



LEGAMBIENTE

Milano, 31 marzo 2016

Gent.ma
Viviana Beccalossi
ASSESSORE al Territorio
Regione Lombardia

OGGETTO: Integrazione del PTR ai sensi della l.r. 31/2014- proposta di Piano e di Vas approvata con d.g.r. n. 4738/2016: parere/contributi di Legambiente Lombardia

Con la presente sono a sottoporre le osservazioni di Legambiente al progetto di piano per l'integrazione del PTR ai sensi della l.r. 31/14, nell'ambito del procedimento di VAS.
Cordiali saluti

Barbara Meggetto

Presidente Legambiente Lombardia



LEGAMBIENTE

Integrazione PTR ai sensi l.r. 31/2014- proposta di Piano approvata con d.g.r. 4738/16: contributi di Legambiente Lombardia

1) stima del fabbisogno e soglie di riduzione

I dati assunti a conforto e motivazione del nuovo adeguamento del Piano Territoriale Regionale lasciano perplessi. Partendo da basi informative che la Regione stessa attesta affette da severe approssimazioni e attraverso un procedimento di calcolo macchinoso quanto discutibile, viene stimato un fabbisogno residenziale, da qui al 2025, di 60 milioni di mq di nuove abitazioni che, agli indici urbanistici medi, corrisponderebbe ad un fabbisogno di superfici territoriali pari a 13.286 ettari. Una enormità che però, per quasi 9000 (8938) ettari, potrebbe essere soddisfatto dalla trasformazione di ambiti già urbanizzati, quindi senza nuovo consumo di suolo a fini residenziali. Il resto, secondo la Regione, dovrebbe essere corrisposto da un consumo di suolo su ambiti di trasformazione previsti dai piani urbanistici dei comuni, che ai soli fini residenziali assommano a quasi 8000 (7858). Ce n'è d'avanzo e dunque, questa la tesi, occorre definire una soglia di riduzione del consumo di suolo, da qui al 2025, del 45% sulle urbanizzazioni di suolo libero. Breve sospiro di sollievo, ma sono sempre migliaia di ettari agricoli – per l'esattezza 4348 - che se ne vanno. Certo, per bisogni essenziali di residenza...

Già, peccato che, incredibilmente, i calcoli siano sviluppati sui soli 'ambiti di trasformazione', ovvero le previsioni dei PGT che hanno natura politico-programmatica e che, come dice la legge urbanistica, non 'conformano' il territorio. Assumendo dunque che tale fabbisogno non possa neanche in parte trovare soddisfacimento né dal riuso di spazi residenziali sottoutilizzati, né dalla trasformazione di terziario inutilizzato in dismesso, né dalla enormità di stock di suoli liberi che invece, ancorché a tutti gli effetti liberi da urbanizzazioni e da utilizzi a verde, sono urbanisticamente 'conformati' dal piano delle regole, in quanto racchiusi nel perimetro del cosiddetto Tessuto Urbano Consolidato. Dentro quel perimetro, ahinoi, i comuni hanno racchiuso una moltitudine di aree libere, spesso ancora agricole: dentro i TUC ci sono ben 23.961 ettari (*questo è il dato rilevato solo su 1.126 comuni (73% del totale), quindi sul 100 % dei comuni è sicuramente di più*) di suoli liberi e urbanizzabili da subito, con pieno diritto di procedere da parte dei proprietari. Il sestuplo del fabbisogno stimato! Ma il PTR non considera queste immense disponibilità: evidentemente, interpretando le definizioni della l.r. 31/2014 e non la realtà dei fatti, li dà per 'già urbanizzati'. Se li considerasse, potrebbe arrivare pacificamente alla considerazione che, ai fini della limitazione del consumo di suolo, gli ambiti di trasformazione residenziali su suolo libero potrebbero essere cancellati dalla geografia urbanistica lombarda, senza nessun sacrificio per quanto riguarda il soddisfacimento degli essenziali fabbisogni. Peccato che una simile presa d'atto non si inquadri nelle prospettazioni della l.r. 31/2014, da cui il PTR scaturisce, e che proprio per queste ragioni è stata definita la 'ammazzasuoli', essendo chiaro che principale obiettivo di questa norma non è quello di mettere in discussione ma semmai di consolidare e, in certa misura, di rendere di fatto conformative le previsioni espansive esagerate dei comuni lombardi (come avvenuto nei fatti nel 'periodo di salvaguardia' dei 30 mesi). Salvo prevederne una riduzione abbastanza paradossale: infatti il PTR



