

REPUBBLICA ITALIANA

BOLLETTINO UFFICIALE

DELLA

REGIONE LOMBARDIA

MILANO - GIOVEDÌ, 1 GIUGNO 2000

2° SUPPLEMENTO STRAORDINARIO AL N. 22

FASCICOLO 1

S O M M A R I O

DELIBERAZIONE GIUNTA REGIONALE 7 APRILE 2000 – N. 6/49509 [5.1.0]
Approvazione delle linee generali di assetto del territorio lombardo ai sensi dell'art.
3, comma 39, della legge regionale 5 gennaio 2000 n. 1 2

- **Linee di impostazione del documento**
- **Vol. 1 – Linee di evoluzione dell'assetto del territorio**

[BUR2000031]

[5.1.0]

D.G.R. 7 APRILE 2000 – N. 6/49509**Approvazione delle linee generali di assetto del territorio lombardo ai sensi dell'art. 3, comma 39, della legge regionale 5 gennaio 2000 n. 1**

LA GIUNTA REGIONALE

Visti:

– l'art. 15 della legge 1 giugno 1990 n. 142, con cui vengono attribuite alle Province funzioni di programmazione territoriale dei loro territori;

– la legge 15 marzo n. 59 «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa»;

– l'art. 57 del d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112 «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni ed agli enti locali», concernente i contenuti di natura settoriale dei piani territoriali di coordinamento provinciali;

– la legge regionale 5 gennaio 2000 n. 1 «Riordino del sistema delle autonomie locali in Lombardia. Attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112»;

Rilevato in particolare che l'art. 3, comma 39, della legge regionale n. 1/2000 prevede che, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della stessa legge, la Giunta regionale provveda ad elaborare ed approvare il documento contenente la definizione delle linee generali di assetto del territorio regionale per la predisposizione dei piani territoriali di coordinamento provinciali;

Visto il documento, contenente le linee generali di assetto del territorio lombardo, composto dai seguenti allegati, che costituiscono parte integrante della presente deliberazione:

- 1) volume 1: linee di evoluzione dell'assetto del territorio;
- 2) volume 2: linee strategiche di riferimento;
- 3) volume 3: allegati tematici;
- 4) volume 4: allegati grafici e fotografici;

Preso atto che lo stesso documento è stato presentato al Comitato dei Direttori Generali del 16 dicembre 1999 e che è stato tenuto conto dei contributi successivamente forniti dalle Direzioni Generali Enti Locali, Agricoltura, Trasporti e Mobilità;

Considerato che il documento rientra tra le attività previste dal progetto strategico PRS 5.1.2. «Strumenti per la pianificazione generale del territorio e del paesaggio e per la salvaguardia dell'ambiente»;

Considerato che il documento contenente le linee generali di assetto del territorio lombardo è meritevole di approvazione;

Ritenuto che dovrà essere data la massima diffusione al presente documento al fine di fornire adeguato e tempestivo contributo alle Province in fase di elaborazione dei rispettivi piani territoriali di coordinamento;

Dato atto che il presente documento sarà oggetto di confronto con le Province e potrà essere integrato e approfondito in relazione alle specificità locali;

Dato atto che la presente deliberazione non è soggetta a controllo ai sensi dell'art. 17, comma 32, della legge 15 maggio 1997 n. 127;

Tutto ciò premesso

Con voti unanimi espressi nelle forme di legge

DELIBERA

1) di approvare il documento, contenente le linee generali di assetto del territorio lombardo, composto dai seguenti allegati, che costituiscono parte integrante della presente deliberazione:

- 1) volume 1: linee di evoluzione dell'assetto del territorio;
- 2) volume 2: linee strategiche di riferimento;
- 3) volume 3: allegati tematici;
- 4) volume 4: allegati grafici e fotografici;

2) di disporre la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia del presente documento;

3) di dare mandato all'Assessore all'Urbanistica di provvedere, nei modi più opportuni, alla divulgazione del presente documento;

4) di dare atto che, a seguito di confronto con le Province, il presente documento potrà essere integrato e approfondito in relazione alle specificità locali.

Il segretario: Sala



RegioneLombardia

Direzione Generale Urbanistica

LINEE GENERALI DI ASSETTO DEL TERRITORIO LOMBARDO

CRITERI DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA E DI ASSETTO INSEDIATIVO

LINEE DI IMPOSTAZIONE DEL DOCUMENTO

a) Organizzazione del documento

Il documento si articola in 4 volumi di cui i primi due restituiscono il percorso logico di definizione delle linee generali di assetto del territorio regionale per la predisposizione dei piani territoriali di coordinamento provinciali e gli ultimi due raccolgono gli allegati tematici, grafici e fotografici.

Si evidenzia in particolare l'impostazione volutamente di indirizzo generale del documento che la Regione propone alle Province per la predisposizione dei piani provinciali senza imporre vincoli rigidi di preventiva definizione, ma delineando un percorso di collaborazione istituzionale volto all'individuazione condivisa delle linee generali di assetto del territorio.

b) Esame dei Volumi*Vol. I - Linee di evoluzione dell'assetto del territorio*

Nel Volume I sono contenute la definizione delle grandi opzioni territoriali e delle linee guida per la pianificazione infraregionale con particolare attenzione alle tendenze in atto nei processi insediativi.

Il Volume si informa in particolare allo Schema di Sviluppo Europeo (SSSE), al quale si rimanda, per un'analisi approfondita, nella Sez. IV del Vol.II.

Il Volume è organizzato in 3 Sezioni di cui di seguito vengono sinteticamente tracciati i contenuti.

Nella Sezione I si illustrano:

- le linee fondamentali di riforma normativa in tema urbanistico-territoriale di questi ultimi 5 anni;
- gli strumenti pianificatori e programmatori settoriali di livello regionale e di bacino emanati in attualmente operanti.

Nella Sezione II si procede:

- ad una ricognizione delle problematiche ambientali interessanti il territorio lombardo, che utilizza indagini disciplinari compiute da altre Direzioni regionali;
- alle analisi relative a quelle dinamiche insediative (popolazione, attività economiche, spostamenti) identificate come più direttamente collegate alla gestione urbanistica e che rappresentano utile riferimento per la definizione di indirizzi di programmazione territoriale.

Nella Sezione III si effettua:

- un esame dei primi documenti già prodotti dalle Province lombarde, nel corso degli anni più recenti, che costituiscono un significativo contributo per alcuni nuovi spunti di riflessione sulla pianificazione provinciale;
- una valutazione delle problematiche e delle recenti linee di sviluppo della pianificazione comunale, da cui emergono alcune importanti considerazioni, dirette alle Province, sulle evoluzioni in atto nella disciplina urbanistica.

Vol. II - Linee strategiche di riferimento

Il Volume entra più in particolare nel merito dei contenuti del PTCP in base alla l.r. 1/2000 (art. 3), individuando, tra l'altro, una metodologia per definire criteri preliminari diretti alla definizione delle intese tra la Provincia e i Comuni in ordine alla localizzazione delle aree da destinare al soddisfacimento di specifici fabbisogni non risolvibili su scala comunale.

Tale Volume è strutturato nelle seguenti Sezioni:

- Sezione IV - Le grandi opzioni territoriali;
- Sezione V - Linee guida, aspetti normative e procedure;
- Sezione VI - La pianificazione infraregionale.

Nelle Sezioni vengono affrontati in particolare i seguenti temi.

- In primo luogo vengono fornite le principali indicazioni provenienti dal quadro programmatico europeo, e l'articolazione delle possibili opzioni di fondo della pianificazione territoriale deducibili da tale quadro. In tale ottica è, quindi, fondamentale che tutti i soggetti istituzionali (in particolare Regione, Provincia e Comune) che operano sul territorio ispirino i propri documenti pianificatori e programmatori, cui riferire i progetti di intervento e i piani di sviluppo locale, agli obiettivi e alla opzioni individuate dai documenti comunitari.

- Successivamente vengono analizzati dal punto di vista giuridico i disposti della l.r. 1/2000 (art. 3) evidenziando le novità introdotte in tema di pianificazione urbanistica comunale e in relazione ai contenuti del PTCP e alle relative procedure di formazione.
- Inoltre si delinea un'impostazione metodologica per consentire alle Province di promuovere forme di coordinamento per la localizzazione di aree destinate al soddisfacimento dei fabbisogni non risolvibili a scala comunale. A tal fine si fornisce un criterio esemplificativo a cui le Province potranno attenersi per individuare criteri preliminari attraverso cui pervenire a dette intese. Va da sé che il modello fornito ha carattere esemplificativo e, quindi, non vincolante per le Province che potranno anche individuare modalità diverse se del caso più rispondenti alle specificità locali. Ciò che rileva, infatti, è che la Provincia formuli criteri per il riconoscimento dei suddetti fabbisogni non risolvibili a scala locale attraverso una metodologia che potrà trovare applicazione negli specifici ambiti territoriali provinciali, ciò al fine di consentire alle Province, nell'ambito del proprio piano, di coordinare la localizzazione degli insediamenti conseguenti al "soddisfacimento di fabbisogni non risolvibili a scala comunale".
- Sempre con riferimento agli indirizzi per i PTCP sono, poi, formulate indicazioni relative alle tematiche fondamentali di assetto del territorio con particolare riferimento al paesaggio, alle aree strategiche per la pianificazione provinciale, alla mobilità all'ambiente, alla costruzione della rete verde territoriale.
- Infine il Volume II si chiude illustrando tendenze e orientamenti per la pianificazione comunale, evidenziando l'importanza dell'informatizzazione degli strumenti urbanistici comunali, al fine di un'omogenea lettura dei dati territoriali: in tale ottica si inserisce, infatti, il progetto strategico regionale del *Mosaico degli strumenti urbanistici* a cui partecipano le Province lombarde.

Vol. III- Allegati tematici

In tale Volume si inseriscono quali allegati tematici:

- le schede tecniche riferite al sistema delle intese Provincia – Comune, secondo la metodologia proposta, diretta ad individuare criteri generali per la localizzazione di aree da destinare al soddisfacimento di fabbisogni non risolvibili a scala comunale;
- l'illustrazione del progetto relativo al *Mosaico degli strumenti urbanistici*, illustrando la metodologia del progetto con particolare riferimento alla lettura dei dati e alla relativa struttura fisica;
- la rappresentazione dei principali programmi europei a cui partecipa la Regione per il periodo 2.000 – 2.006 (Regionalp e la montagna alpina lombarda; il progetto V.E.V. – Vie d'acqua viventi);
- i dati conoscitivi riguardanti la pianificazione di settore con particolare riferimento alla viabilità, ai trasporti e all'ambiente di livello sia regionale (Piani cave, dei parchi, di risanamento aria e acque, dei trasporti e della viabilità) che di bacino (stralci del Piano di Bacino: PSFF e PAI).

La documentazione conoscitiva fornita nel Volume III consente alle Province di avere un quadro aggiornato degli strumenti di pianificazione e programmazione settoriale di livello sia europeo che nazionale e regionale.

Vol. IV - Allegati grafici e fotografici

Il Volume IV contiene infine una raccolta di carte tematiche e di analisi (grafici) sull'evoluzione del territorio lombardo negli ultimi dieci anni, in cui vengono illustrati una serie di indicatori (densità territoriale, residenti, saldo naturale e saldo migratorio, tasso di incremento medio annuo delle famiglie, crescita delle famiglie per fattori demografico, variazione degli addetti alle unità locali, impatto dei movimenti pendolari ecc.) necessari per definire criteri di lettura dei dati territoriali.

Nel Volume è, infine, contenuta una rassegna fotografica riguardante nodi fondamentali e significativi di lettura del territorio lombardo.



RegioneLombardia

Direzione Generale Urbanistica

LINEE GENERALI DI ASSETTO DEL TERRITORIO LOMBARDO

CRITERI DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA E DI ASSETTO INSEDIATIVO

VOL. 1 LINEE DI EVOLUZIONE DELL'ASSETTO DEL TERRITORIO

SOMMARIO

VOLUME 1 LINEE DI EVOLUZIONE DELL'ASSETTO DEL TERRITORIO

- SEZIONE I - PER UNA NUOVA POLITICA DI SVILUPPO DEL TERRITORIO LOMBARDO
- SEZIONE II - LO STATO E L'EVOLUZIONE DEL TERRITORIO LOMBARDO
- SEZIONE III - LE TENDENZE NELLA PIANIFICAZIONE

VOLUME 2 LINEE STRATEGICHE DI RIFERIMENTO

- SEZIONE IV - LE GRANDI OPZIONI TERRITORIALI
- SEZIONE V - LINEE GUIDA: ASPETTI NORMATIVI E PROCEDURE
- SEZIONE VI - LINEE GUIDA: LA PIANIFICAZIONE INFRAREGIONALE

VOLUME 3 ALLEGATI TEMATICI

1. Schede Tecniche
2. Specifiche tecniche per la predisposizione del Mosaico degli strumenti urbanistici
3. La programmazione europea
4. Pianificazione di settore

VOLUME 4 ALLEGATI GRAFICI E CARTOGRAFICI

ELENCO TAVOLE
ELENCO GRAFICI
ELENCO FOTO

INDICE DEL VOLUME 1

SEZIONE I – PER UNA NUOVA POLITICA DI SVILUPPO DEL TERRITORIO LOMBARDO

1. INTRODUZIONE

| | | |
|------|--|----|
| 1.1. | IL CONTESTO NORMATIVO DI RIFERIMENTO | 8 |
| 1.2. | LA RIFORMA URBANISTICA REGIONALE: CONTENUTI INNOVATIVI E STATO D' AVANZAMENTO. | 9 |
| 1.3. | NATURA DI QUESTO DOCUMENTO | 10 |
| 1.4. | DELIMITAZIONE TEMATICA DEL CAMPO D' AZIONE DEL DOCUMENTO..... | 10 |
| 1.5. | IL PROBLEMA DEI LIVELLI ALLA LUCE DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ..... | 10 |
| 1.6. | LA RIFORMA URBANISTICA NAZIONALE ALLA LUCE DELLA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE..... | 10 |

2. AZIONI INTEGRATE

| | | |
|------|---|----|
| 2.1. | PREMESSA | 11 |
| 2.2. | IL PIANO TERRITORIALE PAESISTICO REGIONALE E IL PIANO DEL PAESAGGIO LOMBARDO..... | 11 |
| 2.3. | LA DIFESA IDROGEOLOGICA E LA PIANIFICAZIONE DI BACINO | 12 |
| 2.4. | RAPPORTI CON GLI INDIRIZZI PER IL PIANO REGIONALE DELLA MOBILITÀ E DEI TRASPORTI..... | 13 |
| 2.5. | LA PROGRAMMAZIONE DEL SETTORE COMMERCIALE..... | 15 |

SEZIONE II – LO STATO E L' EVOLUZIONE DEL TERRITORIO LOMBARDO

3. LE PROBLEMATICHE AMBIENTALI

| | | |
|------|---|----|
| 3.1. | LO STATO DELL' AMBIENTE IN LOMBARDIA | 15 |
| 3.2. | LA SITUAZIONE DEL DISSESTO IDROGEOLOGICO IN LOMBARDIA | 19 |
| 3.3. | LE AREE VERDI: DAL SISTEMA DEI PARCHI ALLA RETE ECOLOGICA | 20 |

4. L'EVOLUZIONE DELL' ASSETTO INSEDIATIVO

| | | |
|-------|--|----|
| 4.1. | LA DISTRIBUZIONE DELLA POPOLAZIONE NEL TERRITORIO..... | 22 |
| 4.2. | I MOVIMENTI ANAGRAFICI..... | 23 |
| 4.3. | LE COMPONENTI ENDOGENA E ESOGENA | 24 |
| 4.4. | L' ETÀ MEDIA DEL PATRIMONIO EDILIZIO | 24 |
| 4.5. | GLI ADDETTI ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE | 24 |
| 4.6. | PRESENZE TURISTICHE | 25 |
| 4.7. | SECONDE CASE..... | 25 |
| 4.8. | L' IMPATTO DEGLI SPOSTAMENTI SISTEMATICI | 26 |
| 4.9. | INSEDIAMENTI E RETE FERROVIARIA | 26 |
| 4.10. | UN INDICATORE DI GERARCHIA URBANA..... | 26 |
| 4.11. | LA MAPPA DELLE TRASFORMAZIONI TOPOGRAFICHE DEL TERRITORIO..... | 27 |
| 4.12. | L' AMBITO DELLE DINAMICHE METROPOLITANE | 28 |
| 4.13. | UN MODELLO GENERALIZZATO..... | 28 |
| 4.14. | I RISCHI DEI PROCESSI IN ATTO | 28 |
| 4.15. | GLI ASPETTI POSITIVI DELLE TENDENZE IN ATTO | 29 |
| 4.16. | UN PRIMO GIUDIZIO SULLE TENDENZE IN ATTO..... | 29 |

SEZIONE III – LE TENDENZE NELLA PIANIFICAZIONE

5. LE PRIME PROPOSTE ELABORATE DALLE PROVINCE

| | | |
|------|---|----|
| 5.1. | LA CONCERTAZIONE IN SEDE DI FORMAZIONE E DI GESTIONE DELLE PROPOSTE DI PTCP | 30 |
| 5.2. | INDIRIZZI AI COMUNI IN MATERIA DI CAPACITÀ INSEDIATIVA RESIDENZIALE. | 31 |
| 5.3. | OFFERTA INSEDIATIVA PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE | 31 |
| 5.4. | IL SISTEMA DEL VERDE E DELLE AREE PROTETTE NEI PIANI DELLE PROVINCE | 32 |
| 5.5. | IL TEMA DEL PAESAGGIO NELLE PROPOSTE DELLE PROVINCE | 33 |
| 5.6. | CONCLUSIONI | 33 |

6. LA PIANIFICAZIONE COMUNALE: PROBLEMATICHE E LINEE DI SVILUPPO

| | | |
|------|---|----|
| 6.1. | PREMESSA | 34 |
| 6.2. | LE COMPONENTI PAESISTICA E AMBIENTALE NELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA COMUNALE..... | 35 |
| 6.3. | L' ASSENZA DELLA PIANIFICAZIONE DI AREA VASTA..... | 35 |
| 6.4. | IL TRATTAMENTO DELLE ZONE AGRICOLE E LA L.R. 93/80..... | 36 |
| 6.5. | ASPETTI DI FATTIBILITÀ E DI GESTIONE DEL PIANO | 36 |
| 6.6. | LA RIQUALIFICAZIONE DELLA CITTÀ ESISTENTE: INCREMENTO DI INTERESSE PER I PROCESSI DI RECUPERO E TRASFORMAZIONE A SCAPITO DI QUELLI ESPANSIVI..... | 38 |

SEZIONE I

PER UNA NUOVA POLITICA DI SVILUPPO DEL TERRITORIO LOMBARDO

1. Introduzione

La Lombardia si trova di fronte a nuove prospettive di trasformazione generale del suo territorio.

