. sottoutilizzate (v.a.)	Incidenza (%)
In ristrutturazione/manutenzione	5.795	38%
Inutilizzabile	1.369	9%
Non utilizzato	8.061	53%
Totale complessivo	15.225	100%

Fonte: elaborazioni su OpenData MEF (2017)

Con riferimento alla "Natura giuridica", le unità immobiliari sottoutilizzate sono così ripartite (Tabella 13.2): per l'89% risulta essere "disponibile", per il 9,6% "indisponibile" e per una quota molto contenuta di proprietà del "Demanio" (1,2%).

Tabella 13.2 – Unità immobiliari pubbliche sottoutilizzate al 2015 per "Natura Giuridica del bene"

Natura Giuridica	N. u.i. sottoutilizzate	Incidenza (%)
Demanio	177	1,2%
ND in quanto l'Amministrazione non è proprietaria del bene	13	0,1%
Patrimonio disponibile	13.575	89,2%
Patrimonio indisponibile	1460	9,6%
Totale complessivo	15.225	100%

Fonte: elaborazioni su OpenData MEF (2017)

L'analisi della distribuzione territoriale di tale patrimonio a livello provinciale (Tabella 13.3) mostra come la maggior parte delle unità immobiliari sottoutilizzate presenti sul territorio lombardo risulti concentrata nelle province con la più alta densità abitativa. Nello specifico, nella Città metropolitana di Milano, dove è presente più della metà del patrimonio pubblico della Lombardia, è concentrata anche la maggior parte delle u.i. sottoutilizzate, 9.915 (65% circa), seguono, con numeri decisamente più bassi, la provincia di Brescia con 795 u.i. (5%) e quella di Bergamo con 786 (5%). La provincia di Sondrio è quella che ha il numero di u.i. sottoutilizzate che incide maggiormente sul patrimonio pubblico presente in provincia, circa il 17% (521 u.i. su 3.120).

Tabella 13.3 – Unità immobiliari pubbliche sottoutilizzate al 2015, per provincia e per incidenza sul totale del patrimonio provinciale e regionale

Provincia	N. u.i. sottoutilizzate per provincia (v.a.)	Incidenza sul totale regionale delle u.i. sottoutilizzate (%)	N. u.i. totale (utilizzate e non utilizzate) per provincia (v.a.)	Incidenza sul totale provinciale delle u.i. (utilizzate e non utilizzate) (%)
Bergamo	795	5%	12.746	6%
Brescia	786	5%	14.081	6%
Como	595	4%	6.842	9%
Cremona	401	3%	5.848	7%
Lecco	226	1%	3.511	6%
Lodi	220	1%	3.442	6%
Mantova	360	2%	5.463	7%
Milano	9.915	65%	138.982	7%
Monza e Brianza	518	3%	8.036	6%
Pavia	420	3%	6.111	7%
Sondrio	521	3%	3.120	17%
Varese	468	3%	8.707	5%
Totale	15.225	100%	216.889	7%

Fonte: elaborazioni OpenData MEF (2017)

A livello di Comuni ad alto fabbisogno abitativo (Tabella 13.4), la maggior parte delle unità immobiliari è concentrata nel Comune di Milano. In generale il 77% degli immobili sottoutilizzati sono concentrati proprio in tali Comuni.

Tabella 13.4 – Unità immobiliari pubbliche sottoutilizzate al 2015, per Comuni ad alto fabbisogno abitativo (PRERP 2014-2016)

Comuni ad alto fabbisogno abitativo	N. u.i. sottoutilizzate (v.a.)	Incidenza (%)
Acuto di Milano	7.041	46%
Critico	686	5%
Da Capoluogo	1.216	8%
Elevato	1.267	8%
NON ad alto fabbisogno abitativo	5.015	33%
Totale	15.225	100%

Fonte: elaborazioni su OpenData MEF (2017)

Con riferimento ai proprietari dei beni sottoutilizzati (Tabella 13.5) è interessante notare come essi siano, per la maggior parte, “Aziende, Enti e Istituti Territoriali per l'Edilizia residenziale” (48%)⁹, “Comuni” (30%) ed “Enti Nazionali di Previdenza e Assistenza Sociale” (12%).

Tabella 13.5 – Unità immobiliari pubbliche sottoutilizzate al 2015, per “Categoria di appartenenza dell'Amministrazione proprietaria”

Categoria	N. u.i. sottoutilizzate (v.a.)	Incidenza (%)
Agenzie Fiscali	7	0,05%
Altre Amministrazioni Centrali	124	0,81%
Altre Amministrazioni Locali	18	0,12%
Automobile Club d'Italia	12	0,08%
Aziende di Servizi alla Persona	14	0,09%
Aziende, Enti e Istituti Territoriali per l'Edilizia residenziale	7.344	48,24%
Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura e Unioni delle Camere di Commercio regionali	19	0,12%
Città Metropolitane e Province	159	1,04%
Comuni	4.624	30,37%
Enti locali del Servizio Sanitario	846	5,56%
Enti Nazionali Di Previdenza e Assistenza Sociale	1.816	11,93%
Ministeri e Presidenza del Consiglio dei Ministri	153	1,00%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	22	0,14%
Università	67	0,44%
Totale complessivo	15.225	100%

Fonte: elaborazione su OpenData MEF (2017)

Con riferimento alla Tipologia del bene (Tabella 13.6) nel 70% dei casi si tratta di “Abitazioni”, seguono, con una incidenza sul totale decisamente più ridotta, la tipologia “Magazzino e locali di deposito” (10%).

Tabella 13.6 – Unità immobiliari pubbliche sottoutilizzate al 2015, per “Tipologia del bene”

Tipologia bene immobile	N. u.i. sottoutilizzate (v.a.)	Incidenza (%)
Abitazione	10.483	68,9%
Albergo, pensione e assimilabili	23	0,2%
Biblioteca, pinacoteca, museo, gallerie	54	0,4%
Carcere, prigione, penitenziario, riformatorio e assimilabili	6	0,0%
Casa cantoniera	29	0,2%
Caserma	110	0,7%
Castello, palazzo storico	128	0,8%
Edificio di culto e assimilabili	96	0,6%
Edificio scolastico (es.: scuola di ogni ordine e grado, università, scuola di formazione)	263	1,7%
Fabbricato per attività produttiva (industriale, artigianale o agricola)	832	5,5%
Faro, torre per segnalazioni marittime	1	0,0%

⁹ Si consideri che alla rilevazione annuale del MEF ha risposto solo ALER Milano. I dati presentati si riferiscono quindi solo al territorio della Città metropolitana. All'interno del database sono presenti anche ALER Bergamo, ALER Lecco, ALER Sondrio e ALER Pavia (in base alla classificazione precedente alla riforma regionale del 2013) che risultano tra gli enti non rispondenti. Risultano assenti (non inadempimenti ma assenti), nell'elenco del Ministero, tutte le altre ALER: Brescia, Busto Arsizio, Como, Cremona, Lodi, Mantova, Monza e Brianza e Varese.

Tipologia bene immobile	N. u.i. sottoutilizzate (v.a.)	Incidenza (%)
Fortificazioni e loro dipendenze (es. mura)	25	0,2%
Impianto sportivo	62	0,4%
Laboratori scientifici	11	0,1%
Locale commerciale, negozio	663	4,4%
Magazzino e locali di deposito	1.525	10,0%
Mercato coperto	24	0,2%
Ospedali, case di cura, cliniche e assimilabili	109	0,7%
Stabilimento balneare e termale	2	0,0%
Struttura residenziale collettiva (es.: collegi e convitti, educandati, ricoveri, orfanotrofi, ospizi, conventi, seminari)	41	0,3%
Teatro, cinematografo, struttura per concerti e spettacoli e assimilabili	33	0,2%
Ufficio strutturato ed assimilabili	705	4,6%
Totale complessivo	15.225	100%

Fonte: elaborazione su OpenData MEF (2017)

Se si osserva l'“Epoca di costruzione” emerge come si tratti, nel complesso, di un patrimonio sottoutilizzato, abbastanza vecchio e realizzato per più del 50% dei casi prima del 1945 (Tabella 13.7). Per quanto concerne il patrimonio realizzato in epoche recenti le percentuali di u.i. sottoutilizzate sono decisamente più basse. Tale dato fa pensare che le ragioni del non utilizzo siano potenzialmente attribuibili allo scarso stato di manutenzione o all'assenza di requisiti di abitabilità.

Tabella 13.7 – Unità immobiliari pubbliche sottoutilizzate al 2015, per “Epoca di costruzione del bene”

Epoca di Costruzione	N. u.i. sottoutilizzate (v.a.)	Incidenza (%)
Prima del 1919	2.541	16,7%
Dal 1919 al 1945	5.560	36,5%
Dal 1946 al 1960	1.371	9,0%
Dal 1961 al 1970	1.582	10,4%
Dal 1971 al 1980	1.269	8,3%
Dal 1981 al 1990	1.798	11,8%
Dal 1991 al 2000	278	1,8%
Dal 2001 al 2010	574	3,8%
Dopo il 2010	207	1,4%
ND in quanto l'Amministrazione non è proprietaria del bene	45	0,3%
Totale complessivo	15.225	100,0%

Fonte: elaborazione su OpenData MEF (2017)

Per concludere, l'83% delle unità immobiliari sottoutilizzate non sono oggetto di alcun vincolo culturale e paesaggistico (Tabella 13.8).

Tabella 13.8 – Unità immobiliari pubbliche sottoutilizzate al 2015, per presenza di “Vincoli Culturali e Paesaggistici”

Vincolo culturale paesaggistico	N. u.i. sottoutilizzate (v.a.)	Incidenza (%)
Area tutelata per legge - interesse paesaggistico (articolo 142)	619	4,1%
Dichiarazione di interesse culturale (articolo 13)	326	2,1%
Dichiarazione di notevole interesse pubblico (articolo 140)	86	0,6%
Nessuno	12.631	83,0%
Prescrizioni di tutela indiretta (articolo 45)	36	0,2%
Sottoposto a tutela - immobile con più di 70 anni di autore non più vivente (articolo 12)	1.456	9,6%
Verifica dell'interesse culturale in corso (articolo 12)	71	0,5%
Totale complessivo	15.225	100,0%

Fonte: elaborazione su OpenData MEF (2017)

13.4 Approfondimento: Patrimonio sottoutilizzato di proprietà di Aziende, Enti e Istituti Territoriali per l'Edilizia residenziale

Con riferimento specifico al patrimonio di proprietà delle “Aziende, Enti e Istituti Territoriali per l'Edilizia residenziale lombarda”¹⁰, le unità immobiliari sottoutilizzate sono 7.344 (Tabella 13.9), circa il 48% del totale.

Rispetto alla “Tipologia del bene”¹¹, per quasi il 90% dei casi si tratta di “Abitazioni”.

Tabella 13.9 – Unità immobiliari sottoutilizzate al 2015, di proprietà delle “Aziende, Enti e Istituti Territoriali per l'Edilizia residenziale”, per “Tipologia del bene”

Tipologia bene immobile	N. u.i. sottoutilizzate (v.a.)	Incidenza (%)
Abitazione	6.501	88,5%
Edificio scolastico (es.: scuola di ogni ordine e grado, università, scuola di formazione)	3	0,0%
Locale commerciale, negozio	346	4,7%
Magazzino e locali di deposito	429	5,8%
Ufficio strutturato ed assimilabili	65	0,9%
Totale complessivo	7.344	100%

Fonte: elaborazione su OpenData MEF (2017)

La tipologia aiuta nell'identificazione della destinazione d'uso ma nulla dice, in termini quantitativi, di quali superfici si sta parlando. Nella Tabella 13.10 si prova ad esplorare anche questo campo. Le abitazioni concorrono nuovamente ad occupare la maggior parte della superficie complessiva del patrimonio pubblico sottoutilizzato (circa l'83%), mentre seguono, con quantità decisamente inferiori, le tipologie “Locale commerciale, negozio” e “Ufficio strutturato ed assimilabili”, con rispettivamente il 6% della superficie.

Se si considerano tuttavia le superfici medie per unità immobiliare, la tipologia “Edificio scolastico (es.: scuola di ogni ordine e grado, università, scuola di formazione)”, seppure meno significativa dal punto di vista numerico, possiede una superficie lorda media per u.i. superiore: 520 mq, contro 428 mq di “Ufficio strutturato ed assimilabili” e 55 mq delle “Abitazioni”. Da questo dato si deduce che la considerazione di queste unità immobiliari, in particolare “Edificio scolastico” e “Ufficio strutturato ed assimilabili”, seppur poco significative in termini numerici, possono costituire un potenziale ambito da riattivare per l'ampiezza delle superfici che le contraddistinguono.

¹⁰ Come riferito nella nota precedente i dati riguardano solo ALER Milano.

¹¹ Da questo conteggio e dai prossimi, continuano a rimanere escluse due tipologie: “Cantina, soffitta, rimessa, box, garage, posto auto aperto/scoperto” e la voce “Parcheggio collettivo”.

Tabella 13.10 – Unità immobiliari sottoutilizzate al 2015, di proprietà delle “Aziende, Enti e Istituti Territoriali per l’Edilizia residenziale”, per “Tipologia del bene” e “Superficie Lorda occupata”

Tipologia bene immobile	Superficie Lorda MQ	Incidenza (%)	Superficie media per unità immobiliare MQ
Abitazione	359.757,7	82,93%	55,3
Edificio scolastico (es.: scuola di ogni ordine e grado, università, scuola di formazione)	1.557,57	0,36%	519,2
Locale commerciale, negozio	26.849,24	6,19%	77,6
Magazzino e locali di deposito	17.795,57	4,10%	41,5
Ufficio strutturato ed assimilabili	27.842,16	6,42%	428,3
Totale complessivo	433.802,2	100,00%	59,1

Fonte: elaborazione su OpenData MEF (2017)

Focalizzando l’attenzione sulle “Abitazioni” e relazionando questa tipologia al dato sulle superfici e, in particolare, a due classi dimensionali, u.i. sotto-soglia (ovvero inferiori ai 30 mq) e u.i. sopra-soglia (ovvero oltre i 30 mq), emerge come la quasi totalità (Tabella 13.11) risulti sopra-soglia (93%)¹², con superfici che possono variare da 30 mq a 281 mq e la cui incidenza sul totale della superficie occupata è del 97%.

Tabella 13.11 – Unità immobiliari sottoutilizzate al 2015, di proprietà delle “Aziende, Enti e Istituti Territoriali per l’Edilizia residenziale”, Tipologia “Abitazione” per classi di “Superficie Lorda occupata”

Classi di superficie lorda occupata	N. u.i. sottoutilizzate (v.a.)	Incidenza (%)	Superficie totale MQ u.i.	Incidenza (%)
Sotto-soglia Da 20,1 mq a 29,99 mq	454	7%	12.187,62	3%
Sopra-soglia Da 30 mq a 280,8 mq	6.047	93%	347.570,06	97%
Totale	6.501	100%	359.757,68	100%

Fonte: elaborazione su OpenData MEF (2017)

Infine, rispetto all’epoca di costruzione di tutte le unità immobiliari di proprietà delle “Aziende, Enti e Istituti Territoriali per l’Edilizia residenziale” (Tabella 13.12) emerge come il patrimonio sottoutilizzato riguardi principalmente le abitazioni costruite prima del 1945 (3.746 u.i.). Lo stesso vale per altre due tipologie di u.i.: “Locale commerciale, negozio” e “Magazzino e locali di deposito”. Si tratta dunque di un patrimonio molto vecchio che si presume necessiti di importanti risorse per essere reso nuovamente disponibile e utilizzabile.