LEGAMBIENTE

prevede che questi ambiti (come detto, pure previsioni politico-programmatiche di nuove urbanizzazioni al di fuori del tessuto urbano consolidato) debbano essere ridotti: del 20% entro il 2020, del 45% entro il 2025. Ma, viene da dire, se un comune dovesse urbanizzare l'80% di tutto il realizzabile entro il 2020, rispettando così la norma, come fa poi a ridurre gli ambiti di un ulteriore 25% entro i successivi cinque anni? Abbattendo ciò che ha appena autorizzato a costruire?

Per inciso, in quei 23.961 ettari 'intrappolati' nelle largheggianti perimetrazioni del Tessuto Urbano Consolidato ci starebbero anche i fabbisogni di territorio che lo stesso PTR attribuisce a funzioni non residenziali (produttive e terziarie): 8.952 ettari ridotti dal PTR a 7162, come obiettivi di riduzione al 2025, peraltro riduzione che viene prevista, dichiaratamente, senza alcun criterio o tentativo di valutazione dei bisogni: ma allora perchè non ridurre del 40, o dell'80, o perfino azzerare gli ambiti di trasformazione? Di nuovo, come per le previsioni residenziali, non sembra essere una riduzione destituita di fondamento, alla luce dell'immensità del patrimonio industriale e terziario in stato di dismissione, senza nessun bisogno di dar corso ad ambiti di trasformazione su suolo libero, semplicemente rigenerando aree già urbanizzate o utilizzando gli immensi ambiti non urbanizzati presenti nel TUC.

Come detto, non vi sarebbe da aggiungere altro: le stime del fabbisogno operano una indebita traslazione di tutte le previsioni di crescita urbanistica esclusivamente su un'unica tipologia di ambito che determina consumo di suolo, senza considerare gli enormi bacini di offerta di volumetria che dovrebbero essere saturati *prima* di prevedere trasformazioni esterne. Ma nonostante ciò, si vuole qui evidenziare come lo stesso calcolo delle previsioni del bisogno residenziale risulti viziato da forti sopravvalutazioni

- innanzitutto non tiene conto delle possibilità di ristrutturazione edilizia, che sono enormi: il patrimonio edilizio residenziale lombardo infatti si è formato sulla base di una domanda profondamente diversa da quella attuale: le prolifiche famiglie dei baby boomers, per esempio, i cui bisogni abitativi hanno dato corpo alla forte fase espansiva dal dopoguerra agli anni '70 del secolo scorso. Oggi in quelle abitazioni sopravvivono spesso i patriarchi, rimasti a vivere più o meno soli entro grandi superfici ampiamente sottoutilizzate, che con interventi di ristrutturazione verranno inevitabilmente frammentate in unità abitative di dimensioni coerenti con la domanda di piccoli nuclei familiari che oggi faticano a trovare appartamenti adatti ai loro bisogni
- poi non considerano, se non a posteriori, le facoltà di generazione di nuova offerta residenziale, per processi di trasformazione di spazi terziari o produttivi oggi fortemente dismessi, o per processi di rigenerazione urbana al di fuori di quelli programmati dagli attuali documenti di piano dei PGT
- Poi considerano sostanzialmente infungibile lo stock di abitazioni vuote, assumendo in modo fantasioso che queste abitazioni (complessivamente, 732.000 abitazioni non abitate da residenti, il 15% del totale, un dato più alto della media nazionale) siano tutte utilizzate in altro modo, come case di vacanza o alloggi per studenti