L'integrazione europea pone domande nuove di efficienza del suo assetto insediativo complessivo e di interrelazione con i principali sistemi territoriali del continente.

Lo sviluppo economico, ormai inserito in un contesto competitivo globale, determina modificazioni sostanziali delle forme di organizzazione delle strutture produttive e delle modalità di utilizzo del suolo e del territorio.

Lo stato dell'ambiente richiede una crescente attenzione per il recupero di condizioni di qualità e di livelli di equilibrio naturale ed ecologico, sovente compromessi da politiche ed azioni indifferenti alle ricadute generate sulle condizioni ambientali del nostro territorio.

Una nuova sensibilità verso il patrimonio di beni culturali, architettonici e ambientali (tra cui, in primo luogo, il patrimonio urbano e quello paesaggistico) impone l'assunzione di nuovi impegni per tutelare e valorizzare sempre più, anche dal punto di vista economico e sociale, risorse fondamentali della nostra identità e della nostra storia.

Vi è dunque la necessità di individuare e perseguire nuovi obiettivi su cui fare convergere l'azione della molteplicità di soggetti, pubblici e privati, che intervengono attivamente nell'utilizzo e nella trasformazione del territorio lombardo.

Molti progetti sono in corso di realizzazione, altri in fase di avanzata di definizione, altri ancora in ideazione o in prima impostazione. Analogamente vari piani di assetto di parti del territorio regionale sono pienamente vigenti ed applicati, altri sono in corso di elaborazione o di approvazione.

Un'intensa e continuativa attività di pianificazione urbanistica si sviluppa presso tutti i Comuni lombardi, in forme nuove e maggiormente autonome rispetto alla prassi tradizionale a seguito delle riforme legislative introdotte dalla Regione nel corso degli anni più recenti.

Altrettanto importante, soprattutto in un territorio complesso ed in evoluzione quale quello lombardo, risulta la responsabilità di pianificazione affidata alle Province che finalmente, a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale di riordino del sistema delle autonomie locali, può trovare una concreta esplicazione.

In una situazione così articolata, quanto a dinamica delle decisioni di pianificazione e di intervento e a numerosità dei soggetti da coinvolgere, non si ritiene possibile né opportuno definire un atto di programmazione regionale dell'assetto del territorio, che esaurisca in sé tutte le determinazioni da assumere per lo sviluppo del territorio stesso.

Sembra invece necessario, anche in relazione agli impegni conseguenti all'entrata in vigore della già richiamata riforma regionale delle autonomie locali, promuovere l'avvio di un più ampio processo di pianificazione "integrata", che esprima il compito regionale di formulare un orientamento di indirizzo generale e consenta agli Enti locali (e agli altri soggetti interessati) di riconoscere le linee essenziali di riferimento e di applicarle al loro livello di decisione ed intervento, arricchendole in base alle specifiche esigenze e conoscenze presenti presso le diverse comunità e le singole istituzioni, nonché nei vari ambiti del territorio regionale.

Secondo tale impostazione si è già mossa la proposta di Piano territoriale paesistico regionale, definitivamente formulata dalla Giunta regionale, per i temi specificamente attinenti alla tutela dei paesaggi lombardi.

Alla luce di quanto detto si caratterizza il presente documento. Esso intende:

- esprimere obiettivi ed indirizzi in ordine allo sviluppo generale dell'assetto del territorio regionale

- individuare i principali aspetti critici, nell'evoluzione del territorio lombardo, su cui promuovere l'attenzione degli Enti locali per definire – al loro livello di responsabilità – conseguenti scelte di pianificazione e di intervento
- promuovere un processo di pianificazione del territorio efficace ed in grado di affrontare con tempestività i problemi che via via si presenteranno nel tempo.

Una particolare attenzione verrà espressa per quelle tematiche che non sono fatte oggetto, in sede regionale, di specifica programmazione settoriale.

L'orientamento dell'evoluzione degli insediamenti urbanistici avrà quindi, in questo documento, una specifica trattazione, sia con riferimento al livello di pianificazione comunale sia con riferimento al livello di pianificazione provinciale.

Questi due livelli istituzionali, quello comunale e quello provinciale, costituiranno quindi i livelli di interlocuzione principale a cui il presente documento si rivolge, anche se esso intende proporsi all'insieme di soggetti pubblici e privati che operano sul territorio.

1.1. Il contesto normativo di riferimento

Il contesto normativo in cui si inserisce il presente documento è costituito da due grandi riforme che hanno caratterizzato gli anni '90, ossia la legge 142/90, "Ordinamento delle autonomie locali", con cui in particolare sono stati attribuiti alle Province compiti di pianificazione territoriale e la legge 59/97, con il successivo Decreto Legislativo 112/98, con cui è stato applicato il principio del cosiddetto "federalismo amministrativo", basato su principi di sussidiarietà e accorpamento delle competenze nonché di semplificazione ed accelerazione delle procedure.

Alle predette leggi di riforma si aggiungono altri importanti atti normativi di livello sia statale (l. 241/90 e l. 662/96 in particolare) che regionale (L.R. 14/93), i quali hanno profondamente mutato le modalità d'azione della Pubblica Amministrazione, improntandole su criteri di "concertazione" e "negoziato", che caratterizzano i nuovi strumenti procedurali e di intervento, quali gli accordi di programma, le conferenze dei Servizi, le intese istituzionali di programma, i contratti d'area, i patti territoriali ecc.

In tale contesto normativo e culturale, la Regione Lombardia ha finora dato attuazione in campo urbanistico ai principi di sussidiarietà e di semplificazione procedurale con due leggi, la L.R. 18/97, con cui si è proceduto al riordino delle competenze e alla semplificazione delle procedure in materia di tutela dei beni ambientali e dei piani paesistici, delegando "in toto" gli Enti locali nell'esercizio delle relative funzioni amministrative, e la L.R. 23/97, con cui è stata attribuita ai Comuni l'approvazione diretta delle varianti urbanistiche minori di rilievo locale.

La Regione Lombardia sta completando tale processo innovativo con la legge di "Riordino del sistema delle autonomie locali in Lombardia" (L.R. 1/2000) e con la prosecuzione della riforma della legge urbanistica regionale del '75 (L.R. 51/75), con una nuova disciplina in materia di mutamenti di destinazione d'uso, di capacità insediativa dei piani regolatori, di centri storici e di standard urbanistici.

Mediante le citate riforme il quadro istituzionale in materia territoriale-urbanistica viene a essere, quindi, il seguente:

- dando piena attuazione all'art. 15 della l. 142/90, si consente alle Province di varare i propri Piani Territoriali di Coordinamento;
- attribuendo ai Comuni la competenza ad approvare direttamente i propri P.R.G. e relative varianti, si conclude il processo di delega agli Enti locali delle funzioni amministrative in materia urbanistica, dando piena attuazione ai principi di semplificazione ed accelerazione delle procedure.

A questo punto sorge, però, spontaneo chiedersi quale ruolo, oltre a quello legislativo, spetti oggi alla Regione in materia urbanistica e di pianificazione territoriale.

In merito va rilevato che le riforme in questione hanno portato la Regione a riappropriarsi del suo ruolo tipico, ossia del ruolo di indirizzo verso i soggetti cui spetta operare scelte dirette sul territorio, vale a dire Province e Comuni.

Tutto ciò in un'ottica di cooperazione e scambio, basata non più sulla logica del controllo bensì su quella della responsabilizzazione delle Amministrazioni chiamate a governare il territorio.

1.2. La riforma urbanistica regionale: contenuti innovativi e stato d'avanzamento.

Come sopra evidenziato la riforma urbanistica in Lombardia sta procedendo attraverso una serie di atti legislativi e amministrativi, con cui si tende a definire un sistema normativo leggero ed agile.

Si costruiscono, infatti, leggi semplici ed essenziali, demandando, poi, ad atti amministrativi la definizione di indirizzi operativi con cui accompagnare sia gli Enti Locali che gli operatori del settore nell'attuazione della riforma.

In sostanza la metodologia di intervento della Regione Lombardia è quella di costruire la riforma urbanistica non attraverso un'unica legge "onnicomprensiva", ma a tappe successive mediante vari provvedimenti tra loro strettamente collegati da un ben preciso disegno riformatore, in cui leggi ed atti di indirizzo si completano a vicenda, formando un unico "corpus normativo".

Posta tale premessa metodologica appare ora utile tracciare il quadro della riforma regionale in atto, facendo il punto sul suo stato di attuazione.

Come già accennato le due importanti leggi del 1997 (ll.rr. 18 e 23) costituirono gli atti di avvio della riforma disegnando la mappa delle competenze rispettivamente in materia di beni ambientali e di varianti urbanistiche e piani attuativi.

Tali leggi e i relativi atti di indirizzo, approvati e pubblicati quasi contestualmente, intervengono sotto il profilo sia procedurale che contenutistico definendo non solo il quadro delle nuove competenze ma anche le modalità gestionali a cui gli Enti Locali debbono attenersi nell'esercizio delle nuove funzioni.

Così anche la recente legge sulla Valutazione di impatto ambientale (L.R. 20/99) non solo rinvia a successivi atti amministrativi, ma addirittura è stata preceduta da importanti deliberazioni di Giunta Regionale, che, nelle more dell'approvazione della legge, avevano già delineato la procedura di verifica e di VIA e le modalità organizzative per la gestione delle procedure stesse sulla base dei principi generali contenuti nel DPR 12 aprile 96.

La nuova legge regionale 22/99 in materia di parcheggi, sottotetti Denuncia di inizio attività e programmi pluriennali di attuazione è stata seguita subito dalla circolare 6 dicembre '99 n. 60 (in B.U.R.L. del 10 dicembre '99 terzo supplemento straordinario al n. 49).

Da ultimo la legge regionale 20 dicembre '99 n. 26 in materia di riqualificazione urbana, ordine pubblico e sicurezza verrà seguita a breve da appositi indirizzi applicativi.

Anche il progetto di legge ancora in corso di approvazione ossia quello in materia di mutamenti di destinazione d'uso, centri storici, capacità insediativa e standard rinvia ad una fase di indirizzo, secondo la predetta impostazione metodologica ormai sperimentata.

In particolare gli elementi di riforma urbanistica contenuti nei diversi provvedimenti varati dalla Giunta Regionale si possono così sintetizzare:

- 1) Il nuovo assetto del sistema delle autonomie locali (ossia la LR 1/2000, attuativa del D.lgs 112/98) prevede con chiarezza per la Regione un ruolo di indirizzo in campo territoriale-urbanistico, attribuendo ai Comuni la competenza all'approvazione diretta dei propri P.R.G., previo parere provinciale sul rapporto tra P.R.G. e Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale. Così le Province sono competenti ad approvare direttamente, previo parere regionale, i propri PTCP che assumono valenza di piano paesistico e di piano del settore idrico, idrogeologico ed idraulico-forestale. In tale sistema di autonomie la Regione e gli Enti Locali non operano più, quindi, secondo criteri gerarchici e di controllo, bensì sulla base del principio di

sussidiarietà, fondato sull'assunzione di responsabilità da parte dei soggetti che intervengono nella pianificazione e gestione del territorio. Sulla scorta di tali premesse la Regione, definisce linee guida di assetto del territorio regionale operanti nei confronti di comuni e province a cui spetta, invece, effettuare concrete scelte di natura rispettivamente territoriale ed urbanistica. Inoltre la legge regionale 1/2000 sancisce, in apposite norme, nuove forme partecipative nella formazione del P.R.G..

- 2) La legge regionale 20/99 in materia di Valutazione d'impatto ambientale rinvia ad appositi atti di indirizzo a riguardo all'individuazione dei casi di competenza degli Enti Locali e con riferimento alla semplificazione e all'accorpamento delle procedure amministrative.
- 3) La legge regionale 22/99 in materia di parcheggi, sottotetti Denuncia di inizio attività e programmi pluriennali di attuazione che contiene semplificazioni delle procedure edilizie e i parcheggi e amplia l'utilizzo della DIA (dichiarazione di inizio attività); essa semplifica i procedimenti di realizzazione dei parcheggi anche con riguardo a quelli di natura pertinenziale interessanti aree diverse da quella in cui è ubicato l'immobile principale; amplia la possibilità di realizzare i sottotetti rispetto a quanto previsto dalla vigente L.R. 15/96; infine sospende l'obbligo di approvazione del PPA.
- 4) Per quanto riguarda, poi, il progetto di legge di riforma della legge regionale urbanistica (L.R. 51/75), esso introduce norme sulle modifiche di destinazione d'uso di immobili anche senza opere, superando il concetto della monofunzionalità al fine di favorire il formarsi di zone c.d. "miste", attualizza la disciplina sui centri storici, sulla capacità insediativa e sugli standard, portando a regime le novità introdotte dalla recente legge sui PII relativamente al reperimento di aree per attrezzature pubbliche e di uso pubblico e favorendo pratiche negoziali di rapporto pubblico/privato nella realizzazione dei servizi, ciò anche nell'ottica dei principi introdotti dalla recente sentenza della Corte Costituzionale n. 179/99.
- 5) Infine per quel che concerne la legge regionale 26/99 contenente norme urbanistiche per la tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, attualmente all'esame della competente Commissione consiliare, si procede ad un'ulteriore semplificazione e accelerazione delle procedure urbanistiche ed edilizie per la realizzazione di interventi di recupero del patrimonio edilizio o di nuova costruzione, diretti al risanamento di aree o edifici in evidente stato di degrado.

Sono infatti stati definiti diversi e importanti provvedimenti regionali, ad orientamento dell'azione degli Enti locali in specifiche aree di intervento, che ritrovano significative relazioni con quanto contenuto in questo documento.

In proposito, oltre agli specifici criteri paesistici per la redazione dei piani territoriali di coordinamento provinciali – di cui all'articolo 12 della L.R. 18/1997 e a cui si è già accennato e che verranno più in dettaglio nel seguito richiamati –, occorre ricordare:

- l'indirizzo degli enti locali in materia di beni paesistico-ambientali (i criteri per l'esercizio delle attività sub-delegate dalla Regione ai sensi della L.R.18/1997)
- la semplificazione dei procedimenti urbanistici, secondo quanto disposto dalla L.R.23/1997
- la prevenzione del rischio idrogeologico nell'ambito dei piani regolatori comunali, come previsto dalla L.R.41/1997
- il coordinamento, l'orientamento ed il supporto ai Comuni per l'ammodernamento dei regolamenti edilizi comunali, pure ai sensi della L.R.23/1997, anche mediante la predisposizione di un regolamento edilizio tipo;
- la disciplina della localizzazione delle attività produttive, secondo le norme ed i principi dello "sportello unico" introdotto in base al Decreto legislativo 112/1998;
- la compatibilità ambientale dei grandi interventi di trasformazione del territorio, per una attenta e preventiva valutazione degli effetti indotti sull'ambiente in linea con quanto in merito disposto dalla Direttiva Comunitaria 377/85 in materia di va-

lutazione d'impatto ambientale di cui alla legge regionale 20/99;

- le recenti disposizioni per la realizzazione di parcheggi e in materia di semplificazione dei procedimenti amministrativi nonché di sottotetti e programmi pluriennali di attuazione di cui alla legge regionale 22/99;
- la nuova legge sulla riqualificazione urbana e sulle aree dismesse (L.R. 26/99);

Si tratta di un insieme di provvedimenti di particolare interesse, in relazione ai principi innovativi che esprimono per orientare positivamente le trasformazioni del territorio lombardo e che vengono espressamente richiamati e sviluppati nell'ambito di questo documento.

Più in generale si è inteso coordinarsi con il complesso di azioni programmatiche che la Regione ha definito e applicato nel corso degli anni più recenti, come sono state definite nei fondamentali documenti di programmazione regionale (ed, in particolare, il Programma regionale di sviluppo ed il Documento di programmazione economica e finanziaria, nelle loro successive edizioni ed aggiornamenti annuali).

1.3. Natura di questo documento

Ai sensi del comma 41 della sopracitata L.R. 1/2000, la Regione provvede entro 90 giorni a elaborare e approvare, con provvedimento della giunta, le Linee generali di assetto del territorio. Alla scadenza di tale termine, le Province possono comunque procedere alla formazione del PTC.

In questo quadro, il solo atto che non abbia ricevuto una nuova definizione è il PTR. Questo continua a essere disciplinato dalla LR 51/75, che peraltro gli assegna contenuti e compiti non più compatibili con il nuovo sistema. Pertanto, non appare oggi ipotizzabile che la Regione percorra la strada della redazione di un PTR formalmente approvabile come tale ai sensi della LR 51.

Ne discende l'esigenza che, al di là di non agevoli distinzioni tra piani, indirizzi e criteri, il presente documento abbia una triplice valenza:

- di atto con il quale la Regione definisce i requisiti dei PTC atti a garantirne la necessaria omogeneità e comparabilità sul piano tecnico e operativo, così da rendere agevole la restituzione di una lettura a scala regionale delle indicazioni formulate dalle singole province
- su un piano più sostanziale, di documento con il quale la Regione propone agli interlocutori istituzionali le proprie chiavi di lettura e di interpretazione di alcuni fenomeni e processi che interessano il territorio lombardo e che richiedono di essere considerati a una scala spaziale che trascende gli ambiti provinciali, indicando anche, ove necessario, i lineamenti di una politica territoriale unitaria con riferimento a tali fenomeni e processi

In sostanza, il presente documento, in attuazione della citata L.R. 1/2000, linee guida per la redazione dei PRG e dei PTC, sia di carattere generale, sia articolati territorialmente. Quest'ultimo aspetto conferisce al documento una specifica valenza di atto di pianificazione territoriale, benché non lo si possa formalmente qualificare come PTR ai sensi della LR 51/75, per le ragioni dette.