¹² Gli alloggi sotto-soglia, in base all’attuale normativa regionale non sono assegnabili tramite regolare procedura di assegnazione e pertanto non possono essere resi disponibili per i nuclei familiari in graduatoria.

Tabella 13.12 – Unità immobiliari sottoutilizzate al 2015, di proprietà delle “Aziende, Enti e Istituti Territoriali per l’Edilizia residenziale”, per “Epoca di costruzione”

Epoca di costruzione	Prima del 1919	Dal 1919 al 1945	Dal 1946 al 1960	Dal 1961 al 1970	Dal 1971 al 1980	Dal 1981 al 1990	Dal 1991 al 2000	Dal 2001 al 2010	Dopo il 2010	Totale
Abitazione	336	3.746	408	683	629	331	23	241	104	6.501
Edificio scolastico	1				1			1		3
Locale commerciale, negozio	21	155	37	76	35	3	1	18		346
Magazzino e locali di deposito	10	189	41	27	36	30	5	89	2	429
Ufficio strutturato ed assimilabili	1	17	3	18	15	3	1	7		65
Totale complessivo	369	4.107	489	804	716	367	30	356	106	7.344

Fonte: elaborazione su OpenData MEF (2017)

13.5 Approfondimento: Patrimonio sottoutilizzato di proprietà dei Comuni

Con riferimento specifico al patrimonio di proprietà dei Comuni lombardi, le unità immobiliari sottoutilizzate sono 4.624 (Tabella 13.13), circa il 30% del totale.

Rispetto alla “Tipologia del bene”¹³, per più della metà dei casi si tratta di “Abitazioni” (54%). Una quota consistente è occupata anche da “Magazzino e locali di deposito” e “Ufficio strutturato ed assimilabili” con rispettivamente il 10% delle u.i.

Tabella 13.13 – Unità immobiliari sottoutilizzate al 2015, di proprietà dei Comuni, per “Tipologia del bene”

Tipologia bene immobile	N. u.i. sottoutilizzate (v.a.)	Incidenza (%)
Abitazione	2.500	54,07%
Albergo, pensione e assimilabili	20	0,43%
Biblioteca, pinacoteca, museo, gallerie	53	1,15%
Carcere, prigione, penitenziario, riformatorio e assimilabili	6	0,13%
Casa cantoniera	8	0,17%
Caserma	56	1,21%
Castello, palazzo storico	116	2,51%
Edificio di culto e assimilabili	60	1,30%
Edificio scolastico (es.: scuola di ogni ordine e grado, università, scuola di formazione)	235	5,08%

¹³ Da questo conteggio e dai prossimi, continuano a rimanere escluse due tipologie: “Cantina, soffitta, rimessa, box, garage, posto auto aperto/scoperto” e la voce “Parcheggio collettivo”.

Tipologia bene immobile	N. u.i. sottoutilizzate (v.a.)	Incidenza (%)
Fabbricato per attività produttiva (industriale, artigianale o agricola)	243	5,26%
Faro, torre per segnalazioni marittime	1	0,02%
Fortificazioni e loro dipendenze (es. mura)	25	0,54%
Impianto sportivo	57	1,23%
Laboratori scientifici	6	0,13%
Locale commerciale, negozio	195	4,22%
Magazzino e locali di deposito	479	10,36%
Mercato coperto	23	0,50%
Ospedali, case di cura, cliniche e assimilabili	9	0,19%
Stabilimento balneare e termale	2	0,04%
Struttura residenziale collettiva (es.: collegi e convitti, educandati, ricoveri, orfanotrofi, ospizi, conventi, seminari)	38	0,82%
Teatro, cinematografo, struttura per concerti e spettacoli e assimilabili	33	0,71%
Ufficio strutturato ed assimilabili	459	9,93%
Totale complessivo	4.624	100%

Fonte: elaborazione su OpenData MEF (2017)

Rispetto alle superfici occupate e distinte per tipologie d'uso (Tabella 13.14), il 23% riguarda le "Abitazioni", seguono, con quantità leggermente inferiori, le tipologie "Edificio scolastico" (15%), i "Fabbricati per attività produttive" e gli "Impianti sportivi" con, rispettivamente, l'11% della superficie. Se si considerano le superfici medie per unità immobiliare, gli immobili con una superficie media più grande sono gli "Impianti sportivi" 1.992 mq, i "Mercati coperti" 1.364 mq e gli edifici con funzioni ospedaliere 1.070 mq.

Tabella 13.14 – Unità immobiliari sottoutilizzate al 2015, di proprietà dei Comuni, per "Tipologia del bene" e "Superficie Lorda occupata"

Tipologia bene immobile	Superficie Lorda MQ	Incidenza (%)	Superficie media per unità immobiliare MQ
Abitazione	242.524	23%	97
Albergo, pensione e assimilabili	8.287	1%	414
Biblioteca, pinacoteca, museo, gallerie	18.958	2%	358
Carcere, prigione, penitenziario, riformatorio e assimilabili	3.820	0%	637
Casa cantoniera	990	0%	124
Caserma	18.829	2%	336
Castello, palazzo storico	89.786	9%	774
Edificio di culto e assimilabili	10.666	1%	178
Edificio scolastico (es.: scuola di ogni ordine e grado, università, scuola di formazione)	157.346	15%	670
Fabbricato per attività produttiva (industriale, artigianale o agricola)	110.634	11%	455
Faro, torre per segnalazioni marittime	14	0%	14
Fortificazioni e loro dipendenze (es. mura)	5.292	1%	212

Tipologia bene immobile	Superficie Lorda MQ	Incidenza (%)	Superficie media per unità immobiliare MQ
Impianto sportivo	113.522	11%	1.992
Laboratori scientifici	3.106	0%	518
Locale commerciale, negozio	26.022	3%	133
Magazzino e locali di deposito	61.955	6%	129
Mercato coperto	31.382	3%	1.364
Ospedali, case di cura, cliniche e assimilabili	9.634	1%	1.070
Stabilimento balneare e termale	1.095	0%	548
Struttura residenziale collettiva (es.: collegi e convitti, educandati, ricoveri, orfanotrofi, ospizi, conventi, seminari)	31.111	3%	819
Teatro, cinematografo, struttura per concerti e spettacoli e assimilabili	15.616	2%	473
Ufficio strutturato ed assimilabili	79.393	8%	173
Totale complessivo	1.039.982	100%	225

Fonte: elaborazione su OpenData MEF (2017)

Focalizzando l'attenzione sulle "Abitazioni" e relazionando questa tipologia al dato sulle superfici e, in particolare, a due classi dimensionali, u.i. sotto-soglia (ovvero inferiori ai 30 mq) e u.i. sopra-soglia (ovvero oltre i 30 mq), emerge come la quasi totalità (Tabella 13.14) risulti sopra-soglia (91%), con superfici che variano da 30 mq a 2.000 mq e la cui incidenza sul totale della superficie occupata è del 98%.

Tabella 13.15 – Unità immobiliari sottoutilizzate al 2015, di proprietà delle Aziende, Enti e Istituti Territoriali per l'Edilizia residenziale, Tipologia "Abitazione" per classi di Superficie Lorda occupata

Classi di superficie lorda occupata	N. u.i. sottoutilizzate (v.a.)	Incidenza (%)	Superficie totale MQ u.i.	Incidenza (%)
Sotto-soglia Da 5 mq a 29,5 mq	179	7%	3.529	1,4%
Sopra-soglia Da 30 mq a 2000 mq	2.271	91%	238.995	98,6%
n.d.	50	2%	n.d.	n.d.
Totale	2.500	100%	242.524	100%

Fonte: elaborazione su OpenData MEF (2017)

Infine, per quanto riguarda l'"Epoca di costruzione" di tutte le unità immobiliari (Tabella 13.16), emerge come il patrimonio non utilizzato riguardi principalmente le "Abitazioni" costruite prima del 1919 (696 u.i.) e le unità immobiliari realizzate tra il 1981 e il 1990, in particolare "Abitazioni" e "Uffici".

Tabella 13.16 – Unità immobiliari sottoutilizzate al 2015, di proprietà dei Comuni, per “Tipologia” ed “Epoca di costruzione”

	Prima del 1919	Dal 1919 al 1945	Dal 1946 al 1960	Dal 1961 al 1970	Dal 1971 al 1980	Dal 1981 al 1990	Dal 1991 al 2000	Dal 2001 al 2010	Dopo il 2010	ND	Tot.
Abitazione	696	364	360	214	167	449	89	101	53	7	2.500
Albergo, pensione e assimilabili	10	1	4			3		1	1		20
Biblioteca, pinacoteca, museo, gallerie	38	1	3	3	1	1		4	2		53
Carcere, prigione, penitenziario, riformatorio e assimilabili	3	1		1	1						6
Casa cantoniera	1	1	1			5					8
Caserma	39	6	1	7	1			1	1		56
Castello, palazzo storico	104	9	2							1	116
Edificio di culto e assimilabili	39	7	10	1		3					60
Edificio scolastico	35	73	31	42	26	12	6	6	4		235
Fabbricato per attività produttiva	92	62	23	14	10	8	19	11	4		243
Faro, torre per segnalazioni marittime			1								1
Fortificazioni e loro dipendenze (es. mura)	17	7	1								25
Impianto sportivo	2	4	7	4	7	13	11	7	2		57
Laboratori scientifici	1		1	1	2				1		6
Locale commerciale, negozio	72	18	21	15	15	12	12	21	9		195
Magazzino e locali di deposito	169	110	61	31	18	60	12	16	2		479
Mercato coperto	21	1					1				23
Ospedali, case di cura, cliniche e assimilabili	1	1	1		2	1		1	2		9
Stabilimento balneare e termale		1		1							2
Struttura residenziale collettiva	12	10	9	3	2	1		1			38

	Prima del 1919	Dal 1919 al 1945	Dal 1946 al 1960	Dal 1961 al 1970	Dal 1971 al 1980	Dal 1981 al 1990	Dal 1991 al 2000	Dal 2001 al 2010	Dopo il 2010	ND	Tot.
Teatro, cinematografo, struttura per concerti e spettacoli e assimilabili	10	6	4	3	1	1	4	2	2		33
Ufficio strutturato ed assimilabili	92	78	44	24	16	144	12	25	10	14	459
Totale	1.454	761	585	364	269	713	166	197	93	22	4.624

Fonte: elaborazione su OpenData MEF (2017)

13.6 Approfondimento: Patrimonio sottoutilizzato di proprietà degli Enti Nazionali di Previdenza e Assistenza

Con riferimento agli “Enti Nazionali di Previdenza e Assistenza”, le unità immobiliari sottoutilizzate sono 1.816 (Tabella 13.17), circa il 12% del totale.

Rispetto alla tipologia del bene¹⁴, per il 40% dei casi si tratta di “Abitazioni”, per il 26% di “Fabbricati per attività produttive” e per il 25% di “Magazzini e locali di deposito”.

Tabella 13.17 – Unità immobiliari sottoutilizzate al 2015, di proprietà di “Enti Nazionali di Previdenza e Assistenza”, per “Tipologia del bene”

Tipologia bene immobile	N. u.i. sottoutilizzate (v.a.)	Incidenza (%)
Abitazione	700	39%
Fabbricato per attività produttiva (industriale, artigianale o agricola)	479	26%
Locale commerciale, negozio	79	4%
Magazzino e locali di deposito	455	25%
Ospedali, case di cura, cliniche e assimilabili	1	0%
Ufficio strutturato ed assimilabili	102	6%
Totale complessivo	1.816	100%

Fonte: elaborazione su OpenData MEF (2017)

Per quanto riguarda le superfici (Tabella 13.18), le “Abitazioni” concorrono ad occupare la metà delle superfici in esame (circa il 51%), seguono le tipologie “Ufficio strutturato ed assimilabili” (27%) e “Fabbricati per attività produttive” (10%).

¹⁴ Da questo conteggio e dai prossimi, continuano a rimanere escluse due tipologie: “Cantina, soffitta, rimessa, box, garage, posto auto aperto/scoperto” e la voce “Parcheggio collettivo”.

Se si considerano tuttavia le superfici medie per unità immobiliare, la tipologia “Ufficio strutturato ed assimilabili”, seppure meno significativa dal punto di vista numerico, possiede una superficie lorda media per u.i. pari a 263 mq, contro i 71 mq delle “Abitazioni” e i 61 mq di “Locale commerciale, negozio”.

Tabella 13.18 – Unità immobiliari sottoutilizzate al 2015, di proprietà di “Enti Nazionali di Previdenza e Assistenza”, per “Tipologia del bene” e “Superficie Lorda occupata”

Tipologia bene immobile	Superficie Lorda MQ	Incidenza (%)	Superficie media per unità immobiliare MQ
Abitazione	50.076,96	51%	71,54
Fabbricato per attività produttiva (industriale, artigianale o agricola)	9.922,6	10%	20,72
Locale commerciale, negozio	4.816,67	5%	60,97
Magazzino e locali di deposito	6.703,92	7%	14,73
Ospedali, case di cura, cliniche e assimilabili	0	0%	0,00
Ufficio strutturato ed assimilabili	26.801	27%	262,75
Totale complessivo	98.321,15	100%	54,14

Fonte: elaborazione su OpenData MEF (2017)

Focalizzando l’attenzione sulle “Abitazioni” e relazionando questa tipologia al dato sulle superfici e, in particolare, a due classi dimensionali, u.i. sotto-soglia (ovvero inferiori ai 30 mq) e u.i. sopra-soglia (oltre i 30 mq), emerge come la maggior parte (Tabella 13.19) risulti sopra-soglia (87%), con superfici che possono variare da 30 mq a 281 mq e la cui incidenza sul totale della superficie occupata è del 97%.

Tabella 13.19 - Unità immobiliari sottoutilizzate al 2015, di proprietà di “Enti Nazionali di Previdenza e Assistenza”, Tipologia “Abitazione” per classi di “Superficie Lorda occupata”

Classi di superficie lorda occupata	N. u.i. sottoutilizzate (v.a.)	Incidenza (%)	Superficie totale MQ u.i.	Incidenza (%)
Sotto-soglia Da 1 mq a 29,7 mq	18	2.6%	343,12	3%
Sopra-soglia Da 30 mq a 280,8 mq	682	87%	49.733,84	97%
n.d.	72	10,3	n.d.	n.d.
Totale	700	100%	50.076,96	100%

Fonte: elaborazione su OpenData MEF (2017)

Con riferimento all’epoca di costruzione di tutte le unità immobiliari (Tabella 13.20) emerge come il patrimonio non utilizzato riguardi principalmente la tipologia “Fabbricato per attività produttiva” e le “Abitazioni” realizzate tra il 1981 e il 1990. Infine, significativa, appare anche la quota di “Magazzini e locali deposito” realizzata prima del 1913.