LEGAMBIENTE

- infine, definiscono uno scenario paradisiaco ma ahinoi non realistico per la popolazione immigrata, che da sola coprirebbe oltre metà del fabbisogno residenziale, immaginando che la nuova popolazione che arriverà in Lombardia da qui al 2025 (736.000 nuovi residenti) veda soddisfatti i propri fabbisogni abitativi secondo gli standard medi della popolazione autoctona, con ampi appartamenti con molti locali per accogliere nel modo più confortevole le famiglie dei lavoratori immigrati. Vorremmo fosse proprio così, ma sappiamo che non sarà questa la dimensione del fabbisogno espresso dai lombardi di recentissima integrazione: in gran parte persone singole, ancorchè avamposto di famiglie mediamente più numerose di quelle italiane ma che, anche nell'ipotesi del ricongiungimento, difficilmente troveranno nel medio-breve termine una condizione di benessere economico che li qualifichi come nuovo ceto medio. Non vorremmo che il fenomeno migratorio venisse brandito come alibi per nuove ventate di speculazione immobiliare, ma che si affrontassero con serietà e responsabilità i bisogni abitativi specifici di questo segmento di nuova popolazione lombarda.

Tutti sappiamo che i comuni lombardi hanno, chi più chi meno, continuato a fare piani urbanistici con lo stile dei vecchi PRG, immaginando sviluppi irrealistici solo al fine di legittimare potenzialità urbanistiche immense, pur sapendo che ben difficilmente queste previsioni si sarebbero realizzate... e la Regione di fronte a questo diffuso malcostume urbanistico che fa? Sostanzialmente rifà i conti ma con criteri talmente generosi che alla fine la stima del fabbisogno – senza nemmeno toccare le immense ed esagerate potenzialità racchiuse nel perimetro del Tessuto Urbano Consolidato – giustifica 'solo' una riduzione del 45% alla soglia del 2025, per quanto riguarda il consumo di suoli liberi negli ambiti di trasformazione. Diciamo 'solo' perchè sappiamo che normalmente le attuazioni delle previsioni di piano sono (fortunatamente) molto inferiori del 55% rispetto al programmato! Per questo diciamo che le soglie definite dal PTR sono irrilevanti: non applicandole, si sarebbe comunque urbanizzato meno del previsto (che però resta sempre 'troppo' rispetto al consumo di suolo generato), per di più evitando di creare restrizioni (o alibi) a quei comuni, molti negli ultimi anni, che dichiarano di voler ridurre o azzerare le previsioni di ambiti di trasformazione.

Per tutto quanto detto, la proposta che ci sentiamo di formalizzare è quella di una profonda revisione degli indici di riduzione del consumo di suolo, prevedendo – anziché una soglia definita in termini percentuali – un meccanismo di penalizzazione crescente, e proporzionale alla percentuale di saturazione delle previsioni complessive del DdP sempre su suolo libero - per ogni nuova urbanizzazione in AdT su suolo libero, agendo in incremento sulla maggiorazione prevista dall'art.43bis della l.r. 12/2005. Contestualmente, una azione di incentivo alla revisione dei TUC nei piani delle regole, ancorchè non contemplata dalla l.r. 31/14, con criteri atti a ripristinare uno stato giuridico dei suoli coerente con lo stato di fatto (i suoli di fatto agricoli o naturali inclusi nel TUC devono essere espunti dal TUC, a prescindere da ogni considerazione di geometria urbana)