1.4. Delimitazione tematica del campo d'azione del documento

Nel paragrafo precedente sono stati delineati i compiti che si attribuiscono a questo documento, alla luce del nuovo quadro normativo di riferimento. Non è stato tuttavia affrontato l'argomento di quale sia l'ambito tematico oggetto della trattazione.

La legge in argomento tratta la materia che qui interessa sotto il titolo "territorio, ambiente e infrastrutture", che sottende una definizione estremamente ampia, che spazia dall'urbanistica alla gestione dei rifiuti, dai lavori pubblici alla protezione civile.

È evidente come questo documento non possa coprire interamente una materia tanto ampia, ma debba ritagliare all'interno di questa un proprio specifico ambito tematico, più aderente a quell'insieme di pratiche cui abitualmente si allude con i termini "urbanistica" e "pianificazione territoriale": dove la distinzione tra i due termini implica una diversità di livello ("urbanistica" designa piuttosto il livello locale, "pianificazione territoriale" quello ampio) più che di contenuto.

Quindi il presente documento non pretende di esaurire tutte le argomentazioni e le linee guida in materia di "territorio, ambiente e infrastrutture". Ciò per evidenti ragioni di opportunità e di efficacia, tenuto conto dell'organizzazione interna della Regione e dell'ampia e articolata produzione regionale di atti e documenti di pianificazione e programmazione attinenti a specifici aspetti delle politiche territoriali, ambientali e infrastrutturali in senso lato.

Per designare sinteticamente lo specifico oggetto del presente documento, si ritiene di dover fare riferimento alla materia dell'urbanistica e delle politiche insediative di livello territoriale.

1.5. Il problema dei livelli alla luce del principio di sussidiarietà

Nell'ottica di sussidiarietà e cooperazione istituzionale che il legislatore regionale ha fatto propria, si richiede che gli interventi della Regione nei confronti della pianificazione provinciale e comunale siano giustificati da esigenze e problemi che non trovano adeguata risposta a quelle scale. Lo stesso vale per gli interventi della Provincia nei confronti dei piani comunali.

La preoccupazione di evitare interferenze non necessarie in questioni di interesse locale è evidente in alcuni passi della L.R. 1/2000, là dove limita la verifica di compatibilità da parte della Provincia nei confronti del PRG agli "aspetti di carattere sovracomunale del proprio PTC" (art. 3, 18), o dove esclude che il PTC possa trattare argomenti che attengono alle politiche insediative se non con riferimento al "coordinamento dell'individuazione di obiettivi generali relativi all'assetto e alla tutela territoriale" (art. 3, 27) e alla definizione di "indirizzi strategici di assetto del territorio a livello sovracomunale" (3, 28) con "l'indicazione delle vocazioni generali del territorio con riguardo agli ambiti di area vasta (3, 28), o infine dove consente al PTC di "individuare aree da destinare al soddisfacimento di specifici fabbisogni non risolvibili su scala comunale" previa intesa con i comuni interessati (3, 29).

Poiché la legge in questione non disciplina il PTR, mancano analoghe indicazioni su questo versante, ma non può esservi dubbio che uguali cautele valgano anche per quanto riguarda i rapporti della Regione con le Province e, a maggior ragione, con i Comuni.

Come appare dai passi citati, e come è del resto logico, la delimitazione dei compiti e delle competenze tra i diversi soggetti istituzionali è dunque questione non tanto di materie, quanto di livelli. Pertanto, assume grande rilevanza la definizione di parametri e criteri che consentano di chiarire questo delicato aspetto, ovvero la distinzione tra le decisioni che attengono al livello locale e quelle che coinvolgono il livello territoriale.

Si ritiene che il modo più proficuo e praticamente comprensibile per affrontare l'argomento consista nello svilupparlo non meramente in linea concettuale e di principio, ma sul piano tecnico e con riferimento alle specifiche realtà e vicende del territorio lombardo. È questo uno dei principali compiti che questo documento si propone. In particolare, è da leggere in questa chiave la sezione relativa all'evoluzione dell'assetto insediativo.

1.6. La riforma urbanistica nazionale alla luce della produzione normativa regionale

Alla luce degli atti normativi che caratterizzano la riforma urbanistica della Regione Lombardia e delle altre Regioni si ritiene utile esprimere, sia pure in termini sommari, alcune esigenze in ordine ad

una più generale riforma del quadro di riferimento legislativo in tema di pianificazione urbanistica e territoriale chiedendosi in che termini possa intervenire il Parlamento nell'approvazione di una nuova legge urbanistica che sostituisca la ormai "obsoleta" l. 1150/42.

La prima riflessione in proposito è che da troppi anni assistiamo all'emanazione di leggi, di rilievo urbanistico, da parte dello Stato invasive della competenza regionale, in quanto contenenti non norme di principio, ma di dettaglio, come tali peraltro censurate dalla Corte Costituzionale (vedasi da ultimo la l. 136/99, che all'art. 21 disciplina addirittura le modalità di presentazione alle Regioni dei p.r.g.).

È dunque necessario che in campo urbanistico-territoriale ci si attinga al dettato costituzionale (art. 117 Cost.) e che, di conseguenza, lo Stato emani leggi quadro e non di dettaglio in cui tracciare i principi fondamentali cui le Regioni devono attenersi nel disciplinare la materia.

Poste tali premesse di ordine generale è ora da chiedersi nel concreto quali contenuti debba avere la nuova legge urbanistica nazionale, in considerazione della riforme regionali già operanti.

In proposito la prima cosa da scongiurare è che la nuova legge quadro in materia urbanistica si configuri come la "summa" delle varie riforme regionali, rincorrendo le norme già varate dalle Regioni.

Ciò che, invece, risulta veramente utile è che lo Stato intervenga in modo originale traendo elementi innovativi dai principi affermati dalla Corte Costituzionale e disciplinando ciò che da tempo la Corte stessa pone all'attenzione del legislatore nazionale.

Ci si riferisce in particolare:

- alla definizione dei principi fondanti della disciplina urbanistico-territoriale in particolare connessi al concetto di "sviluppo sostenibile";
- all'individuazione di valori e risorse fondamentali nell'ambito della pianificazione urbanistico-territoriale, quali ad esempio la difesa del suolo e la tutela degli elementi di rilevanza paesistico-ambientale;
- ad una congrua relazione tra l'attività di pianificazione del territorio e la progettazione e realizzazione di grandi interventi sul territorio, stabilendo efficienti procedure di concertazione ed efficaci modalità di loro inserimento ed integrazione urbanistico-ambientale;
- ad una revisione generale della disciplina sui vincoli urbanistici, che tragga spunti dai principi in proposito affermati dalla Corte Costituzionale da ultimo nella recente sentenza 179/99 con particolare riferimento alle modalità di indennizzo alternative all'esproprio;
- alla problematica sulle modalità di indennizzo alternative all'esproprio, di cui alla sentenza della Corte Costituzionale 179/99, e, soprattutto, ai risvolti fiscali della questione necessari affinché una nuova disciplina in tale settore possa considerarsi veramente efficace;
- ad un'organica disciplina delle nuove forme partecipative e di rapporto pubblico/privato anche nella realizzazione dei servizi;
- alla definizione di nuove forme di intervento che diano spazio al project-financing e a forme partecipative che consentano la presentazione di opzioni alternative atte a favorire il processo di innovazione urbana, elevando la competitività e favorendo la qualità progettuale;
- alla ridefinizione di un quadro normativo attualmente farraginoso e disperso in una quantità di leggi e regolamenti in materia di programmazione integrata;
- all'individuazione di idonee modalità di concorso dello Stato e delle Regioni nella definizione delle politiche di sviluppo del territorio.

Ampio spazio andrebbe riservato, inoltre, ai principi e alle novità introdotte in campo urbanistico-territoriale dalle politiche europee, che spingono ad un serio ripensamento sulle tradizionali modalità di intervento.

L'elencazione dei predetti possibili contenuti di una nuova legge urbanistica nazionale dovrebbe, però, sempre avvenire mediante l'affermazione di principi generali, che costituiscano riferimento sia

per il legislatore regionale che per gli Enti Locali e gli operatori del settore.

In sostanza la legge statale dovrebbe evitare la definizione di minuziose procedure, che rischiano, se estremamente dettagliate, di "ingessare" le dinamiche di intervento nel settore urbanistico.

Diversamente il legislatore nazionale, nel rispetto del principio di sussidiarietà, dovrebbe individuare i nuovi principi che stanno alla base delle dinamiche urbanistiche e territoriali, lasciando alle Regioni il ruolo che la Costituzione attribuisce loro, ossia quello di legiferare e dettare indirizzi in campo urbanistico nel quadro di principi e valori posti dalla legislazione statale.

2. Azioni integrate

2.1. Premessa

Nel paragrafo 1.4 è stato chiarito che, nell'ambito della vasta materia "territorio, ambiente e infrastrutture", l'attenzione si rivolge specificamente a quei temi che tradizionalmente formano oggetto della gestione urbanistica e che si possono sintetizzare sotto la dizione di "politiche insediative". Sulla base di questa precisa delimitazione di campo, è possibile definire con chiarezza i rapporti opportuni e necessari tra i presenti indirizzi e altri atti o documenti che la Regione ha prodotto o sta elaborando in materie affini e strettamente intrecciate con questa, quali in particolare mobilità e trasporti, parchi, difesa idrogeologica, attività produttive, paesaggio.

Questo documento interagisce con gli altri sia accogliendone le indicazioni specificamente rilevanti per la materia in argomento, sia formulando indicazioni che dovranno essere prese nella debita considerazione nelle successive elaborazioni di questi stessi documenti al fine di garantire la necessaria coerenza e cooperazione delle politiche regionali inerenti il territorio.

Per quanto riguarda la materia paesistica gli strumenti ai quali si fa qui riferimento sono in particolare il Piano Territoriale Paesistico Regionale, come definitivamente adottato dalla Giunta Regionale con D.G.R. 43749 del 18.6.99 e i Criteri relativi ai contenuti di natura paesistico-ambientale del Piano territoriale di coordinamento provinciale approvati con D.G.R. 47670 del 29.12.99. Con riferimento al tema della difesa idrogeologica e la pianificazione di bacino, i principali documenti considerati sono il Piano Stralcio Fasce Fluviali e il Piano di Assetto Idrogeologico i cui estemi di approvazione sono citati nel relativo paragrafo. Il tema della mobilità e dei trasporti è stato considerato facendo riferimento alla Proposta di indirizzi pubblicata nel numero straordinario 5/99 di Trasporti Lombardia del 15.11.99, con la precisazione che tale documento ha valore meramente indicativo trattandosi di un elaborato preliminare al futuro Piano della Mobilità, che non è stato oggetto di formale approvazione.

Per quanto riguarda infine i criteri di programmazione urbanistica per l'attività commerciale il documento di riferimento è quello approvato dalla Giunta Regionale con D.G.R. 46432 del 19.11.99 "Primo programma concernente gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali e la disciplina dei connessi adempimenti di competenza regionale in attuazione della L. R. 23.7.99 n. 14" e "criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale secondo quanto disposto dall'art. 6, comma 2 del DLGS 31.3.98 n. 114".

2.2. Il Piano Territoriale Paesistico Regionale e il Piano del paesaggio lombardo

La proposta definitiva di Piano Territoriale Paesistico Regionale, approvata dalla Giunta regionale e presentata al Consiglio regionale nel giugno 1999, esplicita e consolida i nuovi orientamenti per la tutela del paesaggio della Regione Lombardia. Essa costituisce l'atto generale di indirizzo per l'avvio di coerenti politiche di tutela del paesaggio regionale ai diversi livelli.

Con particolare riferimento agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica. Per comprenderne appieno le scelte caratter-

zanti appare utile esplicitare le premesse metodologiche da cui esse muovono. Gli assunti di base sono sostanzialmente tre, tutti e tre di grande forza e rilevanza:

- la convinzione che non vi sia tutela del paesaggio senza cultura del paesaggio, vale a dire il binomio apprendimento/conoscenza gioca in questo campo un ruolo determinante;
- la considerazione del paesaggio quale valore ubiquo, pertanto le indicazioni e le azioni per la tutela del paesaggio devono rivolgersi all'intero territorio regionale;
- la consapevolezza che la tutela del paesaggio non si possa esaurire in un sistema attento di pianificazione, in quanto molti aspetti risultano intrinsecamente connessi a specifiche politiche di settore (il caso più eclatante è quello del paesaggio agrario) e, comunque, la "qualità" degli interventi di trasformazione territoriale incide fortemente sulla "qualità" del paesaggio, vi è quindi anche la necessità di promuovere adeguate forme di "esame paesistico" dei progetti.

Sulla base di questi assunti la proposta definitiva di PTPR compie alcune scelte fondamentali.

La prima è quella di introdurre il tema del paesaggio e della sua tutela nei diversi livelli di pianificazione del territorio, evitando, però, di configurare un sistema piramidale rigido "a cascata". In tal senso la proposta definitiva di PTPR rappresenta il primo tassello, piano quadro e documento regionale di indirizzo, di un più vasto sistema di pianificazione paesistica denominato "Piano del paesaggio lombardo". I Piani Territoriali di Coordinamento provinciali e i Piani Regolatori Generali, di cui sia riconosciuta e attestata la valenza paesistica, divengono a tutti gli effetti nuovi tasselli del citato Piano del paesaggio lombardo.

La seconda è quella di fornire linee guida e indirizzi di tutela delle diverse componenti del paesaggio (naturali, storiche e d'identità culturale) che si applicano all'intero territorio regionale, organizzati per ambiti e unità tipologiche di paesaggio ma anche per temi ed elementi. Indicazioni e prescrizioni più incisive vengono poi formulate in riferimento ai temi considerati di prevalente interesse regionale: la tutela degli ambiti di elevata naturalità, la conservazione della struttura insediativa storica, il riconoscimento e la valorizzazione della viabilità storica e di interesse paesistico (ivi compresa la grande viabilità).

La terza l'individuazione di alcune politiche settoriali sulle quali incidere, in primis quella agricola, e delle azioni programmatiche di rilevante significato per la tutela del paesaggio con particolare riferimento a quelle atte a radicare una rinnovata cultura del paesaggio in Lombardia.

Quarta ma non ultima la volontà di valorizzare e mettere a sistema le diverse conoscenze ed esperienze acquisite in materia di paesaggio e della sua tutela per la costruzione di un grande Quadro di Riferimento del Paesaggio regionale.

Dagli assunti metodologici e dalle scelte di fondo individuate derivano le strategie che si sviluppano su diversi fronti:

1. segnalazione dei caratteri e dei valori salienti dei paesaggi lombardi, attraverso la cartografia di piano e gli allegati descrittivi, corredati da un repertorio fotografico;
2. ridefinizione del vincolo di "immodificabilità" sulle aree di grande naturalità, che risultano principalmente concentrate nella porzione più elevata del territorio montano;
3. emanazione di precise disposizioni ai Comuni per l'identificazione e la tutela dei centri storici e dei tracciati viari storici;
4. identificazione e controllo paesistico della rete stradale e ferroviaria fondamentale di grande comunicazione e della viabilità di fruizione panoramica e ambientale. Indirizzi per la progettazione di infrastrutture a rete, quali strade e elettrodotti;
5. formulazione di indirizzi per la redazione dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali e per l'approvazione dei Piani Regolatori comunali;
6. individuazione di un percorso sperimentale di esame paesistico di tutti i progetti di trasformazione territoriale teso a valutare l'impatto degli interventi previsti, in relazione alla "sensibilità" paesistica dei siti;

7. realizzazione del Sistema Informativo dei Beni Ambientali (SIBA) e attivazione presso la Direzione Urbanistica del Centro per la Documentazione Paesistica a supporto delle attività degli Enti Locali, nonché promozione di attività formative rivolte ai tecnici e agli operatori interessati alle attività di tutela e valorizzazione paesistica;
8. adesione alla Convenzione europea del paesaggio che prevede, tra l'altro, l'istituzione dei paesaggi d'interesse europeo e di un marchio europeo del paesaggio;
9. impegno della Regione a promuovere alcune azioni specifiche, come ad esempio quella per la tutela del paesaggio notturno, attraverso la prevenzione dell'inquinamento luminoso che rende invisibile il cielo stellato.

Piano del paesaggio lombardo, Piano Territoriale di Coordinamento provinciale e Piano Regolatore Generale.

Come detto, il PTPR costituisce solo il primo importante tassello di un più vasto sistema di pianificazione paesistica denominato "Piano del paesaggio lombardo", del quale entreranno a far parte tutti gli atti a specifica valenza paesistica, articolando e specificando ai diversi livelli gli indirizzi e le prescrizioni di tutela indicati dal piano regionale. In particolare, mentre il PTPR assume quale compito precipuo quello di indicare i criteri di tutela del paesaggio regionale da applicarsi ai diversi livelli di pianificazione, a questi ultimi spetta proprio calare questi criteri nel processo di pianificazione. Questo significa assumere quale atto preliminare e fondamentale dell'azione di piano l'attenta lettura dei paesaggi locali e verificare rispetto ad essa le scelte di trasformazione previste. Quando questa operazione avviene nel rispetto dei principi "di maggiore definizione" e "gerarchico" (di cui alle norme del PTPR) arrivando, quindi, non solo alla piena assunzione ma anche ad una maggiore ed adeguata (rispetto alla scala di intervento) specificazione degli indirizzi e delle prescrizioni di tutela del paesaggio, lo strumento di pianificazione entra a far parte del "Piano del paesaggio lombardo" quale "atto a maggiore definizione".