Tabella 13.20 – Unità immobiliari sottoutilizzate al 2015, di proprietà “Enti Nazionali di Previdenza e Assistenza”, per “Tipologia del bene” ed “Epoca di costruzione”

Tipologia bene immobile	Prima del 1919	Dal 1919 al 1945	Dal 1946 al 1960	Dal 1961 al 1970	Dal 1971 al 1980	Dal 1981 al 1990	Dal 1991 al 2000	Dal 2001 al 2010	Totale
Abitazione	14	32	62	176	181	186	49		700
Fabbricato per attività produttiva (industriale, artigianale o agricola)	15	2		2	2	458			479
Locale commerciale, negozio	8	4	5	27	6	22	7		79
Magazzino e locali di deposito	343	27	28	26	11	19	1		455
Ospedali, case di cura, cliniche e assimilabili	1								1
Ufficio strutturato ed assimilabili	10	11	14	28	22	9	7	1	102
Totale complessivo	391	76	109	259	222	694	64	1	1.816

Fonte: elaborazione su OpenData MEF (2017)

Conclusioni

L’analisi degli open data ha messo in evidenza la disponibilità sui territori di un ampio patrimonio sottoutilizzato. Tale patrimonio costituisce una risorsa che potrebbe essere attivata e rimessa a disposizione per rispondere a una crescente domanda di abitazioni a basso costo. Come si è visto esiste infatti sul territorio regionale un patrimonio di circa 15.225 immobili sottoutilizzati, nel 70% dei casi si tratta di “Abitazioni” (10.483). Nello specifico è interessante osservare come rispetto al totale, 7.344 unità immobiliari, circa il 48%, sono di proprietà delle ALER. Di queste quasi il 90% sono costituite da abitazioni, di cui la maggior parte ha una superficie sopra soglia e poco più della metà è stata realizzata prima del 1945. Anche nel caso dei Comuni che detengono 2.500 abitazioni inutilizzate, la maggior parte risulta sopra-soglia e realizzata prima del 1919 oppure tra il 1980 e il 1990. Interessante risulta anche il dato sugli Enti di previdenza e assistenza che detengono circa 700 abitazioni sottoutilizzate (di cui il 90% sopra-soglia) realizzate tra gli anni Sessanta e gli anni Novanta. La distribuzione e la concentrazione sul territorio di questo patrimonio sembrano avere una qualche corrispondenza con i livelli di fabbisogno abitativo. Nello specifico, nella Città metropolitana di Milano è concentrata anche la maggior parte delle u.i. sottoutilizzate, 9.915 (65% circa). Seguono, con numeri decisamente più bassi, la provincia di Brescia con 795 u.i. (5%) e quella di Bergamo con 786 (5%).

Bibliografia

1. Éupolis Lombardia, 2015, “Il patrimonio immobiliare invenduto in Lombardia. Inquadramento del problema, quadro di contesto e stime disponibili”, Rapporto finale (cod. SOC15005 – Modulo 1).
2. PoliS-Lombardia, 2018, “Approfondimento sulle modalità di calcolo di fabbisogno e offerta abitativa in Lombardia, a supporto delle politiche per il contenimento del consumo di suolo (L.R. 31/2014)”, Rapporto finale (cod. SOC17006).
3. PoliS-Lombardia, 2018, “Supporto all’analisi delle modalità di attivazione di servizi abitativi sociali, di housing sociale e di welfare abitativo”, Rapporto finale (cod. SOC17005).

CAPITOLO 14. La delocalizzazione delle opere incongrue presenti in contesti agricoli e di valore paesistico-ambientale. Le disposizioni delle leggi regionali e alcune esperienze locali in Brianza

“Camminando nei territori urbanizzati del nostro paese alcuni nuovi tratti del paesaggio si impongono alla nostra attenzione [...] In primo luogo è sempre più facile imbattersi in muri con appesi cartelli “vendesì” e “affittasi”. [...] Il secondo elemento del paesaggio segnalato dall’osservazione in cammino è la confusione e il degrado del suolo, dello spazio aperto pubblico.[...] Il terzo elemento del paesaggio che emerge dai nostri attraversamenti urbani è la scoperta – in contesti non sempre scontati e prevedibili – di concentrazione di edifici abbandonati, degradati e sottoutilizzati [...] Buchi neri molto più frequenti in aree di crisi [...] Viceversa, la presenza di alcuni buchi neri di alcune concentrazioni di queste dinamiche è forse la traccia visibile di un fenomeno di estrema polarizzazione sociale dentro le stesse aree più dinamiche [...] Il quarto ed ultimo elemento del paesaggio che si impone al nostro sguardo riguarda lo spazio agricolo prossimo all’urbanizzato, uno spazio non solo ridotto nelle sue dimensioni dalle grandi espansioni dell’urbanizzato, ma anche sempre meno aperto alla vista, sempre meno attraversabile, sempre meno “verde” quando pure non si urbanizza. Recinzioni, serre ed edifici rurali, cantieri agricoli, depositi a cielo aperto di materiali e mezzi vari, cave, impianti di lavorazione degli inerti, discariche, sfasciacarrozze, incolti con rovi e nuove piante si moltiplicano infatti nello spazio aperto periurbano.”

(A. Lanzani, Città territorio urbanistica tra crisi e contrazione, Franco Angeli, Milano, 2015)

Introduzione

Da circa un decennio gli effetti della crisi economico-finanziaria e l’acuirsi delle problematiche ambientali hanno spinto le discipline del territorio ad elaborare nuovi paradigmi di intervento. Il quadro socio-demografico ed economico è, infatti, profondamente mutato e ciò ha prodotto inevitabili effetti territoriali; in particolare la crescita continua e inarrestabile dello spazio urbanizzato è apparsa come un fenomeno non più scontato. Con l’eccezione di poche grandi città, il mercato immobiliare ha mostrato evidenti segnali di difficoltà, a tratti difficilmente sanabili. Se, però, la crisi ha sicuramente rallentato il consumo di suolo, questo processo non si è arrestato e, specie nelle situazioni economicamente più vivaci, si è prodotta una paradossale convivenza tra nuove espansioni e crescita dello spazio dismesso e abbandonato. Nei contesti dell’urbanizzazione diffusa italiana il risultato è stato quello di “un territorio spesso sottocapitalizzato¹⁵ e poco abitabile, in crescente difficoltà competitiva e con segni di collasso ambientale” (Lanzani, 2015).

¹⁵ Per “sottocapitalizzazione” Lanzani (2012) non si riferisce all’assenza di grandi opere per la mobilità, quanto, piuttosto ad una condizione dovuta:

- agli effetti di una “stagione non sempre felice delle riqualificazioni stradali e degli spazi aperti interstiziali”;

A fronte di queste dinamiche, si sono sviluppate diverse linee di ricerca e sperimentazione, tra loro intrecciate, che nella prospettiva 'Ettaro Zero' - ovvero nell'ipotesi di fermare o perlomeno limitare il consumo di suolo – hanno individuato la precondizione di un nuovo modo di fare urbanistica 'dopo la crescita', così da aumentare la resilienza e la sostenibilità degli insediamenti. Ad esempio, la riflessione ed azione delle discipline territoriali ha riguardato temi quali:

- il ruolo complesso e molteplice degli spazi dell'agricoltura periurbana, anche in relazione alla creazione di *sistemi agroalimentari* locali;
- il riuso temporaneo degli spazi abbandonati (attraverso progetti socio-culturali e microimprese) come primo passo verso la rigenerazione urbana;
- la rigenerazione eco-paesaggistica dei suoli occupati da edifici non utilizzati, a rischio o incongrui rispetto al contesto.

Rispetto a quest'ultimo tema, si è parlato della necessità di una politica urbanistica che operasse non solo per riuso e riciclo dell'urbanizzato, ma anche nella forma di azioni di "sottrazione e demolizione controllata" volte a ridurre alcune superfici impermeabilizzate ed edificate per ripristinare una parte della naturalità persa durante la stagione della crescita. Tale politica di *de-sealing* e *re-greening* sarebbe peraltro coerente con gli Orientamenti della Commissione Europea (EC, 2012) volti a guidare gli Stati Membri verso l'obiettivo del 'no net land take' entro il 2050, stabilito nel 2011 nella *Roadmap to a Resource Efficient Europe* (COM(2011) 571).

Sorge quindi l'esigenza di favorire pratiche volontarie di rimozione, rilocalizzazione dei volumi edilizi e ripristino del suolo mediante appositi strumenti tecnico-giuridici, data la storica inapplicabilità del tradizionale istituto dell'esproprio.

14.1 Radure e recinti. Opere edilizie e attività incongrue negli spazi aperti della Brianza

La prima ricerca che ha messo a fuoco il problema dell'esistenza e della rimozione di opere edilizie "incongrue" nel territorio lombardo è stata sviluppata dal Dipartimento di Architettura e Pianificazione (DIAP)¹⁶ del Politecnico di Milano.

Nell'ottobre del 2011, il Rapporto *Dopo la crescita. La riforma degli spazi aperti e delle aree produttive della provincia di Monza e Brianza* (DiAP, 2011) ha presentato una serie di riflessioni per supportare l'elaborazione di un Piano d'Area per la Brianza collegato alla realizzazione del Sistema Viabilistico Pedemontano. L'obiettivo era quello di contenere i rischi concreti di degrado ambientale, di crescente

-
- all'emersione di "una incuria e una crescente difficoltà gestionale nel mantenere una rete scomposta, non tanto di strade ad altro scorrimento o pedonalizzate, ma soprattutto di strade ordinarie, rotatorie malfatte, di illuminazioni pretenziose, di acquedotti e fognature allo stremo";
 - alla realizzazione di qualche tratto di grandi infrastrutture (tangenziali, autostrade, superstrade, alta velocità ferroviaria) "quasi sempre con i suoi problematici raccordi con la fitta orditura infrastrutturale minuta, così come le ferite ai margini delle stesse e le banali localizzazioni logistiche e commerciali a intasamento dei loro nodi".

¹⁶ Attualmente Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DASU)

insicurezza urbana e di periferizzazione economica. Per quanto fortemente impattante, la realizzazione della nuova rete infrastrutturale poteva però diventare l'occasione per ripensare quel territorio, attraverso un processo di ricapitalizzazione, di bonifica ambientale e di riqualificazione paesistica.

La ricerca, lavorando sia sul sistema degli spazi aperti sia su quello edificato, ha proposto un insieme di considerazioni e di indirizzi differenziato per l'area della Brianza centro-occidentale e della Brianza orientale (Vimercatese), in quanto caratterizzate da distinti assetti insediativi. In tali territori, l'osservazione della forma degli spazi aperti e degli usi del suolo ha consentito di individuare alcune situazioni tipiche che declinavano in forme plurali il concetto di spazio aperto periurbano. In particolare, nella Brianza centro-occidentale (tra l'altopiano delle Groane e il Lambro) dove sono elevatissimi i livelli di urbanizzazione (circa il 75%), lo spazio aperto è stato interpretato ricorrendo alla figura della 'radura': uno spazio minacciato, sempre più residuale, totalmente intercluso in un continuum urbanizzato. Un'esplorazione ravvicinata dell'interno di queste radure ha anche consentito di riconoscere, oltre al degrado ambientale, la presenza di un eterogeneo pulviscolo di 'recinti': singoli fabbricati o complessi più articolati (di scarsa qualità architettonica ed edilizia), che nel tempo hanno eroso il territorio agricolo, introducendo attività distanti dalle funzioni originarie, e che si sono caratterizzati come forme di colonizzazione e cesura degli spazi aperti, negando ogni relazione con l'esterno. Di questi oggetti incongrui è stata costruita una tassonomia (Garda, 2015):

- *recinti permeabili*: spazi racchiusi da deboli recinzioni caratterizzati dalla presenza di suoli impiegati o impiegabili per l'agricoltura e privi di impermeabilizzazione;
- *recinti agricoli*: aggregazione di spazi aperti permeabili (incolti o utilizzati) e impermeabili, con edifici che in precedenza erano stati edificati per lo svolgimento di attività agricole;
- *recinti con suoli manomessi*: presenza, sempre più ridotta, di spazi agricoli inutilizzati che possono alternarsi a superfici impermeabilizzate (destinate a fornire ospitalità ad attività produttive all'aperto o di stoccaggio di materiali);
- *recinti con suoli manomessi e parzialmente edificati*: unica placca impermeabile sovente destinata allo stoccaggio di materiali (o di autoveicoli) o alla lavorazione (anche entro edifici di una certa entità);
- *recinti residenziali*: presenza di edifici ad uso residenziale, che si sono depositati anche in fasi successive attraverso un procedimento di progressiva saturazione;
- *recinti produttivi*: presenza di grandi edifici accompagnati da attrezzature tecnologiche, altri manufatti adibiti a funzioni complementari (portinerie, uffici, magazzini, ecc.) e superfici impermeabilizzate.

Oltre a quanto anticipato, la caratteristica che li accomuna è la capacità di indurre processi di progressivo degrado paesistico e ambientale negli spazi aperti in cui sono inseriti, tali da giungere ad inibirne l'utilizzo per qualsiasi altra attività.

In Brianza, un esempio eclatante di radura dilaniata dal pulviscolo, dai filamenti e dalle placche formate da recinti incongrui è rappresentato dallo spazio 'aperto' compreso tra i comuni di Desio, Cesano Maderno, Bovisio Masciago, Varedo e Nova Milanese (esteso su circa 450); tuttavia queste tipologie

di ‘recinti’ o di oggetti incongrui sono riconoscibili in molti territori della diffusione urbana italiana, nonché nelle frange metropolitane delle grandi città europee¹⁷.

Figura 14.1 - L’ “incongruo” nella radura brianzola tra Desio, Bovisio Masciago e Cesano Maderno



Fonte: Google Earth

14.2 Il trasferimento dei diritti edificatori per la ‘bonifica paesistica’. Alcune questioni rilevanti

La ‘bonifica’ di contesti periurbani con condizioni analoghe a quelle delle radure della Brianza centrale – ovvero con presenza di opere edilizie abbandonate, sottoutilizzate o localizzate in situazioni improprie - può seguire due direzioni (Garda, 2013):

- la rimozione delle superfici/volumi e la restituzione dei suoli al sistema degli spazi aperti, ad esempio laddove la presenza dei recinti è più rada, gli spazi aperti sono più integri o è presente un significativo rischio idrogeologico;
- oppure, il raggruppamento degli stessi in ‘colonie’ (nel caso, ad esempio, di depositi a cielo aperto, di giardini-orti privati dotati di strutture di appoggio) prestando attenzione alla configurazione paesistica, alla loro infrastrutturazione e accessibilità.