2. La misura del consumo di suolo: il piano non peggiori ulteriormente la l.r. 31/14



LEGAMBIENTE

Il vero problema del PTR è che l'attuazione della legge 31/14 'ammazzasuoli' è di fatto impraticabile, per l'illogicità del testo di legge. Infatti quel testo di legge ha distrutto quello che era un caposaldo faticosamente affermato in Lombardia circa la definizione di suolo agricolo: si stabiliva che era suolo agricolo un suolo che, allo stato di fatto, si presenta come agricolo. Semplice no? Dove io vedo un campo o un frutteto o un bosco produttivo, la legge diceva 'trattasi di area agricola'. Troppo semplice. Infatti la legge 31 dice una cosa diversa: se vedi un campo, quella è area agricola... a meno che non ci sia una prefigurazione per cui in futuro quell'area possa o debba essere urbanizzata (da qui la definizione che tratta come un *unicum* la 'superficie urbanizzata o urbanizzabile', prescindendo dalla natura, conformativa o meno, della previsione). Un dettaglio? No, perchè così la legge ha azzerato il consumo di suolo, certo, ma lo ha fatto semplicemente in virtù di un artefatto legislativo, dicendo che il suolo che potrebbe essere consumato è già stato consumato, quindi quando ci arrivano le ruspe in realtà, sotto il profilo della norma, non succede niente: non si può consumare un suolo che è già stato consumato *ope legis*! Solo a partire dalla designazione di 'nuovi' ambiti di trasformazione, non ancora contenuti nei PGT attuali dei comuni, e a decorrere dall'adeguamento delle pianificazioni locali al nuovo PTR, cioè fra non meno di un paio d'anni a voler essere molto ottimisti, si potrà parlare di nuova generazione di consumo di suolo. Quindi più o meno dopo il 2018, probabilmente MOLTO dopo, atteso che, come sopra detto, le previsioni dei PGT attuali, anche attestandosi all'interno del TUC, sono largamente eccedenti il fabbisogno.

L'altro espediente 'retorico' della norma riguarda la definizione di consumo di suolo 'esclusa la definizione di parchi urbani territoriali'. Il PTR potrebbe risolvere la chiara contraddizione dei termini (parchi *urbani* o *territoriali*?) con una chiara definizione di tale fattispecie. E purtroppo lo fa, definendo una soglia di superficie vistosamente inaccettabile, pari a 5000 mq. In pratica ogni giardinetto urbano più grande di un'aiuola diventa 'parco territoriale', fra l'altro a prescindere dalla quota di superfici pavimentate (che spesso sono preponderanti nei piccoli parchi urbani).

Questa definizione, oltre a complicare il calcolo del consumo di suolo fino ad oggi basato sull'inventario DUSAF (che ricomprende, coerentemente con la legenda CORINE di derivazione comunitaria, tale fattispecie nei computi delle pertinenze di superfici urbanizzate, esattamente come per il verde privato), sembra fatta apposta per neutralizzare completamente l'efficacia residua della soglia di riduzione che sopra abbiamo criticato: gli AdT normalmente contemplan importanti superfici a verde permeabile, eventualmente da attrezzare per la fruizione pubblica. Se in attuazione dell'ambito le quote di verde vengono accorpate, è possibile con questo banale artificio ottenere superfici sufficientemente estese da poter essere dichiarate 'parchi territoriali', come tali scomutate dal consumo di suolo: così in realtà è possibile adeguarsi alle soglie di riduzione previste dal PTR non riducendo la superficie degli Adt, ma semplicemente progettandoli!

Si propone pertanto di attribuire alla definizione di 'parco urbano territoriale' ex art. 2 l.r. 31/2014 esclusivamente alle aree accorpate che hanno effettivamente tale carattere e funzione (di riequilibrio territoriale dell'urbano), in quanto aree pubbliche poste in tutto o in parte al di fuori del TUC e che presentino una superficie, al netto delle aree pavimentate o comunque impermeabilizzate, pari ad almeno 50 ettari, e di reimpostare le prefigurazioni di piano in base a questo criterio



LEGAMBIENTE

3. Tempi

Secondo il comma 1 dell'art. 5 della Legge 31 (*"1. La Regione integra il PTR con le previsioni di cui all'articolo 19, comma 2, lettera b bis), della l.r. 12/2005, come introdotto dall'articolo 3, comma 1, lettera p), della presente legge, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.*) **la regione avrebbe dovuto integrare il PTR entro il dicembre 2015.**

Ad oggi, marzo 2016, siamo ancora alla prima fase della VAS. Ciò significa che, se tutto va bene, l'integrazione del PTR potrebbe arrivare a fine anno, ovvero con un anno di ritardo, il doppio del tempo previsto dalla legge.