Per quanto riguarda i Piani Territoriali di Coordinamento provinciali la valenza paesistica è un contenuto obbligatorio per legge. Ai sensi della L.R. 18/1997, art. 14, la Giunta regionale ha approvato, nel dicembre 1999, specifici "Criteri relativi ai contenuti di natura paesistico-ambientale del piano territoriale di coordinamento provinciale", che completano ed articolano le indicazioni contenute nel PTPR, fornendo inoltre alle Province indirizzi utili a garantire la coerenza e la confrontabilità dei diversi P.T.C.P.

Nel caso dei P.R.G. comunali il riconoscimento della valenza paesistica discende dall'applicazione di uno specifico articolo delle norme del PTPR che definisce "indirizzi per la pianificazione comunale e criteri per l'approvazione dei P.R.G. comunali".

2.3. La difesa idrogeologica e la pianificazione di bacino

La legge 18 maggio 1989 n. 183 recante "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo", (G.U. n. 120 del 25 maggio 1989), ha dato il via alla riorganizzazione di tutta la materia riguardante la difesa del suolo, prevedendo la ripartizione del territorio nazionale in bacini idrografici classificati di rilievo nazionale, interregionale e regionale (art. 13) e l'istituzione delle Autorità di bacino, nonché la redazione dei piani di bacino ad opera delle autorità di bacino o delle regioni (per i bacini di rilievo regionale).

La relazione che intercorre, e che deve intercorrere, tra un documento che si occupa fondamentalmente di politiche di assetto insediativo e la difesa idrogeologica è evidente ed è sancita a livello regionale anche dalla vigente legislazione (L.R. 41/97).

Il piano di bacino, che ha valore di piano territoriale di settore ed è prevalente sugli strumenti di pianificazione comunale, si deve coordinare infatti con i piani di pari livello nazionali e regionali e può essere redatto anche per stralci.

Il progressivo avanzamento (adozione, salvaguardie, approvazione) degli stralci del piano di interesse della Regione Lombardia, pone inoltre questioni di competenze e prevalenze che rendono esplicita la suddetta relazione e che si concretizzano in atti di recepimento

ma anche, come illustrato più avanti e in particolare nella sez. V, in scambi fra province e autorità di Bacino conseguenti ad approfondimenti di maggior dettaglio.

Il piano o suoi stralci sono adottati dall'Autorità di bacino competente e resi pubblici attraverso la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e sui Bollettini regionali, nei quali sono riportate le informazioni per la consultazione. Chiunque può presentare osservazioni che verranno esaminate e potranno concorrere alla modifica del piano adottato.

A seguito di questo iter, il Piano di bacino di rilievo nazionale viene approvato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

La situazione nel bacino di rilievo nazionale del fiume Po

La Lombardia è ricompresa nel bacino nazionale del fiume Po, tranne che per una piccolissima porzione che ricade nel bacino interregionale (con la regione Veneto) del Fissero Tartano Canal Bianco.

Il piano stralcio approvato

Allo stato attuale è stato approvato, con DPCM 24 luglio 1998, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 9 novembre 1998, n. 262, il Piano Stralcio delle Fasce Fluviali PSFF, che individua e regola le attività nelle fasce di pertinenza fluviale sull'asta del Po e sui principali affluenti che risentono del rigurgito del Po.

Tale piano pertanto non riguarda l'intero bacino, ma solo la parte di pianura e, in Lombardia, ha delimitato le fasce fluviali, oltre che nel tratto lombardo di Po, Sesia e Secchia, in alcuni tratti di pianura di Adda sub lacuale, Oglio sub lacuale, Chiese, Mincio.

Le fasce fluviali sono classificate in: fascia di deflusso della piena (Fascia A), fascia di esondazione, esterna alla precedente (Fascia B) e area di inondazione per piena catastrofica (Fascia C), costituita dalla porzione di territorio esterna alla fascia B.

Per ciascuna fascia sono perseguiti specifici obiettivi di tutela e regolamentato l'uso del suolo anche con riferimento a vincoli urbanistici.

I Programmi e i Piani nazionali, regionali e degli enti locali, di sviluppo economico, di uso del suolo e di tutela ambientale, devono essere coordinati con il PSFF. Di conseguenza, le Autorità competenti provvedono ad adeguare gli atti di pianificazione e di programmazione previsti dall'art. 17, comma 4 della L. 18 maggio 1989, n. 183, alle prescrizioni del presente Piano.

L'adozione di misure temporanee e di salvaguardia

In attesa della completa attuazione della pianificazione di bacino sono state adottate misure temporanee di salvaguardia, sul fiume Olona e sui torrenti Arno, Rile e Tenore (deliberazioni n. 19/96 e n. 20/96, pubblicate su G.U. n. 236 del 8 ottobre 1996).

Tali misure sono scadute e sostituite, fino al settembre 1999, da quelle previste dalla deliberazione 1/99 di adozione del progetto di piano stralcio assetto idrogeologico.

Con deliberazione n. 21/96, pubblicata su G.U. n. 236 del 8 ottobre 1996, sono invece state adottate misure temporanee di salvaguardia sul fiume Adda sopralacuale. Tali misure si sono rese necessarie in quanto i vincoli di inedificabilità imposti con l'art. 4 della legge 102/90, recante disposizioni per la ricostruzione e la rinascita della Valtellina, risultano non operativi, a fronte di previsioni di sviluppo contenute nei Piani Regolatori vigenti nei comuni valtellinesi.

Il piano stralcio per l'assetto idrogeologico adottato

Per estendere e completare la pianificazione di bacino per quanto riguarda l'assetto idrogeologico, il Comitato Istituzionale dell'Autorità di bacino del fiume Po ha adottato il Progetto di Piano stralcio per l'assetto idrogeologico (PAI) (deliberazione n. 1, dell'11 maggio 1999, pubblicata sul S.O. n. 142 della G.U. n. 175 del 28 luglio 1999).

Il Piano riguarda tutto il sistema idrografico dell'asta del Po e dei suoi affluenti, e quindi anche la porzione montana del bacino, e contiene l'estensione alla restante parte del reticolo idrografico principale del bacino, non considerata nel PSFF, della delimitazione delle fasce fluviali e della relativa normazione, assumendo in tal modo i caratteri e i contenuti di secondo Piano Stralcio delle Fasce Fluviali.

Le delimitazioni delle fasce fluviali modificano, per le parti difformi, quelle del PSFF e prevalgono su queste ultime. I vincoli e le limitazioni nelle fasce A e B divengono, con il PAI, contenuto vincolante dell'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali.

Il PAI contiene le indicazioni e gli interventi relativi all'assetto idrogeologico per la Valtellina e norma, con l'art. 47 del Titolo III delle Norme di attuazione, le condizioni per il rilascio di nuove concessioni per grandi derivazioni ad uso idroelettrico sulla base del bilancio idrico appositamente redatto di cui all'Allegato 1 del medesimo Titolo III.

Con il progetto di PAI vengono inoltre adottate misure temporanee di salvaguardia per le fasce fluviali, mentre per le aree in dissesto individuate e perimetrate nel piano, le salvaguardie verranno imposte con l'approvazione (entro il 31 ottobre 1999) del piano straordinario ai sensi dell'art. 1, comma 1, del decreto legge 11 giugno 1998, n. 180, come convertito in legge 3 agosto 1998, n. 267 solo sulle aree soggette a più elevato rischio idrogeologico (piano straordinario 267).

Le misure temporanee di salvaguardia adottate con il progetto di PAI hanno sostituito fino al settembre 1999, le misure di salvaguardia assunte con le deliberazioni n. 19 e n. 20 in data 17 luglio 1996 per i corsi d'acqua Arno, Rile, Tenore e Olona.

Successivamente, nelle fasce A e B di questi corsi d'acqua verranno imposte misure di salvaguardia attraverso il Piano straordinario per le aree a più elevato rischio (PS 267), che sarà approvato entro ottobre 1999.

Inoltre, per la fascia C (cosiddetta B di progetto) i comuni dovranno valutare, di intesa con l'Autorità di bacino del Po, le condizioni di rischio, provvedendo, se necessario, a modificare lo strumento urbanistico al fine di minimizzare le condizioni di rischio.

Sono invece esclusi dalle salvaguardie i territori dei comuni assoggettati alle disposizioni del D.P.R. 9 ottobre 1997 "Approvazione dello stralcio di schema previsionale e programmatico del bacino del Po, concernenti i vincoli di inedificabilità in Valtellina" e di successivi provvedimenti della Regione Lombardia.

Per le aree in dissesto individuate dal PAI non interessate dal piano straordinario 267 e sulle quali non sono previste misure di salvaguardia, la delibera di adozione del progetto di piano prevede comunque il coinvolgimento dei comuni.

In particolare i Comuni del territorio collinare e montano interessati dalla delimitazione delle aree in dissesto devono prestare attenzione al quadro dei dissesti rappresentato nel PAI e, qualora essi riscontrino che gli strumenti urbanistici vigenti non tengono conto, in tutto o in parte, dello stato di dissesto presente, adottano ogni provvedimento di competenza atto ad assicurare la compatibilità degli strumenti urbanistici, con particolare riguardo alle aree di espansione, con le effettive condizioni di dissesto.

In ogni caso, dev'essere garantita la sicurezza dei singoli interventi edilizi e infrastrutturali e dev'essere evitato che gli stessi comportino un aggravio del dissesto idrogeologico.

I Comuni inoltre devono attuare tutti gli adempimenti previsti dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225, sulla Protezione Civile ai fini della prevenzione e della gestione dell'emergenza per la tutela della pubblica incolumità.

2.4. Rapporti con gli indirizzi per il piano regionale della mobilità e dei trasporti

È particolarmente significativa la cooperazione che può e deve instaurarsi tra le politiche insediative e quelle in materia di mobilità, che sono oggetto del documento di indirizzi per il piano regionale della mobilità e dei trasporti (PRMT)¹.

Ciò che la pianificazione della mobilità chiede a quella territoriale

Nel quadro di un approccio estremamente ampio e strategico ai temi della mobilità, il documento in questione porta analisi simili a quelle sviluppate in questa sede (vedi il paragrafo 4.8), che, nel riconoscere la crisi del trasporto collettivo, ne individuano una delle

¹ Si fa riferimento alla Bozza del documento datata ottobre 1999

cause nelle modificazioni intervenute nell'assetto insediativo della regione.

I dati di utilizzo del trasporto locale su autobus mostrano crescenti difficoltà: le autolinee non catturano nuova domanda potenziale, a fronte di un aumento complessivo del numero di spostamenti; al contrario, pur con un'offerta costante o in lieve potenziamento (141 milioni di bus km nel 1996, +0.4% rispetto a cinque anni prima), sembrano non riuscire a mantenere nemmeno la domanda tradizionalmente servita, registrando nel medesimo periodo un calo di biglietti venduti pari a -13.6% (-12.3% sui soli abbonamenti). Su un arco di tempo più vasto, ciò riflette la riduzione della quota del modo autobus dal 23 al 14% nel decennio 1981-91.

Questi dati trovano sostanziale spiegazione nella trasformazione della struttura demografica regionale, in cui, nell'ultimo ventennio, si è assistito ad una forte crescita delle residenze nei comuni medi e piccoli (sotto i 40.000 abitanti, con gli incrementi maggiori in quelli attorno ai 3-5.000), a fronte di un calo dimensionale in tutte le città maggiori (ed anche, seppure con peso globale assai più ridotto, nei comuni piccolissimi). L'allontanamento della popolazione dal centro e dai comuni maggiori ed il decentramento di molte unità locali e funzioni territoriali indeboliscono le coppie origine-destinazione e ne moltiplicano il numero da servire, implicando una crescente polverizzazione delle relazioni e rendendo sempre più difficile l'offerta di un servizio al tempo stesso capillare e frequente.

Nella sezione del presente documento (vedi Sezione II) relativa alla descrizione delle tendenze evolutive dell'assetto insediativo, si trovano altre, e più puntuali, considerazioni circa la debolezza della relazione tra nuove espansioni e reti del trasporto collettivo.

Alla luce di queste analisi, la Bozza del PRMT contiene un passo in tema di rapporti con le politiche urbanistiche che appare sostanzialmente condivisibile e che conviene citare integralmente:

Il legame tra pianificazione territoriale, urbanistica e trasporti è un concetto ampiamente ripreso e condiviso. La legislazione urbanistica interviene tuttavia in termini assolutamente marginali rispetto al tema delle relazioni tra trasporto e territorio, essenzialmente limitandosi alla (ri)definizione degli standard urbanistici della sosta e al garantire fasce di rispetto lungo le infrastrutture stradali. Le scelte operate all'interno degli strumenti regolatori, così come la localizzazione dei grandi attrattori di traffico, anche laddove effettuata a scala sovramunale, risultano spesso poco o nulla attente ai problemi di accessibilità, né il regime degli oneri urbanistici riflette in una qualche misura i costi esterni di trasporto generati dalle scelte localizzative. Non è dunque fuor di luogo affrontare il tema di quali meccanismi attivare per garantire uno sviluppo del territorio maggiormente coerente con obiettivi di maggiore sostenibilità (ambientale e finanziaria) del sistema dei trasporti.

Una seconda linea di ricerca riguarda più direttamente la definizione degli standard urbanistici legati alla sosta, la loro possibile rimodulazione in funzione dei livelli di accessibilità garantiti dal sistema di trasporto pubblico, e la loro trasformazione in elementi di valorizzazione dei siti che favoriscano – eventualmente assieme ad ulteriori specifici meccanismi di premio – la localizzazione di attività pregiate attrattive e la densificazione nei luoghi ad elevata accessibilità con il mezzo pubblico, a partire dalle aree direttamente servite dal Servizio Ferroviario. Una terza linea di ricerca riguarda, infine, i segnali di prezzo che, ad esempio attraverso una ridefinizione e rimodulazione degli oneri di urbanizzazione, potrebbero venire attivati per tenere esplicitamente conto della dotazione di accessibilità delle diverse aree.

Questo passo esprime pienamente la rinnovata sensibilità al tema delle relazioni tra mobilità e assetto insediativo che, sia pure con grave ritardo rispetto ad altri paesi, sta manifestandosi anche nella cultura nostrana.

Vi è qui una recriminazione rispetto al passato e una precisa richiesta di collaborazione per il futuro che non può non essere considerata con la massima attenzione, nell'ottica di una nuova alleanza tra politiche insediative e politiche della mobilità.

In effetti, come si vedrà nella parte dispositiva del documento, gli indirizzi di politica insediativa sono fortemente ancorati a principi di accessibilità e sostenibilità trasportistica.

Ciò vale sia nei confronti del PRG, là dove si formulano indirizzi che penalizzano fortemente la dispersione degli insediamenti, sia nei confronti dei PTCP, con particolare riguardo ai criteri per la localizzazione dei grandi attrattori di traffico, nei quali la verifica di accessibilità assume un ruolo dirimente.

Ciò che la pianificazione territoriale chiede a quella della mobilità.

Ciò detto, si deve anche ricordare che le responsabilità non stanno solo sul versante delle politiche urbanistiche e insediative, ma anche su quello di una pianificazione trasportistica a lungo chiusa nelle problematiche di settore.

Non si può ignorare che l'evoluzione dell'assetto insediativo poco favorevole al trasporto collettivo è in larga misura l'inevitabile effetto di un'insufficiente capacità di quest'ultimo di adeguarsi alle esigenze di un sistema economico e sociale, e quindi anche territoriale, in trasformazione.

Basti ricordare che, ove si eccettui il marginale episodio delle "linee celeri dell'Adda", all'esterno delle aree urbane non solo la rete del trasporto pubblico in sede propria non si è sviluppata da un secolo a questa parte, e non solo il numero dei nodi serviti non è aumentato, ma addirittura si assiste a una politica di dismissione, o comunque di depotenziamento, delle stazioni secondarie.

Le politiche di integrazione tra rete stradale e ferroviaria, gli inter-scambi attrezzati sono di là da venire.

In queste condizioni, non è neppure ipotizzabile che le nuove espansioni residenziali e produttive possano sistematicamente coincidere con i nodi del trasporto collettivo, per la semplice ragione che questi sono in numero del tutto insufficiente e sono in genere collocati all'interno di aree urbane sature, anche se talvolta adiacenti a complessi industriali dismessi.

Del resto, le difficoltà incontrate dal pur limitato progetto sperimentale sulle stazioni stanno a dimostrare come, di fatto, non sussistono attualmente le condizioni per offrire agli operatori valide alternative alle localizzazioni interamente basate sull'accessibilità stradale.

Pertanto, se davvero si vuole evitare che la competitività del trasporto collettivo continui a deteriorarsi, non basta intervenire con maggiore efficacia e convinzione sul versante delle politiche urbanistiche, come si cerca di fare con le presenti linee guida, ma si deve anche mettere mano a una programmazione della mobilità che offra nuovi punti di approdo attrezzati alle localizzazioni residenziali, produttive e di servizio della Lombardia del terzo millennio.

In questa logica, per uscire dai vani auspici, è da raccogliere e da rilanciare il richiamo alle pratiche di project financing contenuto nella Bozza di PRMT, ricordando che il project financing può anche assumere la forma del joint development, cioè la realizzazione congiunta o coordinata di nuove infrastrutture e nuovi insediamenti.

Si pensi, in particolare, all'opportunità di creare nuove fermate collegate con ampie aree di espansione lungo le linee ferroviarie che vengono quadruplicate, con la possibilità di recuperare non solo efficienza trasportistica e clienti al servizio pubblico, ma anche il plusvalore immobiliare conseguente all'aumento di accessibilità.

Quest'ultimo aspetto vale, ovviamente, anche per le nuove opere stradali prefigurate dal PRMT, quali la Pedemontana e, in particolare, la nuova Milano Brescia, a proposito della quale, guardando le mappe delle tendenze allegate al presente documento, non si può non osservare che attraverso un'area che appare pronta a diventare la più "calda" dell'intera Lombardia in termini di sviluppo produttivo e forse anche residenziale.