Sia una più drastica politica di ‘sottrazione controllata’, sia una strategia di riorganizzazione necessitano della predisposizione di forme di regolamentazione e incentivazione di meccanismi di trasferimento dei diritti edificatori, sulla base degli innovativi istituti introdotti dalle normative

¹⁷ Per quanto riguarda Londra Gallent *et al.* (2006) hanno fornito un’interessante descrizione degli spazi aperti periurbani inclusi nella Green Belt, individuando nei depositi, sfasciacarrozze, discariche etc ... alcuni degli usi del suolo tipici delle frange urbane.

urbanistiche regionali, quali perequazione, compensazione e premialità. La fattispecie qui considerata dovrebbe però avere caratteristiche piuttosto differenti rispetto a quelle dell'ormai ampiamente diffuso strumento della perequazione; i diritti edificatori non sono dovuti a previsioni di edificabilità attribuite dal piano (come nella perequazione), ma a volumi reali che devono essere rilocalizzati, eventualmente sostenendo tale processo attraverso premi volumetrici e facilitazioni fiscali (Lanzani, 2015). Dal momento che ai proprietari delle aree interessate dalla delocalizzazione dei volumi esistenti è richiesto di garantire diverse operazioni, devono essere riconosciuti adeguate quantità di diritti edificatori, tali da compensare:

- la demolizione degli edifici esistenti;
- la rimozione delle superfici impermeabilizzate;
- l'eventuale bonifica dei suoli (soprattutto nel caso di precedenti destinazioni produttive);
- la successiva rinaturalizzazione.

Per il funzionamento della politica di delocalizzazione delle opere incongrue il dimensionamento dei diritti è dunque un aspetto delicato. Come evidenziato dalla ricerca del DiAP (2011), è necessario considerare che i recinti sono composti da materiali piuttosto eterogenei (edifici principali e accessori, superfici impermeabili, recinzioni...) e, pertanto, deve essere operata una scelta rispetto a ciò che può essere computato come diritto e ciò che non lo è. Inoltre, il **dimensionamento dei diritti** deve considerare alcune particolari situazioni quali:

- la presenza di edifici e opere edilizie realizzate abusivamente o, eventualmente condonate;
- l'esistenza di fenomeni di sottoutilizzo o di abbandono degli edifici e degli spazi aperti;
- la qualità paesistico-ambientale del contesto in cui sono inseriti i recinti;
- la differente condizione localizzativa, ad esempio in termini di distanza dal margine urbano.

Queste condizioni possono incidere anche in maniera rilevante sui diritti edificatori assegnati, innalzando oppure diminuendo la loro quantità.

Un secondo aspetto da tenere in considerazione nella progettazione dei meccanismi di trasferimento dei diritti edificatori riguarda la selezione delle aree destinate ad accogliere le volumetrie generate da queste operazioni; si apre, infatti, il campo a nuove e differenti occasioni di riforma della città costruita attraverso la sua **densificazione**. L'innalzamento dei valori esistenti di volumi, abitanti, ma anche addetti dovrebbe essere vista positivamente nei territori della diffusione insediativa in quanto possibile strumento volto a creare o consolidare condizioni minime di 'urbanità densa' indispensabili per il funzionamento della città: sia nelle sezioni 'deboli' del tessuto urbano contrassegnate da sottoutilizzo (aree dismesse, tessuti a bassa densità, etc.); sia nei luoghi dotati di una maggior accessibilità rispetto al trasporto pubblico.

Tanto le operazioni di nuova edificazione su **suoli liberi interstiziali**, quanto i ragionevoli e auspicabili rafforzamenti dei valori di densità degli **spazi già costruiti** dovrebbero assumersi l'onere di assorbire le volumetrie trasferite dagli edifici mal localizzati (Lanzani, 2015); ovvero, a questi interventi potrebbe essere richiesto di acquisire una percentuale di diritti generati dalla rimozione dei recenti con il contestuale riconoscimento di alcuni sostegni e premialità (maggiori crediti volumetrici, riduzione degli oneri di urbanizzazione, semplificazione procedurale, etc.).

I piani urbanistici, attraverso la definizione dei propri obiettivi, strategie e regole dovranno comunque scegliere tra diversi **'scenari di circolazione dei diritti edificatori'** ciascuno caratterizzato da specifici vantaggi e limiti (per approfondire vedi Garda, 2013):

- la prima ipotesi consiste nel trasferire tutti i diritti edificatori in un unico 'punto di raccolta', che dovrà aver una dimensione territoriale significativa e proporzionata alla quantità di diritti generati dalle aree di delocalizzazione;
- la seconda ipotesi consiste nell'identificazione di differenti ambiti di concentrazione dei diritti con condizioni localizzative e dimensionali differenti;
- la terza ipotesi richiama l'opzione anticipata all'inizio del paragrafo, ovvero l'eventualità che attorno ad alcuni recinti con specifiche caratteristiche (ad es. buona accessibilità) si inneschino processi di coalescenza e inspessimento.

In ogni caso, l'attuazione di un programma di trasferimento dei diritti edificatori collegato al *de-sealing* di spazi aperti rappresenta un obiettivo ambizioso e assai complesso, la cui gestione difficilmente potrebbe essere affidata a meccanismi borsistici di scambio, analoghi a quelli sperimentati in alcune grandi città. Una soluzione potrebbe consistere nella creazione di una **struttura di supporto presso gli uffici comunali** (eventualmente anche intercomunale) che pubblicizzi il programma, offra supporto tecnico e giuridico, faciliti l'incontro tra domanda e offerta ed elabori proposte per il recupero dei suoli liberati dalle opere edilizie incongrue. Rispetto a quest'ultimo aspetto, la ricerca sviluppata dal DiAP (2011) presuppone che i suoli, una volta liberati e ripristinati, vengano acquisiti al patrimonio pubblico favorendo la creazione di **demani comunali**, eventualmente da affidare tramite bando a soggetti in grado di sviluppare progetti di nuova imprenditorialità agricola e di nuovi paesaggi (Lanzani, 2015); la **cessione pubblica** è, tuttavia, una condizione che non è stata espressamente prevista da tutte le leggi regionali che sino ad oggi si sono occupate di questa tematica.

Figura 14.2 – Criteri per il dimensionamento dei diritti edificatori

MODELLI E COMPONENTI SINGOLE	COMPENSAZIONE	RIDUZIONE PER IRREGOLARITÀ Regolare (R), condonato (C) e abusivo (A)	STATO D'USO Utilizzato (U), sottoutilizzato (S) e dismesso (D)			QUALITÀ AMBITO Ambito qualificato (Q) e ambito degradato (D)		LOCALIZ- ZAZIONE Ambito marginale (M) e ambito isolato (I)					
			R	C	A	U	S	D	Q	D	M	I	
1) Recinti con spazi aperti permeabili	Area di proprietà	Cessione gratuita	€/mq	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Recinzioni permanenti	Capacità edificatoria	0,01 mq/mq x St	1	-	-	1,2	-	0,8	1,2	0,7	1,2	0,9
2) Recinti con suoli manomessi	Area di proprietà	Cessione gratuita	€/mq	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Recinzioni permanenti	Capacità edificatoria	0,02 mq/mq x St	-	-	-	1,2	-	0,8	1,2	0,7	1,2	0,9
3) Recinti con suoli manomessi e presenza di fabbricati	Area di proprietà	Cessione gratuita	€/mq	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Recinzioni permanenti	Capacità edificatoria	0,02 mq/mq x St	-	-	-	1,2	-	0,8	1,2	0,7	1,2	0,9
	Spazi aperti impermeabilizzati												
	Fabbricati di piccola entità	Credito edilizio	100% SIp reale	1	0,7	0,1	1,2	1	0,8	1,2	0,7	1,2	0,9
4) Volumi agricoli	Area di proprietà	Cessione gratuita	€/mq	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Recinzioni permanenti	Capacità edificatoria	0,02 mq/mq x St	-	-	-	1,2	-	0,8	1,2	0,7	1,2	0,9
	Spazi aperti impermeabilizzati												
	Edifici principali	Credito edilizio	110% SIp reale	1	0,7	0,1	1,2	0,9	0,8	1,2	0,7	1,2	0,9
	Edifici e stalle per il ricovero di animali o per la lavorazione di beni	Credito edilizio	50% SIp reale	1	0,7	0,1	1,2	0,9	0,8	1,2	0,7	1,2	0,9
5) Volumi residenziali	Area di proprietà	Cessione gratuita	€/mq	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Recinzioni permanenti	Capacità edificatoria	0,02 mq/mq x St	1	-	-	1,2	-	0,8	1,2	0,7	1,2	0,9
	Manufatti temporanei o rimovibili												
	Spazi aperti impermeabilizzati												
	Edifici e fabbricati principali	Credito edilizio	110% SIp reale	1	0,7	0,1	1,2	0,9	0,8	1,2	0,7	1,2	0,9
	Edifici e fabbricati accessori	Credito edilizio	50% SIp reale	1	0,7	0,1	1,2	0,9	0,8	1,2	0,7	1,2	0,9
Volumi produttivi	Area di proprietà	Cessione gratuita	€/mq	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Recinzioni permanenti	Capacità edificatoria	0,04 mq/mq x St	1	-	-	1,2	-	0,8	1,2	0,7	1,2	0,9
	Spazi aperti impermeabilizzati												
	Edifici principali a destinazione produttiva e artigianale	Credito edilizio	110% SIp reale	1	0,7	0,1	1,2	0,9	0,8	1,2	0,7	1,2	0,9
	Edifici principali a destinazione uffici e terziario												
	Edifici e fabbricati accessori	Credito edilizio	50% SIp reale	1	0,7	0,1	1,2	0,9	0,8	1,2	0,7	1,2	0,9
Strade private o pubbliche e spazi per la sosta	Manufatti, accessori e attrezzature tecnologiche	Capacità edificatoria	0,10 mq/mq x St	1	0,7	0,1	1,2	0,9	0,8	1,2	0,7	1,2	0,9
	Area di proprietà	Cessione gratuita	€/mq	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Sedime strade Parcheggi e spazi per la sosta	Capacità edificatoria	0,10 mq/mq x St	-	-	-	-	-	-	1,2	0,7	1,2	0,9

Fonte: DiAP, 2011

14.3 La delocalizzazione delle opere edilizie incongrue nelle leggi di alcune regioni italiane

La demolizione di opere edilizie considerate incongrue rispetto alle caratteristiche (paesaggistiche, ambientali, ecologiche, agricolo-produttive, etc.) del contesto in cui sono inserite costituisce un principio già disciplinato da alcune leggi regionali, con tentativi di sperimentazione anche a livello comunale.

14.3.1 Emilia-Romagna

La prima Regione ad aver affrontato questa questione è stata l'Emilia-Romagna con la **L.R. 16/2002** che ha riconosciuto il concetto di 'opera incongrua' (art. 10), con cui sono state intese *“le costruzioni e gli esiti di interventi di trasformazione del territorio che per impatto visivo, per dimensioni planivolumetriche o per caratteristiche tipologiche e funzionali, alterano in modo permanente l'identità storica, culturale o paesaggistica dei luoghi”*. I comuni, nell'ambito del proprio piano strutturale (PSC), avrebbero quindi avuto la possibilità di individuare tali opere *“definendo gli obiettivi di qualificazione del territorio che con la eliminazione totale o parziale delle stesse si intendono realizzare e gli indirizzi e direttive in merito agli interventi da attuare”*. Solo con il piano operativo comunale (POC) i comuni avrebbero poi potuto realmente e puntualmente disciplinare *“gli interventi di trasformazione da realizzare per l'eliminazione totale o parziale delle opere incongrue e per il ripristino e la riqualificazione paesaggistica, architettonica o ambientale del luogo, in conformità alle previsioni del PSC”*.

Nella legge dell'Emilia-Romagna l'attuazione di queste azioni non veniva affidata a sistemi di trasferimento dei diritti edificatori ma, prioritariamente, all'attivazione di **procedure negoziali** con i soggetti proprietari degli immobili, promuovendo la partecipazione di soggetti interessati all'attuazione dell'intervento di ripristino, attraverso un procedimento ad evidenza pubblica. Dunque, con l'approvazione del POC, le opere incongrue e le aree oggetto di ripristino sarebbero state sottoposte a vincolo preordinato all'**esproprio** con la connessa dichiarazione di pubblica utilità degli interventi. Per sostenere i comuni, l'art. 11 della stessa legge ha previsto che la Regione potesse stanziare un programma regionale di contributi destinati a finanziare l'acquisizione delle opere incongrue e delle aree oggetto di ripristino - ovvero l'indennità di esproprio e le spese delle procedure espropriative – nonché la realizzazione degli interventi di ripristino, comprese le spese di progettazione.

Solo con la più recente **legge urbanistica regionale n. 24/2017**, l'Emilia-Romagna ha espressamente previsto la possibilità di intervenire nella rigenerazione delle opere edilizie incongrue attraverso il **riconoscimento di diritti edificatori**, come forma di compensazione per la cessione dell'area (art. 14); non viene, tuttavia, specificato a chi spettino i costi di demolizione, eventuale bonifica e ripristino dell'area.

Per quanto riguarda gli effetti delle disposizioni normative in Emilia-Romagna, si deve evidenziare che gli interventi comunali di eliminazione delle opere incongrue sono stati piuttosto limitati: circa 15/20 comuni si sono attivati e la Regione ha sostenuto soprattutto interventi di carattere esemplificativo, di dimensioni medio/grandi, localizzati più che altro in prossimità dei centri storici, più che in ambiti peri-urbani.

14.3.2 Veneto

La seconda Regione ad aver legiferato sul tema è il Veneto che nel 2004 è intervenuta con la propria **legge per il governo del territorio e in materia di paesaggio, n. 11/2004** riconoscendo ai comuni, con l'art. 36, la facoltà di individuare nell'ambito del proprio *piano di assetto del territorio (PAT)*, i criteri per identificare le opere incongrue, gli elementi di degrado, gli interventi di miglioramento della qualità urbana e di riordino della zona agricola, e di definire gli obiettivi di ripristino e di riqualificazione del

territorio che si intendono realizzare, gli indirizzi e le direttive relativi agli interventi da attuare; tali intenzioni si attuano con il successivo *piano degli interventi* (PI).

Rispetto all'E-R, la legge veneta ha previsto sin da subito il ricorso ai diritti edificatori - qui identificati con l'espressione 'credito edilizio' - ossia al riconoscimento ai proprietari di una quantità volumetrica liberamente commerciabile tale da compensare sia gli interventi di demolizione, sia la realizzazione degli interventi di miglioramento della qualità paesistico-ambientale; diversamente dalla Regione E-R non è stato specificato se l'area dovesse essere ceduta al comune e, quindi, se il credito edilizio per la riqualificazione ambientale dovesse essere commisurato anche a questa condizione.

Con la **legge regionale per il contenimento del consumo di suolo n. 14/2017**, il Veneto è nuovamente intervenuto sulla materia, estendendo la possibilità di realizzare interventi di riqualificazione ambientale (demolizione e ripristino del suolo) non solo nel caso di opere incongrue o di elementi di degrado, ma anche nel caso di manufatti ricadenti in aree a pericolosità idraulica e geologica, o nelle fasce di rispetto stradale. Inoltre, la legge ha previsto la facoltà, per il *piano degli interventi* (PI) di prevede misure di agevolazione degli interventi di delocalizzazione verso gli ambiti di urbanizzazione consolidata, per esempio mediante premialità in termini volumetrici o di superficie e la riduzione del contributo di costruzione.