E questo ritardo è più colpevole che non in altre occasioni, poiché il sistema delle "soglie" è a cascata: le province avranno 12 mesi per adeguare i PTCP, ma nessuno ci crede, anche perché le Province non hanno neppure i soldi per conferire incarichi,

Solo successivamente i Comuni, alla "prima scadenza del Documento di Piano" dovranno adeguare i PGT.

Però è probabile che, se a fine anno sarà confermata la riforma costituzionale, le province non esisteranno più, e quindi che fine fanno i PTCP? Forse la legge 31 dovrà essere modificata?

Questo aspetto introduce un'ulteriore variabile al meccanismo, già troppo farraginoso, su cui è impostata la l.r. 31/14.

4. Dati improbabili (Progetto di Piano, pag. 15)

La tabella di pag. 15 ci dice che, sulla base dei PGT di 1.487 comuni (96 % del totale), il suolo potenzialmente urbanizzabile (DdP+PdR+PdS) ammonterebbe a 27.612 ha.

Per contro la ricerca svolta precedentemente a cura dell'Osservatorio, sulla base di soli 1.126 comuni pari al 73 % del totale, ci diceva che il suolo urbanizzabile era di 44.419 ha.

Nella nota di pag. 15 si imputa tale macroscopica differenza a:

- ambiti di trasformazione previsti su Ambiti agricoli strategici (che non dovrebbero esistere): premesso che, se sono stati approvati nei PGT vigenti e nessuno li ha impugnati, questi ambiti hanno le stesse potenzialità di edificabilità di qualsiasi altro AdT, possiamo tranquillamente assumere che in ogni caso si tratti di casi sporadici;
- servizi e aree verdi.

Francamente non sembra credibile che queste ragioni possano spiegare la differenza: evidentemente la "differenza di criteri" utilizzati in questa sede ha ben altri contenuti purtroppo non trasparenti.

5. Rigenerazione urbana

Il piano, con un'operazione concettuale che condividiamo fortemente, attribuisce alla rigenerazione urbana il ruolo realmente strategico di riduzione del bisogno di nuovo consumo di suolo. Purtroppo, per quanto detto sopra, le facoltà concesse di nuovo consumo di suolo sono talmente generose e 'a buon mercato', da rappresentare un ineluttabile corto circuito rispetto all'obiettivo di finalizzare gli



LEGAMBIENTE

investimenti del settore delle costruzioni in direzione dello spazio già costruito: per questo tale dichiarazione di principio ha alte probabilità di restare tale, considerato anche che la rigenerazione urbana è una 'mission' interamente affidata alle amministrazioni comunali, in cui non si intravede alcun ruolo propulsivo del livello regionale. A peggiorare la situazione, la prefigurazione di 'ambiti prioritari' ("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"). Ciò produce un duplice effetto negativo: da un lato si riduce fortemente la coorte di comuni chiamati ad adoperarsi per la rigenerazione (e si tratta soprattutto di comuni che già ora non hanno alternative alla rigenerazione urbana, avendo di fatto quasi esaurito la provvista di suoli liberi, per i quali dunque non servono incentivi), e dall'altro si 'legittima' il processo di dispersione insediativa, dal momento che per gran parte del territorio regionale la rigenerazione urbana secondo il PTR 'non costituisce priorità'.

Si tratta di una scelta di pianificazione assolutamente inaccettabile e che riteniamo debba essere semplicemente espunta dal piano in quanto contrasta vistosamente con gli obiettivi dichiarati dalla norma, a favore della prefigurazione di un quadro di politiche e di innovazioni (anche in materia di fiscalità locale) che facciano sì che la rigenerazione urbana diventi una opzione realmente preferibile ed economicamente praticabile.