Se non si vogliono ripetere le vicende di sviluppo incontrollato che caratterizzano negativamente l'attuale direttrice Milano Bergamo Brescia, si dovrà provvedere a una pianificazione "d'area" (o di sistema) che anticipi e governi le prevedibilmente dirompenti spinte insediative generate dalla nuova infrastruttura, non solo con vincoli e divieti, ma anche con la predisposizione di un'offerta di aree edificabili correttamente localizzate, progettate e gestite.

Sarebbe questo un segno di grande civiltà, un passo avanti che porterebbe la pianificazione lombarda al passo con quella delle regioni europee più avanzate.

Naturalmente, affinché ciò sia possibile, è necessario predisporre per tempo gli strumenti di natura non solo tecnica, ma anche giuridica e gestionale idonei al compito.

In assenza di una tale capacità innovativa, è da temere che si avverino due timori che sono espressi nella Bozza di PRMT, e che qui si ricordano, condividendoli.

Il primo (che nel documento è riferito alle difficoltà del sistema aeroportuale) relativo al rischio che

Milano e la Lombardia subiscano la concorrenza più agguerrita non da parte di città italiane che vogliono raggiungerne o scalzarne il livello gerarchico; bensì da parte delle città europee con le stesse caratteristiche (quali Francoforte, Barcellona, Zurigo, Rotterdam, Madrid, Vienna, Monaco, Bruxelles, Lione) che vogliono conquistarsi e attrarre la localizzazione delle funzioni più pregiate su scala internazionale (come Borse, Fiere, grandi poli tecnologici o culturali, Agenzie comunitarie ambientali o finanziarie, ecc.). Questo pericolo non si estende solo alla difficoltà di cogliere opportunità nuove, ma anche alla possibilità di perdere o svuotare il peso di quelle esistenti, con un processo di filtrazione verso l'alto delle funzioni urbane più qualificate.

Il secondo timore condiviso riguarda i possibili effetti indesiderati di politiche volte al controllo della congestione autostradale e delle aree centrali urbane, effetti consistenti nel generarsi di possibili effetti di spillover, cioè “di spostamento della congestione su assi o aree prive di tariffe, per le quali le esternalità negative possono essere più elevate che non sugli assi o nei centri in cui operano le tariffe”.

Infine, non si possono che condividere le analisi relative alle difficoltà del trasporto collettivo in aree particolari, difficoltà rispetto alle quali non sembra peraltro che il PRMT abbia da offrire rimedi incisivi:

- *comuni montani e di pianura con popolazione sparsa sul territorio, che richiederebbe un servizio di linea con numerose fermate e articolato in diversi percorsi, ad esempio nelle province di Pavia, Sondrio e Mantova, dove l'indice di dispersione, misurato come [1 - (residenti nel capoluogo/residenti totali)], è superiore al 30%;*
- *diffuso metropolitano, in cui la debolezza della domanda emerge dall'elevato grado di dispersione delle origini e destinazioni degli spostamenti e da una bassa frequentazione del mezzo pubblico soprattutto nelle ore di morbida. La presenza di molte fermate lungo il percorso, necessarie per rendere capillare il servizio in funzione delle salite e delle discese, allunga il tempo di percorrenza delle linee rendendole poco efficienti dal punto di vista degli utenti (ad esempio sulle relazioni “pedemontane” tra i capoluoghi di Varese, Como e Lecco).*

In ultima analisi, a proposito della regolamentazione delle relazioni tra pianificazione urbanistica comunale e pianificazione della mobilità, occorre ragionare anche su un più efficace rapporto fra i tempi della “Mobilità” relativamente alla definizione della localizzazione delle infrastrutture e quelli dell’ “Urbanistica” con riferimento alla destinazione d’uso delle aree interessate e alla loro trasformazione. Tale destinazione potrebbe infatti variare in attesa che diventino vigenti le salvaguardie poste con la definizione del tracciato stesso o, per contro, rimanere a lungo inutilmente immodificabile per la realizzazione di un’opera pubblica la cui necessità potrebbe risultare superata.

Diverse sono le soluzioni che possono essere ricercate, sia nell’ambito dei meccanismi della concertazione - con tutti i soggetti che operano nel territorio al fine di arrivare a scelte condivise che tengano conto anche dei diritti e delle aspettative dei proprietari delle aree interessate - che in quello della regolamentazione della vincolistica, al cui riguardo va ricordata la Sentenza 179 della Corte Costituzionale con riferimento alla quale si veda il paragrafo 15.6.

In un’ipotesi di studio di impatto territoriale, tali elementi sono da considerarsi necessari per la realizzazione delle opere di interesse statale di cui all’art.55 del D.Lgs 112/98, esplicitamente richiamato all’art.3, lett.g) del L. R 1/2000.

2.5. La programmazione del settore commerciale

Le Legge regionale 23 Luglio 1999 ha introdotto, in conformità al D.Lgs 31 marzo 1998 n.114, una nuova disciplina del commercio ispirata a principi di liberalizzazione e trasparenza del mercato, e intesa a realizzare, attraverso l’integrazione di pianificazione territoriale e programmazione commerciale, una migliore produttività del sistema, l’equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive, la compatibilità dell’impatto territoriale e ambientale degli insediamenti commerciali, la riqualificazione delle aree urbane periferiche, lo sviluppo della rete distributiva nelle zone meno servite e la salvaguardia dei livelli occupazionali sono in sintesi

La Legge Regionale prevede che il Consiglio Regionale, su proposta della Giunta, approvi i criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale, nonché il programma triennale concernente gli indirizzi generali per l’insediamento delle attività commerciali.

Con riferimento ai criteri di programmazione urbanistica si evidenzia che la Giunta ha predisposto, con D.G.R. 46432 del 19.11.99, una proposta di deliberazione consiliare, in attuazione dell’art.6 del D.Lgs. 114/98, le cui linee guida sono riportate nel successivo paragrafo 14.4; per quanto riguarda gli indirizzi generali è in fase di elaborazione il primo programma triennale che prevede i seguenti passaggi fondamentali:

- la suddivisione del territorio regionale in Unità Territoriali rispondenti ai criteri introdotti dall’art.6 del D.Lgs. 114/98: individuazione delle aree metropolitane omogenee e delle aree sovracomunali configurabili come bacini di utenza unitari;
- la determinazione di obiettivi generali di sviluppo delle grandi strutture di vendita a validità annuale;
- la definizione di criteri cui deve attenersi la Regione nell’ambito della Conferenza prevista dal D.Lgs. ai fini della valutazione delle domande di apertura, trasferimento e ampliamento delle grandi strutture di vendita.

SEZIONE II LO STATO E L’EVOLUZIONE DEL TERRITORIO LOMBARDO

3. Le problematiche ambientali

Il presente capitolo, impostato in maniera ricognitiva su alcune tipologie di elementi che hanno effetti evidenti sul territorio e sull’ambiente, analizza alcune problematiche di carattere ambientale, utilizzando anche indagini disciplinari compiute da altre Direzioni. Lo scopo è quello di cogliere utili argomentazioni da utilizzare come riferimento per la definizione dell’assetto del territorio regionale e di evidenziare problemi dei quali tutti i livelli istituzionali, comuni, province e regione, dovrebbero complessivamente farsi carico.

3.1. Lo stato dell’ambiente in Lombardia

Per affrontare l’argomento dello stato dell’ambiente nella nostra regione si è fatto riferimento al primo “Rapporto sullo stato dell’Ambiente in Lombardia”², recentemente redatto dalla Direzione Generale Tutela Ambientale della Regione Lombardia, con il contributo di diversi servizi che operano in diverse direzioni generali. Si è ritenuto opportuno estrarre dal suddetto Rapporto qualche elemento utile per conoscere la natura e l’entità dei fenomeni ambientali in corso, anche allo scopo di orientare le scelte di carattere territoriale verso obiettivi generali di qualificazione del territorio e dell’ambiente.

Gli argomenti qui sintetizzati riguardano gli aspetti più propriamente ecologici e in particolare affrontano il tema della biodiversità, dello stato dell’acqua, del suolo, dell’aria e le modifiche climatiche in atto; le argomentazioni di carattere territoriale sono trattate nei successivi paragrafi.

² “Rapporto sullo stato dell’ambiente in Lombardia” Direzione Generale Tutela Ambientale - Servizio Affari Generali e Strategie Ambientali Integrate - Ufficio Sistemi Informativi e Pianificazione Ambientale

La biodiversità

La biodiversità, definita nella convenzione internazionale di Rio de Janeiro nel 1992 come “Variabilità degli organismi viventi di ogni tipo (...) nonché i complessi ecologici di cui fanno parte”, è stata presa in esame in quanto significativo indicatore della qualità ambientale di un territorio e quindi sinonimo di buona salute di un ambiente, i cui riflessi sono evidenti anche sulla salute umana. Infatti, tanto più elevata è la variabilità e la composizione degli ambienti oggetto, ad esempio, di fenomeni di inquinamento, tanto maggiore sarà la capacità dell'ambiente stesso di adeguarsi ai cambiamenti indotti e quindi a resistervi. La stessa capacità del genere umano di controllare la diffusione dei microorganismi e di altri agenti patogeni è strettamente correlata alla sussistenza di forme di resistenza proprie di ambienti naturali sani. Tale concetto, di per se immediatamente percepibile, ha implicazioni complesse che imporrebbero un'altrettanto complessa serie di risposte; infatti, la ricaduta di ogni azione di carattere territoriale, ambientale, economica, ecc. sugli ecosistemi e sulla differenziazione degli stessi produce effetti diretti e indiretti che non sempre è semplice valutare. Ciononostante ogni ente, che sia locale o regionale, potrà e dovrà mettere in atto le proprie politiche di sviluppo valutando attentamente anche l'aspetto della biodiversità, ognuno alla propria scala d'intervento, ma comunque in forma integrata.

In questo paragrafo si evidenzia pertanto la rilevanza del tema in esame, nonché l'importanza di azioni che operino in modo da modificare la tendenza in atto a livello mondiale, evidenziata dal “Rapporto” esaminato, che rivela un impoverimento complessivo della biodiversità, con propensione all'estinzione di un sempre maggiore numero di specie vegetali ed animali. Considerando situazioni più specifiche, come quelle delle aree fortemente urbanizzate come le nostre, tale fenomeno può essere prioritariamente imputato al depauperamento degli ambienti semi-naturali e antropizzati del territorio, con riflessi che si manifestano ormai anche all'interno delle aree protette (un esempio tipico è la diminuzione delle popolazioni di rane). Ciò ci rivela inoltre una parziale insufficienza del ricorso agli ambiti protetti come esclusiva misura di protezione dell'ambiente ai fini della salvaguardia della biodiversità, e pone l'esigenza di individuare nuove misure, a tutti i livelli di gestione del territorio, come peraltro raccomandato dalla convenzione di Rio. La conservazione della biodiversità viene pertanto correlata alla sostenibilità, intesa come integrazione fra le esigenze di tutela della natura e quelle dello sviluppo economico.

Anche la nostra regione è interessata da un fenomeno d'impoverimento le cui cause, come per il resto del modello territoriale europeo, sono state ricondotte ad alcuni fattori comuni fra i quali:

- il consumo di suolo per insediamenti e infrastrutture, che determina inquinamento, perdita di ambienti ed ecosistemi oltreché un effetto barriera che tende a separare le popolazioni rendendole quindi più isolate geneticamente e più vulnerabili;
- la trasformazione del modello colturale agricolo e forestale da estensivo ad intensivo che determina inquinamento, eccessivo apporto di nutrienti (eutrofizzazione) e semplificazione degli ambienti con perdita dei piccoli habitat.

Va tuttavia osservato che, una relativa varietà di ambienti fisici differenti - l'arco alpino, la fascia prealpina, la pianura, i corsi d'acqua i grandi laghi - consente il mantenimento di un livello medio di biodiversità complessiva, anche se i dati rilevano che le percentuali più alte sono riscontrabili fra le popolazioni con grande facilità di diffusione e mobilità, come gli uccelli o i pesci che fruiscono di una ricca rete di bacini d'acqua fra loro collegati, e indicano una situazione più lacunosa fra le popolazioni con difficoltà di spostamento come gli invertebrati.

A riguardo di quanto fin qui affermato, nel successivo paragrafo 3.3, ma soprattutto nella sezione VI, è stato affrontato il tema della rete ecologica proprio come tentativo di dare risposta ad alcuni dei problemi fin qui evidenziati. Si ritiene, infatti, che la questione ecologica debba essere trattata insieme alle politiche di assetto insediativo e territoriale in generale e, all'interno di queste, assumere dignità di componente essenziale della pianificazione.

Il ciclo delle acque

La condizione qualitativa e quantitativa delle acque è uno degli altri elementi fondamentali che può contribuire a illustrare lo stato di salute di una regione, e può, tra l'altro, essere facilmente messa in relazione con quanto trattato nel precedente paragrafo (vedi FOTO 3 - VALTELLINA E VALCHIAVENNA). Da quanto estrapolato dal capitolo del “Rapporto” esaminato, si desume un miglioramento di tipo quantitativo del livello delle acque sotterranee, determinato da una riduzione del prelievo in molte delle province della Lombardia. In molte zone infatti, a causa della chiusura o ridimensionamento di molti stabilimenti o per le modifiche tecnologiche introdotte, l'attività agricola risulta essere la maggiore fonte di richiesta.

Per quanto concerne invece la qualità del sistema acquifero sotterraneo della Pianura Padana, la perdita di qualità della falda idrica, e in particolare della falda utilizzata a scopo idropotabile, è generalmente determinata oltre che dallo sversamento di sostanze inquinanti anche dalla diminuzione in volume della risorsa dato che, in acquiferi di pianura, forti prelievi possono determinare il richiamo di acque superficiali inquinate in acquiferi profondi non inquinati. Va precisato che le più frequenti cause di inquinamento in Pianura Padana sono rappresentate da sversamenti puntuali di origine industriale e da attività di tipo estensivo legate all'uso agricolo e zootecnico dei suoli. In alcuni pozzi ad uso potabile sono state rilevate presenze di arsenico e, in linea generale, la coincidenza sullo stesso luogo di alte concentrazioni di attività antropiche (alcune delle quali fortemente inquinanti) e consistenti prelievi per usi idropotabili, determina alcune gravi situazioni di crisi. Infatti, benché con l'aggravarsi qualitativo dello stato delle falde superficiali l'attingimento avvenga sempre più in profondità in ambiti più protetti, si sono verificate numerose emergenze che hanno determinato deroghe alle disposizioni vigenti o, nei casi più gravi, la chiusura di pozzi in aree contaminate da erbicidi o da sostanze di origine industriale.

L'inquinamento delle acque profonde e superficiali rappresenta in definitiva una delle emergenze più diffuse in Lombardia e nel mondo evidenziando, con ciò, l'incidenza che le politiche di assetto insediativo, oltreché quelle agricole, hanno sul sistema acquifero sotterraneo e come, anche una maggiore o minore percentuale di permeabilizzazione dei suoli possa avere effetti sulla consistenza del patrimonio idrico. L'insieme delle politiche territoriali dovrebbe perciò essere complessivamente volta alla tutela della risorsa acqua e alla diminuzione di consumi della stessa, pur sottolineando che la questione inquinamento travalica specifiche competenze di settore. È cioè importante ribadire che interventi settoriali non potranno avere che effetti parziali, poiché è solo attraverso una pianificazione integrata, che affronti insieme tutti gli aspetti dello sviluppo, che si potrà incidere in maniera sostanziale sulla qualità e quantità delle acque sotterranee e di superficie, ma interventi settoriali mirati possono risultare comunque utili per affrontare, almeno localmente, alcuni significativi stati di crisi o per orientare la qualità del rapporto fra ambiente e sviluppo.

Sul fronte inquinamento delle acque superficiali, per quanto la presenza di fosforo nei fiumi sia generalmente diminuita negli ultimi anni, sia il fosforo che l'azoto continuano a generare fenomeni di eutrofizzazione, in particolare delle acque dei laghi, che necessitano di un tempo più lungo per poter beneficiare degli interventi realizzati per ridurre l'inquinamento (le tendenze evolutive dell'eutrofizzazione nell'ultimo decennio evidenziano un netto miglioramento dei laghi Maggiore e di Lugano, un deciso peggioramento del lago d'Iseo, un aumento del livello trofico del lago di Garda e condizioni di criticità per il lago di Como e Idro).

L'indagine considerata ha illustrato alcuni dati relativi a tutti i fiumi lombardi, classificati secondo i criteri del D.Lgs.152/99 e dell'IRSA-CNR. È da precisare che il livello di qualità rilevato, generalmente peggiora se si utilizza come misuratore della qualità lo stato ecologico del corso d'acqua e cioè l'“Indice Biotico Estesio” basato sull'integrità dei popolamenti di macroinvertebrati.

Fra i principali fiumi della Lombardia, il Ticino è quello che presenta la migliore qualità costante anche se non sono assenti fenomeni di inquinamento da scarichi civili. Anche il fiume Adda mantiene una buona qualità dell'acqua; se si considera però la sua qualità ecologica, si evidenzia un generale peggioramento su tutta l'asta del fiume. I fiumi Lambro e Olona sono quelli che presentano la peggiore qualità, con valori superiori a quelli dell'intero bacino padano. Negli ultimi anni non è stato osservato alcun miglioramento e permangono le condizioni strutturali di carente depurazione. Per quanto riguarda il bacino dell'Oglio è stata riscontrata una qualità mediamente buona, che va via peggiorando man mano che ci si avvicina alla confluenza con il Po. Il Mincio presenta un assetto fortemente artificializzato e la sua qualità, classificata intorno al valore 2 come per gli altri fiumi poco inquinati, peggiora drasticamente nei pressi di Mantova. Per quanto riguarda il fiume Po, infine, la sua qualità è migliore o peggiore a seconda che ci si avvicini ai punti di confluenza con gli altri fiumi considerati, rivelando un netto peggioramento in corrispondenza del Lambro. La sensibile diminuzione delle cariche batteriche riscontrate verso valle denotano però una certa capacità di autodepurazione del fiume.