Sulla linea della precedente L.R. 11/2004, non viene imposta la cessione pubblica dell'area, ma viene precisato che il suolo ripristinato all'uso naturale o seminaturale è assoggettato ad un vincolo di non edificazione, trascritto presso la conservatoria dei registri immobiliari; tale vincolo permane fino all'approvazione di una specifica variante allo strumento urbanistico che non può essere adottata prima di dieci anni dalla trascrizione del vincolo.

Infine, la legge ha istituito un **fondo regionale per la rigenerazione urbana** e per le spese di progettazione e demolizione delle opere incongrue che nel luglio del 2018 ha consentito di emanare il **primo bando** per l'assegnazione di finanziamenti per le spese di demolizione e ripristino (fino al 50% del costo complessivo) per una somma complessiva di 200 mila euro. Dal momento che a questo finanziamento non era associato il riconoscimento di crediti edilizi da trasferire, la partecipazione di soggetti privati è stata assai limitata (2 soggetti), mentre maggior interesse è stato dimostrato da parte dei comuni per demolire edifici pubblici pericolanti, scuole e caserme in disuso, etc.¹⁸... Nel mese di novembre è stata approvata la graduatoria. Delle 19 istanze di finanziamento presentate (delle quali 2 non ammissibili) sono state ammesse 2 per un finanziamento pari a 50 mila euro ciascuna e 9 per finanziamenti di importi decisamente inferiori; tra queste, due interventi privati riguardanti uno la demolizione e il ripristino del suolo occupato da un fabbricato ad uso promiscuo e l'altro da un fabbricato per allevamento attualmente in disuso.

Recentemente, la Regione ha espresso l'intenzione di riproporre il bando con il medesimo budget, sebbene, su indicazione del Consiglio, sia probabilmente intenzionata a rivedere le regole relative alla sua ripartizione per entità dell'intervento.

Il *commitment* veneto verso il problema dei manufatti incongrui sembra quindi essere abbastanza elevato, tanto da essere inserito nel primo articolo della recentissima **legge regionale n. 14/2019 'Veneto 2050'** per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio; infatti, nell'ambito

¹⁸ Purtroppo, dalla sola analisi dei documenti allegati alla delibera di approvazione delle graduatorie, non è stato possibile approfondire se si tratti di edifici localizzati in ambiti agricoli e semi-naturali; dalle brevi descrizioni degli interventi sembra però potersi evincere che si tratta più che altro di localizzazioni urbane, per quanto in contesti a bassa o bassissima densità insediativa, tipici dei territori della città diffusa veneta.

delle finalità di contenimento del consumo di suolo nonché di rigenerazione e riqualificazione del patrimonio immobiliare, la legge promuove, in particolare, *“politiche per la densificazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata, mediante la demolizione di manufatti incongrui e la riqualificazione edilizia ed ambientale, contemplando specifiche premialità e incrementi volumetrici connessi all’utilizzo di crediti edilizi da rinaturalizzazione”*. Dunque, perlomeno negli intenti, sembra che la legge sposi il principio per il quale la densificazione e rigenerazione della città consolidata (con l’implementazione delle centralità urbane) debba avvenire per assorbimento di diritti edificatori provenienti da manufatti incongrui, così da consentire anche la ri-valorizzazione del paesaggio e la rinaturalizzazione del territorio, l’utilizzo agricolo del suolo, nonché la sicurezza delle aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica. L’articolo 4 è specificatamente dedicato ai crediti edilizi da rinaturalizzazione, prevedendo che la Giunta Regionale, entro quattro mesi dall’entrata in vigore della legge, detti una disciplina più puntuale; infatti, la L.R. 11/2004 non ha sostanzialmente mai trovato applicazione nei comuni veneti, sia per la mancanza di disposizione attuative più specifiche, sia per l’assenza presso i Comuni di *Registri dei crediti edilizi* in formato elettronico, ma solo, laddove presenti, in formato cartaceo. La disciplina puntuale che dovrà essere approvata dalla Giunta dovrà riguardare aspetti quali:

- i criteri per il dimensionamento dei diritti edificatori da riconoscere agli interventi demolitori;
- le modalità da osservare per l’iscrizione dei crediti edilizi da rinaturalizzazione in un’apposita sezione del Registro Comunale Elettronico dei Crediti Edilizi (RECRED)
- le modalità per accertare il completamento dell’intervento demolitorio e la rinaturalizzazione;
- i criteri operativi da osservare da parte dei comuni per la cessione sul mercato di crediti edilizi da rinaturalizzazione generati da immobili pubblici comunali.

È poi previsto che i comuni approvino (con aggiornamento annuale) una variante al proprio strumento urbanistico finalizzata:

- all’individuazione dei manufatti incongrui la cui demolizione sia di interesse pubblico, anche sulla base delle richieste presentate dai soggetti privati a seguito della pubblicazione dell’avviso di manifestazione di interesse;
- all’attribuzione dei crediti edilizi da rinaturalizzazione sulla base di parametri quali:
 - o localizzazione, consistenza volumetrica/ superficie, destinazione d’uso dell’esistente;
 - o costi di demolizione e di eventuale bonifica, nonché di rinaturalizzazione;
 - o specifiche destinazioni d’uso e tipologie di aree o zone di atterraggio dei crediti.
- alla definizione delle condizioni cui eventualmente subordinare gli interventi demolitori e la successiva rinaturalizzazione;
- all’individuazione delle aree di atterraggio dei crediti edilizi da rinaturalizzazione, ovvero delle aree nelle quali sono previsti indici di edificabilità differenziata in funzione del loro utilizzo.

14.3.3 Piemonte, Umbria e Liguria

L’Emilia-Romagna e il Veneto non sono state le uniche Regioni a dotarsi di una normativa specificatamente dedicata ai principi e ai meccanismi per la demolizione di opere edilizie inserite in particolari contesti geografici.

Ad esempio, **nel 2013** la Regione **Piemonte** (modificando e aggiornando con un complesso provvedimento la storica legge urbanistica regionale detta 'Legge Astengo') ha introdotto per i *piani urbanistici comunali* la possibilità di individuare gli edifici rurali abbandonati o non più necessari alle aziende agricole, di regolarne la possibile riqualificazione, riutilizzazione, oppure la totale demolizione con ripristino dell'area a coltura agricola o a rimboschimento, con il fine di valorizzare e tutelare il territorio agricolo; in questo caso, verrebbe riconosciuta una cubatura residenziale e/o una quota della superficie coperta dei fabbricati accessori all'attività agricola, da trasferire attraverso i sistemi perequativi disciplinati dalla stessa legge urbanistica regionale.

Successivamente alla legge lombarda del 2014 che verrà approfondita più avanti, **l'Umbria nel 2015** con il suo *Testo Unico in materia di governo del territorio* (L.R. 1/2015), ha previsto l'istituto della premialità con lo scopo di incentivare i soggetti attuatori delle trasformazioni ad aumentare i propri impegni per la qualità edilizia, urbanistica ed ambientale, ad esempio, eliminando i detrattori ambientali o realizzando interventi di riqualificazione ambientale. Secondo la legge, inoltre, l'entità dei diritti edificatori da riconoscere a seguito della rimozione dei detrattori ambientali, deve essere, commisurato al valore di mercato degli immobili e alle spese di demolizione, ripristino dei luoghi, e smaltimento, incrementato di almeno il trenta per cento come premialità.

Infine, **nel 2015** la Regione **Liguria**, attraverso un'integrazione alla propria legge urbanistica (L.R. 36/1997), ha previsto che il piano urbanistico comunale (PUC), negli ambiti e nei distretti di trasformazione, potesse prevedere la demolizione totale e parziale dei fabbricati - ad esempio nel caso di condizioni di rischio idraulico o di dissesto idrogeologico - riconoscendo i corrispondenti crediti edilizi in funzione della destinazione d'uso degli edifici da demolire; il PUC deve inoltre individuare gli ambiti e i distretti nei quali tali crediti possono essere trasferiti, anche con tempistiche di utilizzo differite, fissando le relative percentuali di utilizzo per l'attuazione degli interventi previsti nei distretti e negli ambiti secondo la rispettiva disciplina.

14.4 Le opere edilizie incongrue nelle disposizioni regionali lombarde per il contenimento del consumo di suolo

14.4.1 La legge regionale 31/2014

Come anticipato, la Regione Lombardia è intervenuta nel 2014 su questo tema nell'ambito della legge regionale sul consumo di suolo (L.R. 31/2014) finalizzata non solo ad una riduzione delle previsioni di nuova urbanizzazione (in particolare quelle legate agli ambiti di trasformazione dei Documenti di Piano dei PGT), ma anche alla rigenerazione dell'ambiente costruito (attraverso interventi urbanistico-edilizi abbinati a iniziative sociali) e, appunto, al recupero del suolo impermeabilizzato; infatti, la norma riconosce all'articolo 4 comma 9¹⁹ il problema dell'esistenza nel territorio lombardo di opere edilizie incongrue presenti nel territorio agricolo e negli ambiti di valore paesaggistico per le quali prevedere

¹⁹ L'articolo non era previsto nella versione iniziale del progetto di legge di iniziativa del Presidente della Giunta Regionale 'PDL 140'; è stato inserito attraverso il sub-emendamento 1287, recuperando quanto proposto dall'articolo 8 del 'PDL 156' di iniziativa consiliare.

volontari interventi di demolizione dei manufatti e contestuale ri-permeabilizzazione e recupero ambientale del suolo.

La L.R. 31/2014 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, le opere edilizie incongrue da demolire a fronte del riconoscimento di diritti edificatori dimensionati secondo criteri stabiliti dal piano stesso. I diritti edificatori così riconosciuti sono utilizzabili in opportuni ambiti individuati dal piano di governo del territorio entro il tessuto urbano consolidato. La legge precisa l'esclusione da tali previsioni degli edifici non norma con i permessi previsti dalla legge nonché, evidentemente, di quelli sottoposti a specifica tutela; inoltre nel caso di edifici ad uso agricolo, essi devono essere dismessi da almeno cinque anni per poter essere considerati nel 'censimento' delle opere incongrue. Successivamente, con la legge regionale n. 4 del 15 marzo 2016, è stata data la possibilità di applicare i meccanismi di trasferimento dei diritti edificatori, anche per la mitigazione del rischio idrogeologico.

14.4.2 I Criteri per l'identificazione nei piani di governo del territorio delle opere edilizie incongrue

Per dare attuazione alle disposizioni normative, nel novembre del 2016, la Giunta Regionale ha approvato il documento recante "Criteri per l'identificazione nei piani di governo del territorio delle opere edilizie incongrue presenti nel territorio agricolo e negli ambiti di valore paesaggistico" (D.g.r. 18 novembre 2016 - n. X/5832).

- Per orientare l'operato dei comuni, la prima questione affrontata dai *Criteri* è stata quella di definire l'oggetto, ovvero la **definizione di incongruità**.
 - o Nell'esperienza dell'E-R questo aspetto si era rivelato da subito piuttosto critico, in quanto legato a componenti considerate piuttosto soggettive (per approfondire vedi Claser, 2003). Nel caso lombardo, il campo della valutazione viene ristretto al solo territorio agricolo o negli ambiti di valore paesaggistico sin dalla legge stessa – escludendo quindi i più problematici tessuti storici o consolidati, anche perché non coerenti con le finalità della legge - e si dichiara come con opere incongrue si intenda "riferirsi in particolare alle opere edilizie esistenti [...] che, per impatto visivo, dimensioni planivolumetriche o caratteristiche tipologiche e funzionali, rappresentino un'evidente alterazione negativa e permanente (detrattori ambientali) dell'integrità e dell'identità storica, culturale e paesaggistica dei luoghi". Nel box che segue tale definizione entra ulteriormente nello specifico, precisando, ad esempio, che l'incongruità può essere dovuta a varie forme di interferenza quali la localizzazione in prossimità dei corsi d'acqua o in aree a pericolosità geologica e idrogeologica, o la localizzazione entro gli elementi di primo livello, i corridoi e i varchi della rete ecologica regionale, provinciale o comunale; oppure l'incongruità può essere valutata in relazione al conflitto con il sistema irriguo e la strutturazione del territorio agricolo (siepi e filari, orditura dei campi, sistema di parcellizzazione). Attraverso una lista piuttosto esaustiva di situazione di incongruità - facenti riferimento soprattutto a **interferenze con gli ecosistemi, con gli elementi del paesaggio agrario, o a situazioni**

di rischio – si forniscono quindi utili elementi per orientare la valutazione da parte dei tecnici comunali e degli estensori dei piani.

- Il secondo aspetto che viene trattato dal documento riguarda il **dimensionamento e l'atterraggio dei diritti edificatori** riconosciuti come compensazione urbanistica.
 - o Viene sollecitata l'attenzione dei comuni verso la considerazione che i diritti volumetrici generati dalla demolizione delle opere incongrue debbano rientrare nel conteggio complessivo del dimensionamento del piano comunale, ovvero che debbano confrontarsi con il fabbisogno insediativo stimato e con l'eventuale necessità di incrementare la dotazione di servizi e infrastrutture. Viene ribadita l'importanza di **ricollocarli in ambiti interni al tessuto urbano consolidato**, privilegiando localizzazioni quali gli ambiti di rigenerazione urbana o le aree limitrofe alla mobilità pubblica. Come nel testo della legge non si fa riferimento all'obbligo di cessione pubblica dell'area ripristinata, né alla destinazione urbanistica che gli dovrà essere assegnata, ma il documento approvato dalla Giunta sottolinea l'obbligo di trascrizione dei diritti volumetrici generati dalla demolizione delle opere incongrue nel registro delle cessioni dei diritti edificatori; più precisamente, in esso sono da annotare il rilascio dei certificati attestanti l'attribuzione di diritti edificatori e l'avvenuto utilizzo degli stessi.
 - o Infine, i *Criteri* individuano alcuni **aspetti che i Comuni possono utilizzare per dimensionare la quantità di diritti edificatori da riconoscere ai proprietari**, con un'impostazione abbastanza analoga a quelle precedentemente illustrate e proposta dal DiAP (2011) e dalla legge *Veneto 2050*; inoltre, il documento regionale propone ai Comuni di prevedere 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 contemplino, 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.).

- L'ultima questione affrontata dai Criteri concerne il ripristino ambientale dei suoli. L'obiettivo della Regione è quello di stimolare i comuni a considerare ogni intervento di demolizione non tanto e soltanto come un'operazione di eliminazione di un detrattore e conseguente generazione di un miglioramento estetico-visuale locale, per quanto in sé significativo, ma piuttosto come un tassello di un più ampio progetto di ridisegno del contesto volto all'implementazione della rete ecologica e/o della rete verde, alla valorizzazione delle aree di pregio ambientale, alla ricostruzione/consolidamento del paesaggio agrario, alla riqualificazione fluviale e alla sua messa in sicurezza.