Quanto detto può essere schematicamente riassunto nelle seguenti conclusioni:

- le acque dei fiumi della Lombardia si collocano generalmente ad un livello di qualità 2-3 (fra il buono e il sufficiente). Sono da considerare come eccezione i corsi d'acqua dell'hinterland milanese i quali, sia per la mancata o scarsa depurazione sia per la forte concentrazione civile, industriale e agricola, presentano classi di qualità scadenti;
- l'insieme del sistema idrografico regionale rappresentato dai canali, utilizzati spesso come colatori o collettori finali di acque inquinate, presentano una contaminazione notevolmente superiore a quella dei fiumi;
- il maggior inquinamento è determinato da scarichi civili non depurati e dall'attività agricola; è modesto, se si esclude il fiume Mella, l'apporto di metalli.

Anche per quanto riguarda il tema delle acque si rimanda alle sezioni V e VI del presente documento, sia con riferimento al tema della rete ecologica che ai contenuti della pianificazione di bacino e quindi dell'assetto idrogeologico della Regione evidenziando, a tal fine, tipologie di interventi parziali che possono da subito essere messi in campo e rivelarsi con ciò proficui: si pensi ad esempio alle politiche di sostegno all'attività agricola, ma anche alle metodologie di intervento lungo i corsi d'acqua, e a quanto essi possano incidere nel favorire o meno il livello di biodiversità e la qualità ecologica.

La risorsa suolo

Uno dei degli elementi che, in maniera più diretta, interessa un documento strategico per lo sviluppo del territorio è evidentemente la risorsa suolo.

A tal fine è stato approfondito il capitolo del "Rapporto" relativo al suolo, del quale si riportano alcune considerazioni. In prima istanza vengono identificate tre principali funzioni oggetto di fenomeni di degrado: quella produttiva, ovvero la capacità di creare e mantenere condizioni di fertilità, quella protettiva, e cioè la capacità di controllare il trasporto in profondità dei soluti e lo scorrimento dell'acqua in superficie e di creare condizioni favorevoli alla degradazione delle molecole inquinanti, quella naturalistica, e cioè quale protettore del patrimonio biologico e come riserva genetica.

Normalmente si intende per degrado del suolo, il deterioramento e la distruzione della risorsa in quanto tale e delle sue funzioni, causata da erosione idrica, salinizzazione, acidificazione, contaminazione ed inquinamento, e da un suo danneggiamento dovuto a compattazione, incrostamento, impermeabilizzazione, escavazione e altro. Negli ultimi decenni questi fenomeni hanno assunto dimensioni mai viste in precedenza; erosione idrica, compattazione, perdita di fertilità e consumo di suolo sono i principali rischi di degrado della risorsa suolo in Lombardia.

L'erosione idrica è, fra i fenomeni considerati, quella che tende a manifestarsi in maniera più appariscente. È un fenomeno naturale, ma si innesca prioritariamente in presenza di una forte pressione antropica o di una inadeguata politica di gestione della stessa. Sulla montagna lombarda non sono frequenti grossi rischi di erosione, ma un moderato rischio erosivo può generarsi quando più fattori predisponenti si verificano contemporaneamente (assenza di copertura vegetale, substrati argillosi, forti precipitazioni, ecc...). Importanti fenomeni di erosione possono tuttavia verificarsi in Lombardia in aree con dislivelli poco accentuati a causa dell'azione diretta delle piogge, soprattutto su suoli privi di copertura vegetale.

La compattazione è una delle forme di degrado più diffuse in Lombardia, ed è tipica delle aree caratterizzate da una agricoltura intensiva; ma non è solo un problema dei suoli agricoli: nelle aree urbane e periurbane ampie superfici sono soggette a compressione continua e molto intensa.

La sostanza organica rappresenta una delle componenti fondamentali della fertilità dei suoli, elemento questo, da incrociare ed esaminare anche con la specificità delle condizioni climatiche. In Lombardia, utilizzando come riferimento criteri e soglie utilizzate nei paesi europei del centro e del nord, sono abbastanza numerosi i suoli che mostrano una dotazione di sostanza organica non ottimale senza che con ciò se ne debba necessariamente dedurre una diminuzione della fertilità. Va tuttavia rilevato che la forte diffusione dei sistemi intensivi di coltivazione agricola può comunque favorire la perdita di sostanza organica.

Il consumo di suolo è determinato da fattori che ne comportano una perdita quasi definitiva e/o irrecuperabile (o recuperabile in tempi molto lunghi) come per esempio l'attività di cava e la copertura e impermeabilizzazione che si verifica con l'espansione edilizia. La perdita di valore pedologico dei suoli si riflette inoltre anche sui territori circostanti, con effetti più o meno gravi a seconda del livello di compromissione messo in atto (interruzione dello scorrimento delle acque, inquinamento ecc.). Altri fenomeni di consumo di suolo sono quelli derivanti dalla copertura degli strati superficiali, che si verifica con i depositi e la formazione di discariche, o con il rimescolamento degli strati, l'asportazione di strati di livelli diversi ecc.

In considerazione del fatto che il suolo è una risorsa finita e difficilmente rinnovabile, e che la sua protezione risulta fondamentale per il mantenimento degli equilibri ambientali, il capitolo del "Rapporto" esaminato pone in conclusione in evidenza la discrepanza fra la rapida progressione della degradazione del suolo e l'estrema lentezza dei processi di formazione del suolo stesso.

È in tal senso che anche i documenti di programmazione urbanistica e territoriale devono iniziare esplicitamente ad esprimersi. In questo documento, nei capitoli successivi, sono state trattate le tendenze dello sviluppo in atto ed alcune problematiche ad esse connesse, e sono state illustrate alcune delle risposte possibili. Ciò che appare evidente è che non esiste un'unica risposta, e che tali risposte, ancorché diverse, devono comunque muovere verso un obiettivo comune rappresentato dal contenimento del consumo di risorse. In altre parole, se è vero che è il mercato che determina le trasformazioni del territorio, dovrà essere un obiettivo di "sviluppo sostenibile" che le dovrà comunque guidare.

Ad integrazione di quanto sin qui affermato si rimanda al capitolo 4 sull'evoluzione dell'assetto insediativo, all'interno del quale sono descritte le dinamiche e le tendenze attualmente in atto, mentre nella sezione VI sono affrontate alcune tipologie di risposte possibili, per intervenire almeno sulle modalità e sulle forme del consumo di suolo se non esplicitamente e direttamente sulla sua quantità. Un ultimo dato riguarda la presenza di siti contaminati in Lombardia: attualmente sono stati censiti 2.258 siti contaminati di cui 690 appartengono ai gruppi EVIDENZE e ATTENZIONE che sono rispettivamente definiti come siti che stanno minacciando la salute umana (o la minacceranno entro due anni) e gli ambienti sensibili, nel primo caso, o che minacceranno la salute umana e gli ambienti sensibili tra più di due anni dal momento della valutazione, nel secondo. Al gruppo GENERALE corrispondono i siti per i quali al

momento non esistono evidenze riguardo a contaminazioni in atto, ma che in futuro potranno rappresentare minacce per la salute e per gli ambienti sensibili. La Provincia di Milano è quella maggiormente interessata al fenomeno (sia in termini numericamente complessivi che con riferimento al gruppo GENERALE), e in linea di massima si evidenzia una particolare densità di siti nella media ed alta pianura della porzione occidentale della regione.

A tale riguardo si segnala la necessità che i Piani provinciali effettuino un censimento completo di tutti i siti contaminati ai vari livelli, comunicando agli uffici regionali le informazioni necessarie per mettere a punto progetti di bonifica e di riutilizzo delle relative aree. I comuni dovranno partecipare alla predisposizione del suddetto censimento comunicando alle Province la localizzazione dei siti oggetto di contaminazione o degli ambiti potenzialmente a rischio per tipologia di attività insediatesi nel corso degli anni ed eventualmente proponendo soluzioni di recupero da concertare con province e regione.

Rischi naturali e tecnologici

Si illustra in questa sede il dato sintetico del capitolo trattato che ha individuato un totale di insediamenti industriali a rischio di incidente rilevante (RIR), registrati al giugno 1999 in Regione Lombardia, pari a 254 unità, sottolineando che si tratta di un dato in continua e rapida mutazione e che la concentrazione massima dei siti si trova in provincia di Milano, seguita ad una certa distanza dalla Provincia di Bergamo. Per quanto concerne dati più specifici con particolare riguardo ai rischi di inquinamento da radiazioni ionizzanti e non ionizzanti si rimanda al cap. 11 del "Rapporto".

Le informazioni sintetiche qui riportate hanno lo scopo di evidenziare l'importanza di linee strategiche condivise (il cui sviluppo è trattato nella sezione VI) da utilizzare come riferimento per la pianificazione comunale, provinciale e regionale, che si fondino anche su un livello di conoscenza diffuso delle problematiche proprie dei diversi settori tematici che fra loro interagiscono. Il problema dei rischi industriali non afferisce infatti esclusivamente alla dimensione ambientale del problema (riduzione del rischio) o a quella produttiva (effetti occupazionali) ma anche a quella territoriale, la quale pone istanze di tipo localizzativo.

La definizione di criteri insediativi per le attività economiche, assumono pertanto importanza anche per risolvere il rapporto che deve intercorrere fra i poli di sviluppo e il resto delle attività sul territorio.

Cambiamenti climatici

La consapevolezza generale della gravità delle modifiche climatiche in corso è stata sottolineata nel giugno del 1992 a Rio de Janeiro nel corso della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo. Essa ha portato alla sottoscrizione della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici, all'interno della quale l'obiettivo fissato è stato la stabilizzazione delle concentrazioni di gas serra ad un livello che prevenga pericolose interferenze con il sistema climatico, in modo da permettere agli ecosistemi di adattarsi naturalmente ai cambiamenti climatici stessi.

La conferenza di Kyoto del 1997 ha più specificamente stabilito una riduzione media del 5.2% delle emissioni di gas fattori delle alterazioni climatiche da realizzarsi rispetto ai dati del 1990, tra il 2008 e il 2012, da parte dei principali paesi industrializzati.

Per quanto riguarda l'area europea padano-alpina è stato rilevato un cambiamento climatico che ha avuto inizio nei primi anni 80, indicato dal brusco cambiamento di frequenza e persistenza dei tipi circolatori. L'incremento delle temperature lombarde appare nell'ordine dello 0.6 °C dall'unità d'Italia ad oggi, ponendosi su valori compatibili con quelli del riscaldamento globale del pianeta. Le temperature medie annue superiori ai 13° che inizialmente interessavano solo la pianura orientale, si sono estese nell'ultimo decennio a tutta la pianura lombarda, evidenziando una tendenza alla sostanziale diminuzione delle temperature negative con un progressivo ingentimento del clima padano. Per quanto riguarda le precipitazioni, osservando le serie storiche disponibili, si deduce un declino delle precipitazioni sull'area lombarda dai primi anni '80, e tale de-

clino appare particolarmente spiccato nel periodo primaverile. L'analisi dei trend dell'indice di aridità di De Martonne, (che esprime la correlazione fra i dati di precipitazione e la temperatura e determina 4 classi climatiche) evidenzia che in Lombardia è in atto una diminuzione costante dell'indice di umidità, che rivela una crescente aridità, con qualche segnale di inversione di tendenza successiva al 1990.

Acidificazione

In strettissima relazione con quanto detto sulle modifiche climatiche, va considerato il tema dell'acidificazione il quale, come illustrato nel capitolo del "Rapporto" esaminato, viene definita come: il processo attraverso il quale sostanze gassose di prevalente origine antropica, emesse in atmosfera, una volta subita la trasformazione in acidi, alterano le caratteristiche chimiche degli ecosistemi (acquatici e terrestri) e compromettono la funzionalità di acque, foreste suoli oltre a danneggiare manufatti artistici.

Le deposizioni acide sono dovute a tre principali inquinanti: anidride solforosa (SO₂) e ossidi di azoto (Nox) prodotte dall'uso di combustibili e dai trasporti, e ammoniaca (NH₃) prodotta prevalentemente dalla produzione e spargimento di concimi animali.

Le nazioni che maggiormente soffrono del fenomeno dell'acidificazione sono quelle soggette a forti venti, grazie ai quali si scaricano nubi prodotte in altri paesi, dimostrando con ciò la responsabilità di ogni singola comunità nei confronti di tutte le altre, oltre che quelle produttrici di inquinanti come l'Italia, che può essere considerata la principale responsabile dell'acidità delle proprie piogge. Il nostro paese è infatti attualmente al secondo posto, dopo la Gran Bretagna, per livelli di emissione solforosa.

Pur in assenza di dati approfonditi, Milano risulta al secondo posto nella graduatoria delle città europee, dopo Atene, e la Pianura Padana figura tra le aree con produzione di SO₂ superiore alle 200.000 tonnellate l'anno. Infatti, sulla base della definizione di carico critico fissata dalla Convenzione Internazionale sull'Inquinamento atmosferico, gran parte del territorio lombardo è tra le aree in cui si eccede il carico critico.

Secondo gli studi effettuati dal CNR di Pallanza sui valori medi annuali dei volumi di precipitazioni del pH e dei carichi di zolfo e azoto risulta che in Lombardia siamo in presenza di una distribuzione disomogenea dei carichi, in termini spaziali, più consistenti nelle province di Milano, Como e Varese, nella zona cioè più densamente urbanizzata e che maggiormente soffre di fenomeni conurbativi, e con valori più bassi nella porzione orientale della regione. L'altra differenza è data in senso Nord-Sud con valori che decrescono man mano che aumenta l'altitudine.

Va tuttavia rilevato un modesto segnale di miglioramento relativamente ai carichi degli acidificanti e ai valori di pH delle precipitazioni nell'arco temporale 1990-1998.

In Regione Lombardia sono stati effettuati diversi studi per esaminare la relazione esistente fra inquinamento e deperimento degli ecosistemi forestali; benché non vi siano collegamenti certi fra danni alle foreste e qualità delle deposizioni umide atmosferiche, si può sicuramente affermare che le precipitazioni acide agiscono come fattore traumatico, se non letale, e si accompagnano con i più certi danni causati dall'ozono, il cui ruolo sul declino delle foreste europee sembra accertato. Complessivamente è stata rilevata una elevata incidenza del danno per cause non note relativamente a tutte le aree lombarde esaminate e a tutte le specie vegetali, cause sulle quali è stata individuata una possibile spiegazione nel carico di azoto.

Più confortanti sono gli effetti dei fenomeni di acidificazione sui laghi e sui fiumi. Dai dati rilevati in questi ambienti non risultano segni di acidificazione, e la situazione è rimasta pressoché invariata fra il 91 e il 97. Non sono invece disponibili dati sui laghi alpini, che rappresentano gli ecosistemi più sensibili all'acidificazione.

Per quanto riguarda infine gli effetti dell'acidificazione sui manufatti, non è semplice separare tutte le forme di inquinamento e valutarne gli effetti conseguenti; per certo sono stati complessivamente rilevati evidenti fenomeni di degrado su molti monumenti,

determinati dall'inquinamento dell'aria e delle piogge. In molti centri storici sono stati rilevati livelli di inquinamento tali da compromettere la salute dei monumenti.

Si riportano in conclusione alcuni dati sintetici tratti dal capitolo esaminato:

- fra il 1993 e il 1998 è stato rilevato un sensibile decremento delle concentrazioni di *ossido di zolfo (SO₂, diminuisce del 44%)* e *ossido di azoto (Nox, diminuisce del 20%)*, anche se dopo il 1996 l'andamento decrescente sembra arrestarsi e registra una inversione di tendenza;
- l'analisi delle piogge campionate ad Ispra ha evidenziato un aumento del *carico di zolfo (S)* fra il 1990 e il 1994, un segno di decremento negli anni successivi con una eccezione nel 1998 che presenta un picco positivo. Per quanto riguarda il *carico di azoto (N)* è evidenziato un andamento decrescente per lo stesso arco temporale, sempre con l'eccezione del 1998.

In prospettiva si evidenzia la necessità di avere maggiori informazioni sui dati sull'ozono (O₃) e sui rilevamenti del PM₁₀ (la frazione respirabile delle polveri totali), ancora poco misurato e che genera parecchie preoccupazioni da parte delle autorità sanitarie mondiali. Si segnala pertanto la necessità di agire, anche a livello locale, non solo nel senso della rimozione della causa del danno, ma anche con interventi volti alla prevenzione degli effetti sulla salute, e quindi con monitoraggi che segnalino tempestivamente la presenza o meno di situazioni di crisi.

Anche con riferimento ai problemi ora posti, e cioè a quelli dei cambiamenti climatici e a quelli dell'acidificazione, risulta evidente come non sia proponibile una risposta settoriale.

Va tuttavia considerato che, dovendo ritenere le questioni esaminate come conseguenza diretta del consumo energetico, un contributo significativo in tal senso dovrà essere ricercato all'interno delle politiche territoriali, con particolare attenzione ai problemi della mobilità e più in particolare al rapporto tra infrastrutture e insediamenti, per il quale si rimanda al capitolo 12, ma anche ad aspetti più tecnici, quali ad esempio le norme tecniche per l'edilizia.

Per quanto riguarda il tema della mobilità, risulta evidente il problema della gestione degli spostamenti e del traffico all'interno delle città, circostanza questa che, nel caso di città come Milano, ha effetti indiretti anche sulla circolazione fra le città. Ogni comunità ha precise responsabilità in tal senso, che devono esprimersi, oltre che in un ragionato piano del traffico, anche in una costante valutazione degli effetti che ogni localizzazione genera sulla mobilità, anche al di fuori degli stretti ambiti amministrativi che ogni amministrazione è chiamata a governare.

3.2. La situazione del dissesto idrogeologico in Lombardia

Anche il presente paragrafo è tratto dal "*Rapporto sullo Stato dell'Ambiente della Regione Lombardia*", al quale si rimanda per informazioni di maggior dettaglio (vedi FOTO 1 - VALTELLINA).

Si è ritenuto tuttavia di porre in evidenza alcuni elementi, al fine di fare emergere, e quindi poter trattare esaurientemente, il rapporto diretto che intercorre fra le politiche insediative e l'assetto idrogeologico, così come già illustrato nel capitolo 2. La Regione Lombardia, con la legge regionale n. 41 del 1997, ha posto in termini chiari l'esigenza di effettuare scelte di carattere insediativo compatibilmente con quanto riscontrato con l'esame dell'assetto idrogeologico del territorio; evidentemente però ciò non può bastare per affrontare l'insieme dei problemi e dei dissesti già in essere o delle situazioni di fragilità in atto.

Alcuni dati sintetici

Restringendo l'analisi all'ultimo secolo, da un censimento delle frane e delle inondazioni verificatesi nel periodo 1918-1990 realizzato dal Gruppo Nazionale per la Difesa delle catastrofi Idrogeologiche³ basato su dati prodotti a scala nazionale dal Dipartimento di

Protezione Civile emergono i seguenti dati sintetici per il territorio regionale lombardo:

- 87 eventi pluviometrici che hanno prodotto esondazioni;
- 371 fenomeni di esondazione;
- 95 corsi d'acqua che hanno provocato fenomeni di esondazione;
- Milano come località più frequentemente colpita da fenomeni alluvionali (20 volte in questo periodo);
- il fiume Adda come corso d'acqua che ha prodotto il maggior numero di esondazioni.

I dati tratti dal "1° Programma Regionale di Previsione e Prevenzione di Protezione Civile (1998)" evidenziano che, per quanto riguarda i soli eventi di piena straordinari si registrano non meno di 440 eventi noti per gli ultimi 5 secoli. Ciò significa che nel territorio regionale lombardo c'è da attendersi nella media storica almeno un evento per anno, anche se di proporzioni e conseguenze estremamente diversificate da un caso all'altro.

Negli ultimi 200 anni, le cronache hanno registrato 20 alluvioni rilevanti per le conseguenze arrecate, pertanto si può affermare che in media ogni 10 anni la Lombardia è colpita da eventi estesi al 50% e più dell'intero territorio; almeno nella metà dei casi ciò ha comportato conseguenze luttuose.

Escludendo gli eventi estremi, si osserva comunque che il dissesto, sia pure a scala localizzata e senza risvolti clamorosi è frequente nell'ambito regionale. Esso può colpire in misura lieve o anche assai grave, un singolo piccolo bacino tributario o un tratto sia pur limitato di asta torrentizia o fluviale.

Nel caso di singoli bacini, l'intervallo cronologico medio tra un evento ed il successivo risulta contenuto tra un paio d'anni e una decina d'anni.

In prima approssimazione, l'evento si ripropone ogni 2-3 anni per Olona, Lambro, Mera e Adda alpino. Un intervallo medio di circa 5 anni caratterizza i bacini lacustri del Verbano e del Lario e loro emissari (Ticino, Adda), la Valcamonica, alcuni torrenti delle Prealpi (Morla, Cherio, Garza), nonché i torrenti appenninici, in particolare lo Staffora. Il tempo di ritorno è un po' più dilatato (8 anni) per il Mella ed il Chiese, e al massimo si protrae a 13 anni per il Brembo ed il Serio.

Per quanto riguarda l'estensione areale soggetta ai fenomeni di dissesto idrogeologico, è interessante osservare che, mentre in limitatissimi casi è colpito dalle alluvioni l'intero territorio regionale ed in percentuale comunque modesta risultano allo stesso tempo interessati 4 bacini o più (4%), già si delinea con buona probabilità il caso di 2-3 bacini contemporaneamente colpiti da uno stesso evento (27%). Singole valli, o settori di varia estensione nell'ambito di una stessa valle, manifestano un'elevatissima ricorrenza (circa 69%).

Dopo il 1990 si sono verificati nel territorio regionale ancora almeno 6 eventi alluvionali di significativa rilevanza:

- **Giugno 1992:** intense precipitazioni hanno interessato un'area abbastanza limitata del territorio regionale tra le province di Varese, Como e Milano, con esondazione del fiume Olona e dei torrenti Arno, Rile e Tenore.
- **Settembre e Ottobre del 1993:** intense precipitazioni hanno interessato tutto il bacino del Po. I fenomeni di esondazione hanno interessato i fiumi Lambro, Adda ed anche le aree circumlacuali del Lario e del Verbano e l'asta del Po nel tratto tra Pavia e Mantova.
- **Novembre 1994:** intense precipitazioni che hanno interessato tutto il settore occidentale del Bacino del Po hanno determinato estesi fenomeni di esondazione, che si sono verificati lungo l'asta del fiume Po e soprattutto nei tratti terminali dei suoi affluenti, quali il fiume Ticino e il fiume Olona meridionale che hanno dato luogo a piene di rigurgito. Localmente si sono verificati fenomeni di piena anche nel milanese lungo i corsi dei torrenti Bozzente, Lura e Seveso oltre che lungo il fiume Lambro.
- **Agosto 1996:** un evento alluvionale ha investito la zona montana della Val Cavargna (Co) dove si è verificata l'esondazione del torrente di fondovalle e il dissesto dei versanti di estese aree del bacino;

³ Indagine denominata AVI "Censimento aree italiane vulnerate da calamità geologiche" - Rapporto di sinetesi: Lombardia, D.P.C. (1994)

- **Novembre e Dicembre 1996 e Gennaio 1997:** alcuni periodi di intensa piovosità hanno causato diversi dissesti nelle province di Bergamo, Brescia, Como, Lecco, Pavia e Sondrio, anche se con danni limitati.
- **Giugno 1997:** negli ultimi giorni del mese si sono verificati fenomeni esondativi, lungo l'asta fluviale del fiume Oglio sublacuale a Pontoglio e Palazzolo sull'Oglio (Bs). Diversi fenomeni esondativi accompagnati da imponente trasporto solido si sono verificati all'uscita a lago dei torrenti nella zona dell'alto Lario sia in sponda comasca che lecchese. Altre zone colpite sono state la Val di Scalve e la Bassa Valcamonica.
- **Giugno-Luglio 1998 :** tra il giugno e luglio 1998 si sono verificati a più riprese colate di detrito che hanno interessato l'abitato di Ardenno (SO -Valtellina).

Passando all'analisi delle frane, vi è una notevole ripetitività spaziale dei fenomeni e cioè che quasi l'80% delle frane si rileva in aree dove storicamente si sono già verificati dissesti.

Purtroppo nella nostra regione le aree vulnerabili non sono circoscrivibili in territori limitati ma si può affermare che quasi tutte le aree alpine e prealpine e dell'Oltrepò Pavese hanno subito in passato gli effetti degli eventi franosi.

In particolare si sono mostrati assai vulnerabili i territori del bacino dell'Adda (Valtellina con Val Chiavenna) i bacini di Serio e Brembo (Val Seriana e Val Brembana), il bacino dell'Oglio (Valcamonica) ed ampie porzioni dell'Oltrepò Pavese e dell'Alto Lario occidentale. Questo non significa che le altre valli alpine e prealpine siano porzioni del territorio esenti da rischio, basti pensare agli eventi che negli ultimi anni hanno colpito la Val Cavargna (CO), le valli dell'Olona, Rile e Tenore (VA) (foto 11.2), la Valsassina (LC), Val Sabbia e Val Trompia (BS). Sempre nell'ambito del già citato progetto AVI è stato realizzato un primo censimento globale degli eventi franosi.

Le aree critiche

I "nodi" critici connessi ai fenomeni di esondazione e di dissesto idrogeologico sono legati da un lato a gravi insufficienze idrauliche del reticolo scolante di pianura, ove risultano a rischio aree densamente urbanizzate, d'altro lato, nelle aree collinari e montane ed in particolare nei fondovalle maggiormente abitati, sono dovute al rischio di esondazione sui conoidi, alla presenza di movimenti gravitativi di notevole entità con incidenza dei fenomeni in una vasta area del bacino, alla presenza di frane di crollo interessanti abitati ed infrastrutture.

Criticità strutturali principali del reticolo idrografico, esaminate considerando complessivamente i corsi d'acqua anche di competenza statale, si riscontrano nelle aree di seguito indicate:

- nel bacino del Ticino si verificano frequenti inondazioni in Pavia, in Borgo Ticino;
- i territori dei bacini dell'Arno, Rile e Tenore che si estendono nella parte sud della provincia di Varese, presentano condizioni critiche di vaste aree urbanizzate con frequenti fenomeni di allagamento;
- il bacino dell'Olona fino allo scolmatore è caratterizzato da un fondovalle con presenza di numerosi insediamenti produttivi ed infrastrutture che, anche con piene modeste, sono allagati in relazione all'insufficienza ed artificializzazione delle sezioni idrauliche;
- una vasta area del nord Milano e la città stessa sono oggetto di inondazioni con piene anche con tempi di ritorno inferiore ai 5 anni. Si tratta dei bacini dei torrenti Bozzente, Lura, Guisa che esondano sull'autostrada Milano-Varese e in numerosi abitati quali Rho, Ceriano L., Solaro, Garbagnate. Inoltre il Seveso determina l'allagamento della zona nord di Milano, attraversando tominato la città con sezioni del tutto inadeguate. Risulta questa una delle aree a maggior rischio per la densità insediativa e l'urbanizzazione e le attività produttive presenti e in relazione alla frequenza degli eventi dannosi;
- il corso del Lambro, con insediamenti industriali e abitati in adiacenza all'alveo, presenta sezioni ristrette ed inadeguate, che

provocano allagamenti in numerosi comuni ed alla periferia di Milano;

- altri fenomeni di inondazione sono avvenuti lungo la rete idrografica minore in particolare lungo tratti dei torrenti Molgora, Molgoretta, Cava e Pissanegra;
- in Oltrepò Pavese il Curone esonda in Casei Gerola e lungo il corso del torrente Staffora risultano a rischio aree dei comuni di Godiasco e Bagnaria;
- il nodo bresciano interessato dal torrente Garza e dal reticolo affluente (naviglio bresciano), è caratterizzato da esondazioni nella valle del Garza, nell'area a sud di Brescia e lungo gli affluenti del naviglio;
- nella media-bassa Val Trompia il Mella esonda con elevata periodicità interessando diffusi insediamenti produttivi presenti in valle;
- periodici fenomeni di sovralluvionamento con consistente trasporto solido interessano i bacini del Rezzalasco, del Migiondo, della Val Campello, della Val d'Uzza e della Val Zebrù in alta Valtellina (SO). Inoltre i principali laghi alpini ed in particolare il lago Maggiore e il lago di Como, sia in relazione alle caratteristiche dell'emissario che alla modalità di regolazione dei laghi stessi, determinano allagamenti delle aree rivierasche e in particolare si ricorda quelli interessanti la città di Como.

Criticità relative al dissesto idrogeologico si riscontrano nelle aree collinari e montane e sono relative a grandi frane alpine ed appenniniche nonché ai fenomeni sui conoidi ed a crolli su abitati e viabilità. Le principali criticità si riferiscono ai bacini di torrenti tributari del lago di Como, a diffusi fenomeni franosi di crollo in provincia di Lecco, a situazioni di rischio nella valle dell'Adda sopralacuale (Valtellina) quali, ad esempio, in Valmalenco il torrente Mallero, in Val Masino, nei bacini del versante orobico valtellinese, nel bacino del Frodolfo e in Val Chiavenna, a crolli e dissesti in Val Brembana e in Val Imagna, a dissesti di vaste dimensioni in Valcamonica, a movimenti in evoluzione nel bacino del Chiese, a fenomeni puntuali nell'Alto Garda Bresciano e infine ad un grave e diffuso dissesto caratterizzato da colate e movimenti molto estesi spesso di limitata profondità nell'area dell'Oltrepò Pavese.

3.3. Le aree verdi: dal sistema dei parchi alla rete ecologica

L'organizzazione del verde in Regione Lombardia è definita, al livello regionale, dal sistema delle aree protette e, a livello comunale, dalle aree a standard e dai parchi di rilevanza sovracomunale, oltre che dalle aree agricole individuate come aree generiche o con una valenza di tutela ecologica e ambientale.

Le aree verdi individuate tramite gli standard previsti con legge sono quelle che si trovano normalmente in uno stato di maggiore sofferenza, sia in termini quantitativi - essendo generalizzato il problema della reale acquisizione delle aree vincolate a standard - che qualitativi - essendo solo relativamente recente il processo di rivalutazione dell'importanza degli spazi verdi negli ambiti urbani. Anche la realizzazione delle aree a standard sovracomunali "F" (art.22 L.R. 51/75) per previsioni di verde e parchi, ha visto una limitata attuazione; l'imposizione di vincoli a standard su aree libere da destinare a verde ha in ogni caso contribuito a realizzare un serbatoio di aree, talvolta intercluse in contesti urbanizzati, sulle quali è stato poi possibile attivare forme specifiche di tutela, o che comunque potenzialmente partecipano oggi ad una riflessione generale sul sistema del verde.

Con riferimento al livello regionale, la Regione Lombardia dispone di un vasto sistema di Parchi e zone protette caratterizzate come ambiti territoriali spesso fortemente antropizzati, all'interno dei quali il regime di protezione individua zone con potenzialità di trasformazione anche molto diverse fra loro. Anche se alcuni di questi parchi non hanno ancora concluso il proprio iter di formazione (istituzione, approvazione PTCC) essi rappresentano un punto di riferimento fondamentale nella costruzione di un sistema verde regionale, strategico, per il futuro assetto territoriale lombardo in un'ottica di sviluppo sostenibile.

Il 75% circa dei Parchi regionali dispone di un Piano (almeno adottato) e, superando le difficoltà di integrazione fra i Parchi e gli altri livelli di pianificazione del territorio, non si può non considerare il patrimonio di conoscenza, di cui essi dispongono, come una ricchezza e un contributo da utilizzare nel prefigurare i nuovi scenari di sviluppo in Lombardia. Nonostante la limitatezza del vincolo in quanto tale e nonostante tutte le critiche espresse dalla legge 86 ad oggi, bisogna riconoscere come proprio l'azione del vincolo abbia avuto, tutto sommato, una funzione essenziale: quella di preservare ampi spazi di territorio altrimenti, a tutt'oggi, privi di qualsiasi forma di pianificazione sovracomunale.

Può darsi che ciò confligga con la necessaria azione integrata che la complessità dell'azione pianificatoria richiede e che la stessa L.R. 1/2000 prevede al comma 29 con riguardo al rapporto fra piani provinciali e piani dei Parchi regionali; diventa allora necessario individuare elementi di "innovazione" da portare nella "conservazione", ovvero individuare ulteriori e nuovi strumenti da affiancare a quelli codificati nel sistema delle aree protette, da mettere realmente "a sistema".

Va tuttavia riconosciuto che, pur con tutte le difficoltà, la formazione di questi grandi parchi territoriali ha prodotto una sorta di valore aggiunto nei territori interessati, che non è rappresentato solo dall'elemento tutela, ma anche dalla nuova identità che talvolta ne è scaturita, nonché dalla nuova progettualità che essa ha prodotto e sta producendo, se pur con un certo ritardo. Soprattutto in materia di politiche agricole e sviluppo turistico, le potenzialità offerte sono molteplici, anche se le esperienze significative in corso sembrano essere solo agli inizi del percorso, almeno nel panorama lombardo e italiano. Da segnalare è il sempre più frequente ricorso ad una agricoltura di qualità (sperimentazioni di agricoltura biologica ecc.) che diversi parchi propongono ed incentivano, con criteri di sostegno alla produzione, che è anche "produzione di paesaggio", ed operazioni di marketing che si sono tradotte anche nella proposta di formazione di un marchio di qualità per prodotti biologici.

L'insieme dei Parchi italiani, e non solo quelli regionali, scontano quindi ancora una condizione di marginalità; è pertanto attraverso uno sviluppo culturale che individui nella esaltazione di tutti i valori del territorio l'elemento fondante del processo pianificatorio, che si può interferire con la strenua difesa del Parco come isola. Il sistema verde allora potrà e dovrà non solo uscire, ma anche entrare nei Parchi, contribuendo ad arricchire una identità (che comunque spesso i Parchi producono) e non a distruggerla.

Nelle intenzioni della legge 86, attraverso gli indirizzi alle aree esterne avrebbe potuto essere affrontato il tema dell'integrazione fra aree esterne ed interne ai Parchi (aree talvolta con caratteristiche non molto dissimili fra loro), e comunque avrebbe potuto essere meglio risolto il ruolo dei confini. Nella realtà, il carattere fortemente difensivo assunto dai Parchi, in una dimensione territoriale ancora poco permeata da una concezione di sviluppo sostenibile diffuso, ha determinato una sorta di frattura fra gli ambiti protetti, sottoposti a regolamentazione, e le aree limitrofe, svincolate dal perimetro che detta la tutela.

Da più parti, e soprattutto in ambito europeo, si evidenzia ormai l'importanza della realizzazione di corridoi ecologici i quali, uscendo dalle isole dei Parchi, abbiano il compito di connettere il verde regionale fino ad innestarsi nel sistema del verde internazionale.

Le implicazioni di tipo ecologico, territoriale e urbanistico sono ampiamente illustrate nella letteratura di settore, e possono essere ricondotte sinteticamente ad alcuni aspetti:

- dal punto di vista esclusivamente ecologico i corridoi verdi consentono una comunicazione di flora e fauna, elemento questo, essenziale per mantenere e/o incentivare biodiversità e maggiori garanzie di sopravvivenza delle specie;
- dal punto di vista urbanistico-territoriale, la realizzazione di spazi verdi continui consente di mantenere spazi aperti (fondamentali, fra le altre cose, per quel che concerne la qualità dell'aria) sui quali concentrarsi per la realizzazione di spazi fruibili (fattivamente e visivamente) e dei quali "approfittare" per un ridisegno delle città nei loro territori urbani e periurbani Tali im-

plicazioni si possono esplicitare pienamente solo in una fase successiva a quella prefigurata nel presente documento al capitolo 12, al quale si rimanda, e cioè nella fase della "qualità" del sistema individuato (ad esempio della qualità delle acque il cui corso può essere utilizzato per la realizzazione del corridoio, del suolo - ad esempio quello agricolo - e dell'aria).

La limitazione delle forme di conurbazione, così diffuse in particolare nell'area a Nord della metropoli milanese, diventa in tal senso l'obiettivo (o uno degli), ma anche il mezzo per consentire una libera circolazione di aria, animali, specie vegetali e uomini, idealmente con la stessa continuità di quanto avviene con la rete stradale per la circolazione degli uomini.