14.4.3 Il PTR integrato ai sensi della L.R. 31/2014. I criteri per la *Carta del consumo di suolo* del PGT

La questione delle opere incongrue è stata affrontata anche dai documenti che hanno integrato il vigente PTR per adeguarlo alla L.R. 31/2014, più precisamente, da ***Criteri per l'attuazione della politica di riduzione del consumo di suolo***. Tale documento, con il fine di tutelare il sistema rurale e il suolo agricolo, sollecita gli enti locali (nel momento della redazione dei propri strumenti di pianificazione) a *“promuovere il riutilizzo o la demolizione degli immobili dismessi e/o la demolizione delle opere edilizie valutate come incongrue (ai sensi della delibera di giunta redatta in conformità del comma 9 dell’art.4 della L.R. 31/14) che possono costituire elementi di degrado, disciplinando con attenzione la riqualificazione/permeabilizzazione dei suoli recuperati a seguito della demolizione delle opere/volumi incongrui, anche in considerazione del progetto di rete ecologica/rete verde comunale”* (pag. 33).

Oltre a ciò, i criteri che vengono forniti per elaborare la *Carta del consumo di suolo* del PGT sembrano orientare i comuni verso il riconoscimento delle opere edilizie incongrue come *aree della rigenerazione* in quanto presentatati la seguente caratteristica: *“e) aree esterne o ai margini del TUC/centro edificato abbandonate o usate impropriamente (tra le quali cave cessate non recuperate, aree residuali di infrastrutture, aree ad usi impropri rispetto ai vincoli di parco o altri vincoli di natura ambientale e paesistica, ecc.)”*; se riconosciute come tali devono poi essere classificate come *“aree che in considerazione della specifica collocazione territoriale, situazione ambientale e caratteristiche precipue, anche in seguito alle modificate condizioni del contesto urbanistico non risultano mostrare condizioni adeguate alla loro rigenerazione edilizia, affacciando piuttosto un’opportunità di ricostruzione di ecosistemi e rinaturalizzazione dell’ambiente, anche con finalità di ricomposizione del paesaggio rurale e rimboschimento”* così da distinguerle dalle *aree della rigenerazione* destinate, invece, ad essere riutilizzate.

Dunque, se il tema delle opere edilizie incongrue, così come evidenziato dalla L.R. 31/2014 e dalla connessa D.G.R., fosse passato inosservato ai comuni lombardi, la sua ritrattazione nei *Criteri* – da consultare necessariamente per la costruzione della *Carta del consumo di suolo* – dovrebbe spingere i Comuni verso la considerazione di questa problematica così da individuare opportune strategie nei propri strumenti.

14.5 Le esperienze di due comuni Brianzoli

Attualmente, non si ha notizia di casi di applicazione del sistema previsto dalla L.R. 31/2014 che abbiano determinato il ripristino di suoli precedentemente occupati da opere edilizie riconosciute come incongrue dallo strumento urbanistico comunale. Si tratta evidentemente di un sistema tecnicamente e giuridicamente complesso, centrato sull’individuazione di un punto di incontro tra una domanda e un’offerta di diritti edificatori che deve essere in grado da una parte di compensare il proprietario dell’opera edilizia incongrua per il valore del proprio bene e per i costi sostenuti, dall’altro di assicurare la sostenibilità economica dell’intervento di trasformazione edilizia/urbanistica che assorbe i diritti.

Esistono tuttavia però due esperienze di interesse che hanno tentato di intervenire su questo tema, con modalità differenti, entrambe localizzate nel territorio Brianzolo:

- Il comune di Nova Milanese, che molti anni prima dell'approvazione della legge ha avviato un processo di delocalizzazione di alcuni depositi di materiali edili presenti nel territorio del Parco locale d'interesse sovracomunale Grugnotorto-Villoresi, mediante accordi bonari tra l'Amministrazione, i proprietari dei terreni da rinaturalizzare e i proprietari dei terreni su cui localizzare i nuovi depositi;
- Il comune di Desio, che precedendo di poco l'approvazione della L.R. 31/2014 si è dotato di un Piano di Governo del Territorio che stabilisce la possibilità per gli edifici regolarmente autorizzati (o sanati) localizzati in territorio agricolo di trasferire i propri volumi nel tessuto urbano consolidato o in alcuni ambiti di trasformazione.

14.5.1 Nova Milanese

Con l'obiettivo di riqualificare un ambito dell'allora costituendo PLIS Grugnotorto-Villoresi, il Piano Regolatore Generale del 1999 di Nova Milanese aveva previsto il Comparto di riqualificazione urbana Cru D9 in cui realizzare un Piano per insediamenti produttivi (P.I.P. ex lege 167/1962) in cui trasferire i depositi di materiali edili per le imprese di costruzioni locali.

Dunque, la finalità dell'operazione era duplice:

- da una parte, la risoluzione di un problema reale e contingente che aveva portato all'utilizzo incongruo di alcune aree inedificate, destinate a servizi dal P.G.T (le c.d. aree standard), per il ricovero di materiali e attrezzature edili. Questo fenomeno era responsabile di evidenti impatti territoriali negativi di natura paesaggistica e ambientale. In particolare, l'Amministrazione comunale intendeva acquisire le aree impropriamente utilizzate da imprese di costruzione locali situate all'interno del perimetro del Parco per utilizzarle come spazi pubblici destinati alla realizzazione del Parco stesso o di opere pubbliche connesse alla sua fruibilità;
- dall'altra parte, l'azione di sostegno alle imprese di costruzioni locali – settore allora assai vivace - che manifestano l'esigenza di avere spazi idonei a depositare materiali ed attrezzature funzionali allo svolgimento della loro attività.

Nel P.I.P. in cui si sarebbero trasferite le attività, il P.R.G. non prevedeva alcuna possibilità di edificazione se non la realizzazione di tettoie per il solo ricovero di materiali deperibili e demandava alla predisposizione del progetto del PIP la definizione delle regole edilizie e di trattamento del suolo da rispettare.

Dopo alcuni anni, nel 2004, l'Amministrazione comunale ha avviato il dialogo con i proprietari sia delle aree ad usi incongrui (di Via Moro e Via Assunta), sia dell'area del futuro P.I.P (Via La Malfa) giungendo, dopo faticose trattative, tra il novembre del 2005 e il gennaio del 2007 ad una serie di accordi bonari (o meglio, acquisizioni di obbligazioni a cedere) ratificati con Delibere di Consiglio Comunale che prevedevano:

- il recupero di 9.820 mq di aree degradate nel PLIS, a fronte del riconoscimento da parte dell'A.C. di 20 euro/mq;

- l'acquisizione di circa 7.500 mq per la realizzazione del P.I.P., riconoscendo 51,65 euro/mq ai proprietari.

Figura 14.3 - Le aree incongrue in Via Moro e Via Assunta nei pressi del Canale Villoresi



Fonte: Google Earth

Il P.I.P è stato successivamente adottato nel novembre del 2007 e approvato nel febbraio 2008; tuttavia, a causa del ricorso al TAR di alcuni proprietari dell'area del P.I.P. e della volontà di alcuni proprietari di aree ad uso incongruo di uscire dall'operazione, l'A.C. è dovuta nuovamente intervenire con delibera consiliare. Pur di conseguire l'obiettivo desiderato, è stato assunto l'impegno di modificare il PIP a seguito del riconoscimento, in fase di redazione del P.G.T, di capacità edificatoria per la costruzione di capannoni industriali per il ricovero di materiali edili deperibili; inoltre, sono stati annullati gli accordi con i proprietari delle aree via Assunta localizzate lungo il corso del corso del Canale Villoresi.

Nel frattempo, già a partire del 2007, i terreni di via Moro erano stati sgomberati dai proprietari, ripristinati a verde e attrezzati con le ciclabili dall'Amministrazione e aperti alla comunità nel 2010.

Con il nuovo P.G.T. (in vigore dal marzo 2011), l'area del PIP è stata modificata includendola nelle aree di nuovo insediamento sotto la classificazione "Area NI 6 - via La Malfa" (art. 8.9 delle norme di attuazione del Piano delle regole) con destinazione d'uso industriale e artigianale, limitatamente alla realizzazione di capannoni per il ricovero di materiali per le imprese edili locali.

Figura 14.4 e 14.5 - Gli effetti dell'intervento di recupero ambientale e di realizzazione della ciclabile nelle aree di Via Moro



Fonte: Google Earth

Nel 2014 è stata presentata da parte dei privati la richiesta di attivazione del P.I.P. contenente una proposta di riassegnazione dei lotti del P.I.P. A fronte dell'impossibilità di mantenere i rapporti proporzionali derivanti dall'assetto che avevano le aree all'origine, i 13 proprietari (di cui 5 erano gli ex proprietari dell'area P.I.P e 7 dell'"incongruo" di via Moro) erano comunque riusciti a concordare autonomamente un assetto che li soddisfacesse.

Con Delibera di Giunta Comunale n. 156 del 2016 è stata accolta la richiesta di attivazione del piano attuativo, sono stati reiterati gli accordi bonari di cessione e il "vecchio" P.I.P. è stato adeguato al P.G.T., ovvero consentendo agli assegnatari (in diritto di proprietà) di realizzare capannoni al posto delle sole tettoie, senza però alterare i rapporti di copertura inizialmente previsti.

Con il sistema di acquisizioni/riassegnazioni adottato dal Comune di Nova Milanese, il piano economico-finanziario del P.I.P. ha previsto un costo totale di poco più di 108 mila euro per il comune, a fronte di più di 250 mila euro che dovranno essere versati dagli operatori per oneri di urbanizzazione, contributi sul costo di costruzione, monetizzazioni, etc.; dunque, un'operazione 'conveniente' che però

non si è ancora conclusa. La convenzione attuativa, infatti, non è stata ancora stipulata, anche per effetto della crisi che ha colpito alcuni operatori.

Figura 14.6 – Planivolumetrico del P.I.P. di via La Malfa con individuazione dei lotti assegnati, delle superfici coperte e di quelle permeabili, nonché delle alberature di mitigazione da realizzare



Fonte: Comune di Nova Milanese - D.G.C. n. 156 del 9/11/2016

La via dell'accordo bonario è stata tentata anche in altre situazioni, incontrando notevoli difficoltà nel rapporto con i privati soprattutto laddove le opere edilizie realizzate si trovavano in circostanze al limite della legalità. Acquisendo al costo di 20 euro/al mq, l'A.C. è però riuscita a liberare un'area vicina al cimitero dall'ingombrante presenza di un autodemolitore, trattenendo al patrimonio pubblico i diritti edificatori così da poterli vendere in futuro ai soggetti interessati e ricavarne un utile.

Nel territorio di Nova Milanese permangono comunque ancora numerose situazioni di incongruità; nel P.G.T. del 2010, veniva evidenziato come nelle aree ai margini degli agglomerati urbani vi fosse una presenza diffusa di funzioni di varia natura, spesso incompatibili con la destinazione a parco: aree di deposito di varia classificazione, orti abusivi e/o familiari, cave, aree incolte, attività artigianali, demolitori. Il PGT ha stimato che il totale di queste aree (circa 150 ettari) coinvolgesse ben il 20% della superficie del Parco del Grugnotorto Villorosi nel Comune di Nova; anche considerando le sole aree ancora occupate da depositi (in rosso, nella figura che segue) risulta difficile immaginare che la strada (onerosa) degli accordi bonari possa continuare a rappresentare la strategia di riferimento.

Figura 14.7 - Le aree degradate nel comune di Nova Milanese



Fonte: estratto della Tavola DdP-H. - Sistema del verde ambientale. Uso dei suoli nel PLIS Grugnotorto-Villoresi, scala 1:5000 – P.G.T del Comune di Nova Milanese (approvato con D.C.C. n. 43 del 24 settembre 2010)

Con diverse tonalità di verde sono rappresentate le aree ad uso agricolo o florovivaistico, le aree boscate o a prato, nonché gli ambiti di cava in fase di riqualificazione e recupero ambientale. In marrone, le aree incolte. In beige, gli ambiti di cava ancora attiva e i relativi impianti per i quali è prevista la dismissione e recupero ambientale. In azzurro, le aree su cui sono presenti manufatti abusivi. In rosso, le aree degradate ovvero quelle zone di territorio dove la presenza di depositi di materiali a cielo aperto. Con il numero 1 è individuato l'ambito recuperato in via Moro, con 1* quello del P.I.P.

Desio

Il Comune di Desio, con il P.G.T. approvato nel settembre 2014 ed entrato in vigore nel marzo 2015, ha adottato un approccio differente, rispetto a quello di Nova, per trattare il problema delle opere e attività incongrue; infatti, lo scenario e gli strumenti proposti dal piano hanno avuto come riferimento le riflessioni e le indicazioni che erano state sviluppate con la ricerca del DiAP (2011) per la riforma degli spazi aperti e delle aree produttive della Brianza.

Seguendo con maggior determinazione la strada tracciata dalla variante del 2011-12, il P.G.T-2015 si è fondato su alcune scelte qualificanti volte a definire una nuova prospettiva per il territorio, dopo anni di crescita tumultuosa e di lacerazione degli ambiti agricoli:

- eliminazione di ulteriori previsioni di urbanizzazione;

- introduzione del dispositivo per i trasferimenti volumetrici al fine di ridurre la frammentazione e il degrado degli spazi aperti;
- revisione della regolamentazione urbanistica-edilizia per la qualificazione degli ambienti già urbanizzati e il lavoro “sul costruito e tra il costruito”;
- individuazione di ulteriori aree per espandere il PLIS Grugnotorto-Villoresi e della Brianza centrale o meglio ancora in un nuovo Parco regionale.

La riqualificazione degli spazi periurbani è un tema che il piano ha affrontato tramite il piano delle regole e il piano dei servizi, interpretati - nella loro unione - come i documenti in cui depositare le scelte di disegno e di regolazione di lungo periodo volte a strutturare il territorio comunale.

Il progetto di “riforma” della ‘radura’ rappresentata dagli spazi aperti è stato impostato secondo diverse linee di intervento:

- la predisposizione sui suoi margini (‘a corona’) di spazi a prato e bosco di fruizione collettiva;
- la definizione di un cuore agricolo, di volta in volta differentemente connotato per il tipo di impresa che vi opera e il possibile mix di funzioni e di coltivazioni (alimentari e/o energetiche);
- il riordino in alcune aree del sistema dei recinti e di attività extra-agricole presenti e la eliminazione delle stesse in molte altre aree;
- la costruzione su vicinali e su nuovi percorsi di una rete di percorsi di mobilità lenta (relazionata alle reti di mobilità lenta urbane).

Figura 14.8 - Schemi idealtipici del progetto di riforma delle radure della Brianza centrale e delle azioni previste dal PGT di Desio per gli spazi aperti del territorio comunale



Fonte: DiAP, 2011

Per perseguire tali finalità è stato previsto l’utilizzo di due dispositivi normativi: la compensazione ecologica-ambientale preventiva e il trasferimento volumetrico. A questo secondo strumento è stato attribuito il compito di risolvere il problema del pulviscolo di edifici e di recinti presenti all’interno del territorio agricolo, nella consapevolezza di quanto potesse risultare ambiziosa tale operazione: “l’applicazione di questi dispositivi potrà darsi solo occasionalmente nei primi anni di validità del nuovo PGT e risulterà efficace solo se essi rimarranno validi in tempi relativamente lunghi e in forme certo

rettificabili nel tempo, ma costanti nella loro finalità e nel loro senso” (Relazione Tecnica del PGT, p. 94).

In primo luogo, la normativa del piano (art. 15) ha statuito che, nel caso di edifici regolarmente autorizzati (anche attraverso sanatoria), non adibiti all’uso agricolo da almeno tre anni, ubicati nelle zone classificate come Zone agricole, fosse possibile trasferire i diritti edificatori. Lo stesso articolo ha definito i criteri da rispettare per dimensionare i diritti da trasferire:

- in caso di edifici ad uso residenziale e/o commerciale è stato previsto di riconoscere la possibilità di trasferire fino al 200% della SLP esistente;
- in caso di edifici ad uso produttivo e/o artigianale è stato previsto di trasferire fino al 150% della SLP esistente qualora fosse mantenuto l’uso produttivo ed artigianale nella nuova localizzazione, o, in alternativa, il 100% della SLP esistente in caso di nuova destinazione ad uso residenziale.

Dunque, il piano ha optato per un meccanismo di definizione dell’entità dei diritti molto più semplice rispetto a quanto era stato ipotizzato dalla ricerca del DiAP e consigliato dai *Criteri* regionali.

La normativa ha poi specificato che, a fronte trasferimento delle volumetrie, dovesse avvenire la contestuale cessione gratuita dell’area, la totale rimozione degli edifici esistenti e di tutte le pertinenze nonché il ripristino ambientale.

Per quanto riguarda l’atterraggio dei diritti, sono state individuate due tipologie di aree:

- tramite pianificazione attuativa, i diritti potranno atterrare nelle aree classificate come Ambiti di riqualificazione urbana – disciplinati dal documento di piano - ulteriormente distinti in:
 - o Ambiti di riqualificazione urbana **per il trasferimento volumetrico a destinazione residenziale (ARU_t)**, ovvero aree inedificate, intercluse nel tessuto urbanizzato, per interventi di nuova edificazione residenziale che per attivarsi devono necessariamente raggiungere un indice minimo di utilizzazione territoriale ($U_{t_{min}}$) derivante dai trasferimenti;
 - o Ambiti di riqualificazione urbana produttivi (ARU_p), ovvero aree intercluse nell’urbanizzato in cui completare e riorganizzare la trama del tessuto produttivo esistente, anche attraverso trasferimenti dalle aree incongrue nella misura massima del 20% oltre la SLP ammessa dalla norma di zona.
- in alternativa, i diritti potranno atterrare in alcuni ambiti del tessuto urbano consolidato disciplinati dal piano delle regole: nelle zone classificate come Isolati con edilizia aperta (art. 29) e nei Tessuti e lotti multifunzionali (art. 31) fino al raggiungimento dell’ $U_{f_{min}}$.

Per sostenere la politica di “sottrazione controllata”, il PGT ha previsto che, tra gli interventi di medio-breve termine, fosse implementato un sistema di facilitazione/coordinationo dell’incontro tra domanda di cubatura necessaria per raggiungere gli indici minimi di alcune zone e l’offerta di cubature

potenziali (di edifici in zone improprie); l'Amministrazione era, quindi, bene consapevole della necessità di doversi impegnare attivamente nella gestione di tale meccanismo.

Purtroppo, ad oggi, il trasferimento dei diritti edificatori per la rigenerazione paesistica ed ecologica degli spazi aperti di Desio non ha trovato ancora nessuna applicazione. Alcuni soggetti hanno mostrato interesse ad acquisire diritti per raggiungere l' UT_{min} per interventi nel tessuto urbano consolidato, ma il meccanismo si è dimostrato, da una parte tecnicamente piuttosto complesso e dall'altra eccessivamente oneroso. Data l'esistenza di una domanda, ma la carenza di offerta – non sembra, infatti, esserci interesse da parte dei proprietari dell'"incongruo" a delocalizzare - i diritti edificatori hanno raggiunto costi tali da comprimere i profitti delle operazioni di trasformazione edilizia/urbanistica nel TUC. Per tali ragioni l'Amministrazione comunale sembra essere orientata nella direzione di una ridefinizione della normativa riguardante le soglie minime di utilizzazione territoriale da dover raggiungere mediante trasferimento dei diritti edificatori.

Conclusioni

Il trasferimento dei diritti edificatori per la rinaturalizzazione dei suoli occupati da opere edilizie incongrue – dal punto di vista paesistico-ambientale, nonché di rischio idrogeologico – costituisce un tema di frontiera per la pianificazione urbanistica. In una prospettiva di azzeramento o contenimento del consumo di suolo, trova posto una strategia di riduzione delle superfici impermeabilizzate disperse nel territorio agricolo, abbinata alla densificazione e riorganizzazione dei tessuti urbani esistenti, soprattutto laddove le attuali densità sono molto basse e diventa quindi necessario creare condizioni minime di 'urbanità densa'.

Diverse leggi regionali hanno provato ad intervenire su questa questione, a partire dalla Regione Emilia-Romagna nel 2002 e dalla Regione Veneto nel 2004. Se gli strumenti inizialmente proposti per eliminare le opere edilizie incongrue non sono stati gli stessi – nel primo caso l'esproprio, nel secondo il riconoscimento dei crediti edilizi – l'evoluzione della normativa regionale sembra però aver consolidato l'idea che il trasferimento dei diritti edificatori, pur nella sua complessità tecnico-giuridica, costituisca lo strumento più idoneo.

Con la L.R. 31/2014 anche la Regione Lombardia ha previsto che i Comuni potessero individuare le opere incongrue nel proprio territorio, a cui riconoscere diritti edificatori a fronte della demolizione e ripristino dei suoli. Data l'importanza di fornire ai Comuni alcuni indirizzi sui quali impostare la propria politica di 'contrazione urbana selettiva' – soprattutto su aspetti cruciali quali il dimensionamento dei diritti da trasferire, gli scenari di allocazione dei diritti e il progetto di ripristino ambientale dei suoli – è stato approvato il documento recante i *Criteri per l'identificazione nei piani di governo del territorio delle opere edilizie incongrue presenti nel territorio agricolo e negli ambiti di valore paesaggistico*. La legge regionale lombarda e gli stessi Criteri non chiariscono tuttavia una questione piuttosto rilevante, ovvero il destino della proprietà dei suoli ripristinati. La Regione E-R prevede la cessione pubblica, mentre il Veneto specifica solamente l'apposizione del vincolo di inedificabilità per almeno dieci anni. Piuttosto che lasciare la questione alla libera scelta dei Comuni, sarebbe opportuno intervenire tramite legge assicurando che, con il trasferimento di superfici/volumetrie, vi sia la contestuale cessione pubblica del suolo rinaturalizzato. In questo modo, sebbene con una modalità incrementale, si costituirebbe un patrimonio pubblico di aree in territorio agricolo che i comuni potrebbero poi affidare

tramite bando, anche in considerazione della difficoltà di accesso alla terra per le giovani imprese agricole.

Una politica di 'bonifica paesistica' ed ecologica, o di messa in sicurezza idrogeologica del territorio, basata sul trasferimento volumetrico è evidentemente ambiziosa e richiede orizzonti temporali molto lunghi, anche solo per essere 'assimilata' dagli uffici tecnici comunali, quanto dalle comunità. Lo testimonia la difficoltà di attivazione del processo previsto dal PGT di Desio, ma anche l'esperienza di Nova Milanese, sebbene affidata al più tradizionale strumento dell'accordo bonario (consentito dalla non usuale disponibilità di risorse comunali). La stabilità nel lungo periodo delle normative e del *commitment* da parte delle amministrazioni locali, nonché la predisposizione di strutture specificatamente volte a occuparsi della gestione dei trasferimenti, della sensibilizzazione sul tema e della facilitazione dell'incontro tra domanda e offerta sono aspetti fondamentali. È comunque evidente che, rispetto alla domanda, la generazione dell'offerta di diritti edificatori è più complessa e legata al progressivo esaurirsi del ciclo di vita dei diversi manufatti edilizi. La Regione potrebbe sostenere il processo prevedendo forme incentivanti (per esempio la riduzione degli oneri nel caso di trasferimenti verso 'colonie' recenti da completare e riorganizzare per i quali sarebbero dovute le maggiorazioni per interventi su aree ad uso agricolo) oppure, come in Veneto o Emilia-Romagna, introducendo un fondo specifico destinato a sostenere i costi di demolizione e ripristino, connessi a questa tipologia di operazioni. Inoltre, la stessa Regione potrebbe ulteriormente investire nella sensibilizzazione delle amministrazioni, degli operatori e dei cittadini verso questo tema.

Bibliografia

Claser A. (2003), *Il punto di vista. Riqualificazione e opere incongrue - alcune riflessioni*, in Inforum n. 15, pp. 12-13.

DiAP (2011), *Dopo la crescita. La riforma degli spazi aperti e delle aree produttive della provincia di Monza e Brianza*.

(disponibile al link

http://www.provincia.mb.it/export/sites/default/pianificazione_territoriale_parchi/pianificazione_territoriale/piano_territoriale_coordinamento/DOC_MeB_Diap_ottobre_2011_light.pdf).

Gallent N., Andersson J. and Bianconi M. (2006), *Planning on the Edge*. (Oxon: Routledge).

Garda E. (2013), *Approfondimenti. Dispositivo 3. Trasferimento dei diritti edificatori*. In A. Lanzani, A. Ali, D. Gambino, A. Longo, A. Moro, C. Novak, F. Zanfi, *Quando l'autostrada non basta*, Macerata: Quodlibet, pp. 190-195.

Garda E. (2015), *Proposte per una riforma degli spazi periurbani: il trasferimento dei diritti edificatori e la rigenerazione dei suoli dopo la crescita*. In M. Munafò e M. Marchetti (a cura di), *Recuperiamo terreno. Analisi e prospettive per la gestione sostenibile della risorsa suolo*, Milano: Franco Angeli, pp. 248-261.

Garda E. (2016), *I trasferimenti volumetrici e la riduzione del rischio idrogeologico nei territori urbani*, XXXVII Conferenza Italiana di Scienze Regionali. (disponibile al link <https://www.aisre.it/images/aisre/57d70db1460025.39840837/Garda.pdf>).

Lanzani A. (2012), *L'urbanizzazione diffusa dopo la stagione della crescita*, in C. Papa (a cura di), *Lecture di paesaggi*, Milano: Guerini, pp. 7-9.

Lanzani A. (2015), *Città territorio urbanistica tra crisi e contrazione. Muovere da quel che c'è, ipotizzando radicali modificazioni*, Milano: Franco Angeli.

PARTE QUARTA

OSSERVATORIO PER LA QUALITÀ DEL PAESAGGIO

CAPITOLO 15. Monitoraggio autorizzazioni paesaggistiche Enti Locali (MAPEL)

L'applicativo MAPEL, disponibile online da oltre 5 anni, ha consentito di conseguire risultati tangibili rispetto alla "dematerializzazione" dei provvedimenti paesaggistici rilasciati dagli Enti locali Lombardi: al 31 dicembre 2018 sono stati inseriti in MAPEL oltre 73.000 provvedimenti paesaggistici.

15.1 Provvedimenti paesaggistici inseriti in MAPEL nel 2018

Nel 2018 sono stati inseriti in MAPEL n. 11.574 provvedimenti paesaggistici rilasciati dagli enti locali lombardi dal 1° gennaio al 31 dicembre 2018 (i dati sono stati estratti dall'applicativo il 15.02.2019): 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 che merita di essere fatto rilevare è quello relativo al rapporto percentuale tra provvedimenti "ordinari" e "semplificati" in ragione dell'entrata in vigore del DPR 31/2017 (il 6 aprile 2017) che ha modificato le tipologie di opere escluse da autorizzazione paesaggistica o soggette ad autorizzazione "semplificata".

A quasi due anni dall'entrata in vigore della nuova disciplina è possibile esprimere alcune prime valutazioni sugli effetti che ne sono derivati: c'è stata una diminuzione delle autorizzazioni ordinarie ed un aumento delle semplificate (in forza dell'allegato B al DPR) oltre che una diminuzione delle semplificate per effetto dell'esclusione da autorizzazione di alcuni interventi (in forza dell'allegato A al DPR).

Tabella 15.1

	Provvedimenti 2016	Provvedimenti 2017	Provvedimenti 2018
Procedura ordinaria (art. 146)	7.707 (55,7%)	6.660 (51,2%)	4.417 (38,2%)
Procedura semplificata (Dpr 31/2017)	5.265 (38,1%)	5.483 (42,1%)	6.179 (53,4%)
Compatibilità paesaggistica	848 (6,2%)	867 (6,7%)	978 (8,4%)
Totale	13.820 (100 %)	13.010 (100 %)	11.574 (100 %)

Dal confronto con i due anni precedenti (v. tabella 1) è evidente che l'entrata in vigore del DPR 31/2017, almeno per quanto riguarda i dati desumibili da MAPEL, ha comportato rispetto al 2017 una contrazione di circa il 13% delle "ordinarie", un incremento del 11% delle "semplificate" ed un lieve incremento dell'1,5% delle compatibilità paesaggistiche e, rispetto al 2016, una contrazione di circa il 18% delle "ordinarie" ed un incremento del 15% delle "semplificate" (rispetto al 2016).

15.2 Tipologia di provvedimento paesaggistico

La grande maggioranza dei provvedimenti (n. 10.596 pari a circa il 92%) è relativo ad autorizzazioni paesaggistiche ordinarie (38%) o semplificate (54%), mentre le compatibilità paesaggistiche sono pari a circa il 8% dei provvedimenti inseriti in MAPEL.

Dal confronto tra provvedimenti favorevoli e negativi (tabella 2) 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.

Tabella 15.2

Provvedimenti 2018	Totali	Favorevoli	Negativi
Procedura "ordinaria"	4.417 (38%)	4.336 (98,2%)	81 (1,8%)
Procedura "semplificata"	6.179 (54%)	6.149 (99,5%)	30 (0,5%)
Compatibilità paesaggistica	978 (8%)	959 (98,1%)	19 (1,9%)
Totale	11.574 (100%)	11.444 (98,9%)	130 (1,1%)

I dati 2018 estrapolati per ambito provinciale (considerando i provvedimenti rilasciati da tutti gli enti titolari sull'intero territorio provinciale) non segnalano differenze significative rispetto al dato regionale complessivo ad eccezione della provincia di Brescia (2,6% rispetto al dato regionale pari a 1,1%).

15.3 Tipologia di ente

I provvedimenti paesaggistici inseriti in MAPEL dai diversi enti nel 2018 sono così suddivisi: Comuni (9.460 = 81,9%), Parchi (1.321 = 11,4%), Comunità Montane (373 = 3,2%) e Province (307 = 2,6%); decisamente contenuto è il numero dei provvedimenti paesaggistici rilasciati dalle Unioni di Comuni (100 = 0,8%) e dalla Regione Lombardia (13 = 0,1%).

Tabella 15.3

Enti competenti	Provvedimenti 2017	Provvedimenti 2018
Comuni	83,2 %	81,9 %
Unione di Comuni	0,5 %	0,8 %
Parchi regionali	11,2 %	11,4 %
Comunità montane	3,0 %	3,2 %
Province + Città Metropolitana Milano	2,0 %	2,6 %
Regione	0,1 %	0,1 %
Totale	100%	100%

Anche per questo dato gli scostamenti percentuali rispetto al 2017 sono davvero risibili (nell'ordine di qualche punto decimale).

Per quanto riguarda i provvedimenti paesaggistici rilasciati nel 2018 dai diversi enti si evidenziano, per esito del procedimento (tabella 5), alcuni scostamenti rispetto alla media regionale, laddove una percentuale maggiore di provvedimenti negativi è espressa dalle Comunità Montane (7,8%), dai Parchi (2,6%) e dalle Province (1,6%).

Tabella 15.4

Enti	Provvedimenti paesaggistici 2018		
	Totali	Favorevoli	Negativi
Comuni	9.460	9.398 (99,3%)	62 (0,7%)
Unioni di Comuni	100	100 (100%)	0 (0%)
Parchi regionali	1.321	1.287 (97,4%)	34 (2,6%)
Comunità Montane	373	344 (92,2%)	29 (7,8%)
Province e Città Metropolitana MI	307	302 (98,4%)	5 (1,6%)
Regione	13	13 (100%)	0 (0%)
Totale	11.574	11.444 (98,9%)	130 (1,1%)

Dalla disaggregazione del dato complessivo (interrogando i dati inseriti nell'applicativo MAPEL) per tipologia di procedura ed esito del procedimento, si evince che, in generale per tutti gli enti, è limitato il peso percentuale dei provvedimenti negativi in procedura "semplificata" o "compatibilità paesaggistica".

Oltre il 50% dei provvedimenti negativi rilasciati dai Comuni (34 su 62) e dai parchi regionali (20 su 34) riguardano procedure paesaggistiche "ordinarie" e, tale percentuale, è pari a circa il 75% per le Comunità Montane (22 su 29 provvedimenti riguardano procedure "ordinarie").

15.4 Tipologia di opere e interventi

I tipi ricorrenti, oltre la metà del totale dei provvedimenti inseriti in MAPEL (v. tabella 5), sono relativi ad opere ed interventi di manutenzione straordinaria (n. 2.967 = 26,05%), nuova costruzione (n. 1.666 = 14,40%) e ristrutturazione edilizia (n. 1.222 = 10,77%). Fra le tipologie di opere con un peso percentuale significativo vanno segnalate le insegne pubblicitarie (4,57%), le recinzioni, accessi carrai, pedonali (4,55%), gli impianti tecnici e tecnologici (3,02%) e gli interventi pertinenziali (2,38%); per tutte le altre categorie si riscontrano percentuali inferiori al 2%.

.Tabella 15.5

Tipologia opera/intervento	Numero provvedimenti 2017	%	Numero provvedimenti 2018	%
Cave, discariche, rifiuti	70	0,54	85	0,74
Impianti comunicazione	89	0,68	94	0,81
Impianti energie rinnovabili	234	1,80	184	1,59
Impianti tecnici e tecnologici	432	3,32	349	3,02
Infrastrutture mobilità	79	0,61	88	0,76
Insegne pubblicitarie	680	5,23	530	4,57
Interventi pertinenziali (Piscine, box, locali ricovero)	308	2,37	273	2,38
Linee e cabine elettriche	121	0,93	117	1,01
Manufatti leggeri anche prefabbricati	175	1,35	192	1,66
Manutenzione ordinaria	172	1,32	153	1,32
Manutenzione straordinaria	3.567	27,41	2.967	26,05
Modifiche morfologia terreno	78	0,60	57	0,49
Nuova costruzione	1.926	14,80	1.666	14,40
Opere di urbanizzazione	93	0,71	112	0,98
Opere idrauliche	49	0,38	45	0,39
Opere sul demanio	110	0,85	113	0,98
Recinzioni, accessi carrai, pedonali	514	3,95	526	4,55
Restauro e risanamento conservativo	95	0,73	90	0,78
Ristrutturazione edilizia	1.254	9,64	1.222	10,77
Ristrutturazione urbanistica	16	0,12	31	0,27
Sistemazioni agrarie-idraulico-forestali	48	0,37	70	0,61
Sistemazioni aree esterne	213	1,64	222	1,92
Strade agrosilvopastorali	20	0,15	26	0,23
Taglio alberi	200	1,54	156	1,35
Trasformazione bosco	108	0,83	96	0,83
Altro	2.359	18,13	2.110	18,52
Totale	13.010	100	11.574	100

I dati sono sostanzialmente confermati rispetto all'anno precedente salvo piccoli scostamenti percentuali in riduzione per le opere di manutenzione straordinaria (- 1,36%) e in aumento per le opere di ristrutturazione edilizia (+1.13).

Ancora elevato è il numero e la percentuale dei provvedimenti inseriti in MAPEL nella categoria "altro" (n. 2.359 pari al 18,52%) e riguardano per il 43% provvedimenti in procedura "ordinaria", per il 40% in procedura "semplificata" e per il 17% provvedimenti di compatibilità paesaggistica.

Da una verifica a campione su questi provvedimenti (50 su 2.359) si è riscontrato che quasi il 90% (n. 44) avrebbero potuto essere facilmente inserite in una delle altre 25 tipologie, evitando, ad esempio, di inserire nella categoria "altro" provvedimenti con la dizione "altro-opere di manutenzione ordinaria"; "altro-recinzione"; "altro-pannelli fotovoltaici"; "altro-variante autorizzazione paesaggistica").

Se tale campione fosse significativo per il totale dei provvedimenti inseriti la voce "altro" avrebbe dovuto riguardare meno di 300 provvedimenti e si verificherebbe la possibile eliminazione di questa voce.

15.5 Gli Enti “idonei” all’esercizio delle funzioni paesaggistiche

Alla data del 31 dicembre 2018 gli “enti idonei” all’esercizio delle funzioni paesaggistiche, che conseguentemente possono rilasciare provvedimenti paesaggistici, sono la Città Metropolitana di Milano e 11 Province, 23 Parchi regionali, 23 Comunità Montane, 1.269 Comuni e 24 Unioni di Comuni.

Tabella 15.6

Enti locali	Numero	Enti "idonei"		Numero Commissioni Paesaggio
		Numero	%	
Comuni	1.516	1.269	84	968
Province + Città Metropolitana Milano	12	12	100	12
Parchi regionali	24	23	95	20
Comunità Montane	23	23	100	23
Unioni di Comuni (o associazioni sovracomunali)	34	24	71	32
Totali Enti	1.609	1.351	84	1055

Per i parchi dell’Alto Garda Bresciano, dell’Adamello e della Grigna Settentrionale, gestiti dalle Comunità Montane di riferimento (C.M. Parco Alto Garda Bresciano, C.M. Valle Camonica, C.M. Valsassina, Valvarrone, Val d’Esino e Riviera), la Commissione Paesaggio opera anche per le competenze paesaggistiche attribuite al Parco regionale.

Per quanto riguarda le Unioni di Comuni va sottolineato che 24 risultano “idonee” ed esercitano, a seguito del conferimento di funzioni da parte dei Comuni associati, le competenze paesaggistiche attribuite ai Comuni dalla LR 12/2005; le altre 10 Unioni hanno costituito in forma convenzionata o associata una Commissione paesaggio, con l’obiettivo di garantire un miglior servizio in termini di efficienza ed efficacia delle valutazioni paesaggistiche offerte ai Comuni di riferimento. In questo caso sono i Comuni ad esercitare la competenza paesaggistica, acquisendo il parere della Commissione Paesaggio dell’Unione.

Per quanto riguarda i 1269 comuni idonei, un discreto numero (n. 347 - pari a oltre il 27,4% degli idonei) esercita le funzioni paesaggistiche in forma convenzionata, associata o come Unioni di Comuni: le convenzioni, riguardano prevalentemente l’utilizzo di una unica Commissione Paesaggio e sono sottoscritte principalmente tra i Comuni medesimi (generalmente per aree geografiche o ambiti paesaggistici omogenei), oppure tra Comune e Parco regionale o tra Comune e Comunità Montana.

Le realtà maggiormente orientate ad una gestione associata/convenzionata, riguardano le province di Cremona (78,05% degli idonei), Mantova (51,72% degli idonei) e Pavia (36,71% degli idonei).

Nel corso del 2018 le istruttorie condotte per la verifica della idoneità all’esercizio delle funzioni paesaggistiche hanno riguardato 254 enti (sono stati 231 nel 2017) e si sono concluse con l’approvazione di 8 decreti regionali di aggiornamento dell’elenco degli enti “idonei”.

Tabella 15.7

Istruttorie Enti "idonei" - 2018								
8 Decreti regionali	Numero istruttorie	Comuni	Parchi	Comunità Montane	Province	Unioni Comuni	Variazioni	
							Nuovi Comuni idonei	Comuni non più idonei
	254	225	4	6	5	14	12	8

Va segnalato infine che il numero dei Comuni "non idonei" (circa 250) è destinato a diminuire sia per l'obbligo di gestione associata, che riguarda molti Comuni avente ridotta dimensione demografica, sia per le modifiche apportate all'art. 81 della L.R. 12/2005 che obbligano tutti gli enti a dotarsi di Commissione Paesaggio: ciò vale anche per i Comuni che non debbano rilasciare provvedimenti paesaggistici ma siano comunque tenuti ad esprimersi nelle procedure di "esame paesistico dei progetti".

Per il 2019 è previsto un notevolissimo incremento delle istruttorie poiché sono interessati dalle elezioni amministrative 996 comuni (fra i quali 3 capoluoghi di provincia: Bergamo, Cremona e Pavia).

15.6 Le Commissioni paesaggio locali

Le Commissioni Paesaggio sono istituite e nominate a livello comunale, di Unioni di comuni e degli altri enti sovralocali (Parchi, Comunità Montane e Province).

Complessivamente al 31.12.2018 risultano costituite 1.055 commissioni paesaggio i cui componenti hanno diversi profili professionali, la cui composizione percentuale varia a seconda degli enti interessati (cfr. tabella 8).

Tabella 15.8

Componenti delle Commissioni Paesaggio	Comuni	Unioni di comuni	Enti sovracomunali	Totale	% sul totale
Architetti	61,4%	65,8%	46,4%	2322	60,37
Ingegneri	14,0%	15,4%	11,1%	530	13,78
Geometri	12,2%	7,7%	6,9%	448	11,65
Geologi	7,1%	6,8%	7,5%	275	7,15
Agronomi/forestali	3,3%	1,7%	21,9%	183	4,76
Altri	1,9%	2,6%	6,2%	88	2,29
Totale	3.423	117	306	3846	100

La prevalenza di architetti (oltre il 60%) è quanto emerge con immediata evidenza sia per il dato complessivo regionale che per i comuni (61,4%) e le Unioni di comuni (65,8%).

Nelle Commissioni Paesaggio dei Parchi, delle Comunità Montane e delle Province risulta una elevata presenza di agronomi e forestali (circa il 22%) rispetto al dato complessivo regionale (circa 5%), comunale (il 3,30%) e delle Unioni di comuni (1,7%).

Questo dato segnala un buon livello di attenzione ed un corretto operare nella ricerca di candidature con un profilo professionale adeguato per la Commissione Paesaggio che tiene conto delle competenze paesaggistiche attribuite a questi enti dalla L.R. 12/2005.

Per gli enti sovracomunali la lettura dei dati disaggregati indica una percentuale di architetti prevalente (oltre il 50%) nelle Commissioni Paesaggio dei Parchi e delle Province, mentre è molto inferiore nelle Comunità Montane (il 33,3%).

In relazione alla parità di genere, nelle Commissioni Paesaggio complessivamente costituite 2.954 sono uomini e 777 sono donne: nelle commissioni comunali la componente femminile è pari a circa il 23%, nelle commissioni delle Unioni di Comuni è circa il 24% e negli enti sovracomunali tale percentuale supera il 28%.

Tabella 15.9

Componenti Commissioni Paesaggio					
	Totale	Uomini	%	Donne	%
Commissioni Paesaggio comunali	3.423	2.646	77,3	777	22,7
Commissioni Paesaggio Unioni di Comuni	117	89	76,1	28	23,9
Commissioni Paesaggio sovracomunali	306	219	71,6	87	28,4
Totale	3.846	2.954	76,8	892	23,2

Analizzando i dati dei soli Comuni, aggregati per ambito provinciale, emergono alcuni scostamenti anche sensibili rispetto al dato aggregato: le Commissioni Paesaggio comunali con maggiore percentuale di presenza femminile sono nei comuni della Provincia di Lodi (39,6%) e della Città Metropolitana di Milano (34,5%), mentre quelle con minor presenza femminile, di molto inferiori alla media regionale (23,2%), sono nei Comuni della Provincia di Sondrio (9,2%), Cremona (13,3%) e Como (17,2%).

15.7 Elementi di sintesi

Sulla base dei dati e dell'esperienza degli anni precedenti risulta confermato il contributo di MAPEL per la "dematerializzazione" della trasmissione dei provvedimenti paesaggistici.

A seguito dell'entrata in vigore del DPR 31/2017, dal 6 aprile 2017 sono trascorsi quasi due anni, è possibile affermare che tali modifiche normative hanno prodotto una diminuzione delle autorizzazioni "ordinarie" ed un aumento delle "semplificate" oltre che una diminuzione delle semplificate per effetto dell'esclusione da autorizzazione di alcuni interventi.

L'incremento delle Commissioni paesaggio costituite in forma associata/consorziate consente:

- una riduzione della onerosità dei procedimenti poiché costa meno, sia in termini economici che di tempo, convocare una sola commissione paesaggio che si occupi di istanze paesaggistiche riguardanti i Comuni che si sono associati/consorzati tra di loro;
- una possibilità/opportunità che una unica Commissione Paesaggio valuti le trasformazioni paesaggistiche utilizzando "criteri paesaggistici omogenei" per territori amministrativamente diversi ma "paesaggisticamente unitari".

15.8 Prospettive

Le iniziative per il 2019 continueranno con azioni tese ad aumentare il numero degli enti idonei con azioni di convincimento degli enti stessi al conseguimento dell'idoneità, al successivo accreditamento come utenti MAPEL ed al corretto inserimento dei provvedimenti nell'applicativo.

Parimenti si interverrà per incentivare forme di convenzionamento e associazione tra comuni sia per la costituzione delle Commissioni paesaggio che per la gestione delle competenze paesaggistiche.

Elemento rilevante nelle attività per il 2019 sarà l'impegno per le istruttorie relative alla conferma/verifica idoneità degli enti, tenuto conto che ben 996 comuni (fra i quali 3 capoluoghi di provincia: Bergamo, Cremona e Pavia) saranno interessati dalle elezioni amministrative e, conseguentemente, dovranno essere nominate le nuove Commissioni Paesaggio comunali.