Le conurbazioni più evidenti ovvero le saldature dei nuclei urbani lungo le principali direttrici, caratterizzano in modo particolare la parte Nord della provincia di Milano nonché il Sud delle province di Varese e Como, contribuendo a determinare isole agricole la cui scarsa produttività e marginalità si presta ad ulteriori chiusure e saldature.

Fra gli elementi che dovranno contribuire alla formazione della rete, al di là dell'ossatura fondamentale che è rappresentata dalla *Struttura naturale primaria* (vedi all'interno del capitolo 12 il paragrafo sulla rete del verde), peraltro spesso compresa all'interno delle aree regionali protette, vi sono le vie d'acqua, i territori agricoli, i parchi locali di interesse sovracomunale e il verde urbano, per sottolineare la complessità di un sistema che deve via via scendere di dettaglio per rispondere ad esigenze diversificate.

Le vie d'acqua

Uno degli elementi essenziali del sistema è rappresentato dalle vie d'acqua: dai grandi Parchi fluviali all'articolata rete di canali principali e secondari, che garantiscono entrambi una occasione di collegamento, una potenzialità di biodiversità e, non ultima, una occasione di riqualificazione e rinaturalizzazione di ambienti significativi del territorio regionale. Per alcuni di questi, la valenza storica e culturale è elemento di ulteriore significato, che può arrivare a connotare anche la fitta rete irrigua di determinati ambiti agricoli. In questo senso, un momento di confronto con i Consorzi di bonifica può rivelarsi una occasione di utilizzo multifunzionale della ricchezza delle vie d'acqua.

Infine, gli ambiti vincolati per motivi idraulici dai Piani stralcio di attuazione della l. 183/89, rappresentano una nuova occasione di disponibilità di territori per i quali, fra le vocazioni principali potrà esserci quella di costituire l'ossatura prioritaria della rete ecologica regionale.

Il territorio agricolo

Il territorio agricolo, sia quello intensamente utilizzato che quello marginale, rappresenta un momento importante di riferimento per la costruzione del sistema (vedi FOTO 18 - CAMPAGNA LOMBARDA).

Gli strumenti che ne consentono un utilizzo mirato in tal senso sono diversi; di particolare efficacia, se opportunamente utilizzate, appaiono essere le direttive CEE le quali offrono diversi spunti e modalità di azione in questa direzione. D'altra parte la preservazione degli ambiti agricoli da uno sfruttamento "erosivo" continuo e spesso disordinato, rappresenta essa stessa un punto di partenza per la costruzione del sistema, da definire via via con la partecipazione delle province e dei comuni, in un disegno comune definito da comuni indirizzi. La politica regionale in tal senso potrebbe essere pertanto impostata su due binari: da una parte un Piano che individui le tipologie di ambiti agricoli essenziali per la costruzione del sistema del verde, dall'altra una politica che incentivi l'affermazione di una agricoltura "costruttrice di paesaggio", pur in un rapporto dialettico con le esigenze della produttività.

Per quanto riguarda le aree marginali improduttive o sottoutilizzate, il ruolo che può essere loro attribuito, ma soprattutto le modalità di utilizzo in tal senso, vanno considerate con attenzione, riconoscendo la loro "debolezza" intrinseca, ma anche la loro essenzialità e po-

tenzialità in un'ottica di sistema integrato disegnato ma anche progettato nelle diverse modalità di realizzazione.

Il verde urbano e periurbano

Il verde urbano, potrà/dovrà giocare un ruolo non influente nella costruzione della rete. Considerando, infatti, la rete ecologica come strumento utile al contenimento dell'impatto delle attività umane sul territorio, gli ambiti urbani non possono non essere considerati come elementi "di crisi" del sistema suddetto, sui quali concentrare l'attenzione, ma anche come occasioni da sviluppare e potenziare ai fini del miglioramento della qualità ambientale delle città.

La valorizzazione territoriale

Gli elementi nodali di una rete ecologica così concepita, sono potenzialmente rappresentati, a scala diversa, dalle aree naturali, dalle aree individuate dalle leggi di tutela della natura, dalle aree libere da edificato, connessi e da connettere in una rete internazionale di collegamento.

Bisogna considerare inoltre il contributo che la realizzazione della rete ecologica offre al ridisegno di determinati ambiti (oltre che alla rete nel suo complesso) in particolare di quelli frammentari, interclusi, all'interno dell'urbanizzato continuo o conurbato, ovvero dei vuoti privi di identità.

In tal senso risulta opportuno evidenziare come l'inserimento della proposta di rete ecologica in un più vasto programma di valorizzazione territoriale debba ricercare adeguate modalità di integrazione con le azioni e i programmi di valorizzazione e fruizione paesistica che discendono dall'applicazione della proposta definitiva di Piano Territoriale Paesistico Regionale e dei Criteri relativi ai contenuti di natura paesistico-ambientale del piano territoriale di coordinamento provinciale. Questo può avvenire sia per quanto riguarda la tutela/valorizzazione dei nuclei storici e della viabilità storica e di interesse paesistico e, più in generale, l'individuazione e valorizzazione di ambiti, sistemi ed elementi di rilevanza paesistica, sia in riferimento alla riqualificazione di ambiti territoriali caratterizzati da grado paesistico-ambientale consolidato o potenziale.

Gli elementi sin qui considerati sono trattati in termini di linee strategiche di assetto regionale nella sezione VI del presente documento, all'interno della quale sono state sviluppate alcune linee guida per le Province, utili per la formazione di una rete ecologica e territoriale di interesse regionale.

4. L'evoluzione dell'assetto insediativo

Questa sezione del documento contiene alcune rappresentazioni tematiche del territorio lombardo e i relativi commenti.

Lo scopo delle analisi che seguono non è descrivere la struttura territoriale della Lombardia (sulla quale vi è un'ampia letteratura, anche recente, spesso di buon livello, che si dà per nota⁴) bensì contribuire a identificare quelle tendenze in atto nel territorio che possano, direttamente o indirettamente, essere collegate con la gestione urbanistica e servire come riferimento per ragionare intorno alle politiche insediative e alla loro efficacia.

Nei limiti del possibile, si è cercato di analizzare le tendenze recenti, riferite a un periodo di durata significativa per i fenomeni che qui interessano.

Per quanto riguarda i movimenti anagrafici, è stato considerato il periodo di sei anni 1992/97 (ultima data disponibile al momento di iniziare le elaborazioni). Per le attività economiche, si è fatto riferimento ai censimenti 1991 e 1996. Per le analisi sul pendolarismo e

l'invecchiamento del patrimonio edilizio, ci si è dovuti limitare al 1991, pur nella consapevolezza che si tratta di una data ormai "storica".

Tutte le analisi sono state condotte al livello comunale, solitamente attraverso tre tipi di rappresentazioni cartografiche:

- variazioni assolute, che indicano il peso dei fenomeni
- variazioni relative riferite all'inizio del periodo, che indicano la velocità dei processi evolutivi
- variazioni per unità di superficie territoriale (densità delle variazioni) che indicano il grado di concentrazione spaziale dei fenomeni.

4.1. La distribuzione della popolazione nel territorio

TAV 1/1 – Prima di entrare nel merito delle tendenze, sembra opportuno presentare la carta delle densità di popolazione al 1997 (residenti per km² di superficie territoriale del comune): immagine ben nota e tuttavia degna di attenzione. Essa mostra una Lombardia sostanzialmente tripartita, con al centro una grande area pressoché triangolare caratterizzata da densità territoriali ovunque superiori ai 400 abitanti/km², che si interpone tra le due aree a bassa densità della montagna e della pianura agricola.

Rispetto ad analoghe rappresentazioni basate su dati precedenti, quest'area densamente popolata appare più estesa e più compatta al suo interno, ormai praticamente priva di pause.

All'interno si osservano vasti ambiti che toccano i 2000 ab/km² e, a ridosso dei centri urbani maggiori, aree con densità superiore, fino agli oltre 8000 ab/km² di Milano e di alcuni comuni di cintura.

È utile, in relazione alle indicazioni che saranno sviluppate più oltre, chiedersi che significato fisico abbiano le soglie di densità sopra indicate. Con riferimento a dati noti per la provincia di Milano, è possibile determinare la relazione esistente tra densità territoriale, percentuale di superficie urbanizzata e superficie urbanizzata pro capite.

La relazione tra densità e superficie urbanizzata per abitante che si desume interpolando i dati, di tipo non lineare, illustrata anche graficamente nella Scheda Tecnica 1, è la seguente (vedi anche ALLEGATO 1/1 – SCHEDE TECNICHE 1):

| densità ab/km ² | % sup urbanizz. | m ² urb/abit |
|----------------------------|-----------------|-------------------------|
| 50 | 2,6% | 523 |
| 100 | 4,5% | 450 |
| 200 | 7,7% | 387 |
| 400 | 13,3% | 334 |
| 600 | 18,3% | 305 |
| 800 | 23,0% | 287 |
| 1.000 | 27,4% | 274 |
| 2.000 | 47,1% | 235 |
| 3.000 | 64,7% | 216 |
| 4.000 | 81,1% | 203 |
| 6.000 | 85,0% | 120 |
| 8.000 | 90,0% | 100 |

Si può rilevare che alla densità di 400 ab/km² corrisponde una frazione di superficie occupata intorno al 13%, pari a circa un settimo del territorio, con una disponibilità di suolo urbanizzato di circa 330 m² per abitante. Con una densità di 800 abitanti si passa a un quarto di superficie occupata e a poco meno di 300 m²/abitante. Con 2000 ab/km² ci si approssima al 50% di suolo urbanizzato e la disponibilità pro capite scende a 235 m². Alla densità di 4000, resta soltanto un quinto di superficie non urbanizzata e la disponibilità di suolo pro capite passa a 200 m².

TAV. 1/2 – Come si vede, all'aumentare della densità scende gradualmente la superficie urbanizzata a disposizione di ogni abitante, cosicché la quota di superficie occupata aumenta meno che proporzionalmente. Oltre la soglia dei 4000 ab/km², cessa ogni regolarità. I valori riportati in carattere corsivo nella tabella devono intendersi largamente indicativi. È evidente che un'urbanizzazione tanto densa trasferisce all'esterno una forte domanda di spazi aperti, non solo per le attività di tempo libero ma per il mantenimento delle funzioni vitali (depurazione dell'aria, ricarica delle falde).

⁴ - Rapporto IRER sulla situazione economica, sociale, territoriale e istituzionale della Lombardia 1996-97 Milano 1998

- Dipartimento di Scienze del territorio, Politecnico di Milano "Analisi dell'assetto e delle trasformazioni territoriali della Regione Lombardia"

- Ricerca del '98 su iniziativa del Consiglio regionale

- A. Clementi, G. De Matteis, P.C. Palermo (a cura) "Le forme del territorio italiano" LaTerza, roma - Bari 1996

Ovviamente, quando la popolazione di un comune cala, la superficie pro capite aumenta di conseguenza, senza peraltro che ciò costituisca un effettivo beneficio per quanto riguarda le condizioni ambientali.

Le variazioni di lungo periodo (1971/97)

TAV. 1.3 – La tavola 1.3 rappresenta le variazioni demografiche nel periodo 1971/1997, espresse in forma di densità (abitanti/km²).

La variazione complessiva nel periodo considerato di 26 anni è stata di 445 mila abitanti, pari a un incremento del 5%, quindi sostanzialmente modesta.

Non altrettanto può dirsi della redistribuzione. Infatti i 511 comuni in decremento perdono 662 mila abitanti (di cui ben 430 mila la sola Milano) e i 1035 comuni in crescita acquistano 1.108 mila abitanti: vale a dire che i primi perdono il 16% della popolazione e i secondi crescono del 25%.

| Numero comuni | Residenti 1971 | Residenti 1997 | Differenza | Incremento annuo | Incremento totale |
|-------------------|----------------|----------------|------------|------------------|-------------------|
| In decremento 511 | 4.034.714 | 3.372.539 | -662.175 | -0,63% | -16,4% |
| In crescita 1035 | 4.508.673 | 5.616.412 | 1.107.739 | 0,94% | 24,6% |
| | 8.543.387 | 8.988.951 | 445.564 | 0,20% | 5,2% |

La mappa è estremamente eloquente nell'illustrare i due fenomeni macroscopici che caratterizzano, dal punto di vista spaziale, l'evoluzione demografica lombarda:

- la progressiva concentrazione della popolazione nella fascia centrale del territorio
- l'indebolimento di tutti i grandi centri a beneficio dei rispettivi hinterland, fenomeno che assume ovviamente aspetti di grande evidenza nel sistema metropolitano occidentale.

In sostanza, la mappa mostra gli esiti spaziali di un processo diffusivo che, in corso da oltre un quarto di secolo, non accenna ad attenuarsi negli anni più recenti, come si vedrà nei paragrafi successivi. Ciò che più colpisce è l'omogeneità, su aree molto vaste, praticamente senza soluzione di continuità, della redistribuzione con valori superiori ai 100 abitanti/km², talché la carta può essere assunta, insieme con altre, come uno degli "indizi" della conformazione spaziale di ciò che possiamo chiamare *ambito delle dinamiche metropolitane*.

Considerando direttamente la densità e la superficie urbanizzata, si possono interpolare i dati con tre diverse funzioni.

La formula 3 di cui alla scheda tecnica 1 allegata approssima meglio il campo di valori inferiori a 1000 ab/kmq, la 1 quelli fino a 3000, la 2 oltre i 3000. La formula composita è costituita da segmenti delle tre formule precedenti. Per ulteriori analisi si rinvia alla scheda tecnica 1.

I risultati di questa analisi saranno utilizzati successivamente ai fini della determinazione della domanda di spazi.

4.2. I movimenti anagrafici

I saldi totali

Le Tavole 2, 3, 4 rappresentano la Lombardia attraverso l'analisi dei movimenti anagrafici nel periodo 1992/97.

TAVV. 2 – I saldi totali segnano un incremento medio, per l'intera regione, di 22.600 abitanti/anno, (pari allo 0,26%) risultante da un saldo migratorio positivo di 30.300 unità e un saldo naturale negativo di 7.700 unità.

La popolazione lombarda è aumentata nel periodo di 135 mila unità, arrivando a sfiorare i 9 milioni di abitanti.

TAV. 2/1 – La tavola 2/1 mostra visivamente la distribuzione spaziale degli incrementi e dei decrementi: concentrati questi ultimi soprattutto nel polo milanese (che registra saldi negativi non solo nel capoluogo, ma in diversi comuni del primo hinterland), a Como, Brescia, Mantova, Pavia, Varese; diffusi i primi in una vasta area che si estende dal lago Maggiore al Garda e che dalla linea pedemontana e dalla pianura asciutta si espande ormai a occupare vaste porzioni della pianura irrigua, soprattutto a ovest dell'Adda.

Restano sostanzialmente escluse da questa crescita diffusa da un lato una parte cospicua della montagna alpina (dove però non mancano segni di ripresa soprattutto nella bassa Valtellina e nelle Prealpi Bergamasche e Bresciane), dall'altro buona parte delle province di Pavia, Cremona e Mantova (ma crescono il Pavese verso Milano, il Lodigiano, il Cremasco, il Trevigliese, la collina mantovana e la periferia di questa città).

Non ci si lasci ingannare dal modesto valore dei saldi annui regionali complessivi (22.660, 0,26 %). Se si considerano i 1101 comuni che crescono nel periodo, si vede che presentano un saldo totale su base annua di 43.500 abitanti, pari a quasi l'uno per cento della popolazione di quei comuni, che è un tasso di crescita più che ragguardevole in una regione matura come la Lombardia.

Ciò che spicca nella tavola 2/1, e che fa risaltare il rosso dei valori positivi rispetto al nero di quelli negativi, sono i 521 comuni che hanno un incremento di almeno 25 abitanti/anno, a fronte dei soli 54 che perdono almeno 25 abitanti/anno.

Quindi, parlando in termini territoriali e urbanistici piuttosto che anagrafici e statistici, la Lombardia si presenta negli anni '90 come una regione che, pur registrando complessivamente una crescita contenuta (0,26% annuo), presenta una forte maggioranza di comuni in espansione (1100 su 1546), molti dei quali con tassi di crescita anche elevati (300 comuni sono sopra l'1,5% annuo).

Per i fini che qui interessano, non si può quindi parlare di regione sostanzialmente statica.

TAV. 2/2 – Le mappe dei valori assoluti (2/1) e relativi (2/2) presentano configurazioni spaziali notevolmente dissimili: mentre la prima mostra che il peso maggiore della crescita si concentra ancora nella pianura asciutta e nella collina (tra Milano, Laveno e Sarnico), la seconda mostra che gli sviluppi più accelerati sono tra Milano, Pavia e Lodi, nonché (con valori meno elevati) tra Vimercate e Bergamo e ai due lati di Brescia, verso l'Isèo e il Garda.

TAV. 2/3 – La tavola 2/3, che segna la densità della crescita (variazioni/km²) conferma sostanzialmente l'immagine della 2/1, ma mette meglio in risalto l'entità dei decrementi diffusi nella montagna e nella bassa pianura, nonché la spinta in atto alla saldatura lungo la direttrice Milano-Bergamo.

Quindi, assumendo come centro Milano, si può dire che il *peso* della crescita insiste su tutta la zona nord, la *concentrazione* della crescita investe principalmente la direttrice nord-est, la *velocità* della crescita è massima nella corona da sud a sud-est.

I saldi naturali

TAVV. 3 – Le tavole 3, relative ai saldi naturali, mostrano una regione caratterizzata da dinamiche naturali positive in una vasta area centrale, mentre è deficitaria la situazione della fascia meridionale e mista quella della porzione alpina.

Anche in questo caso, nonostante il leggero deficit al livello dell'intera regione (circa 8000 unità), quasi la metà dei comuni (700 su 1546) presenta saldi positivi.

I saldi migratori

TAV. 4 – Ma le indicazioni più significative vengono dalle elaborazioni relative ai movimenti migratori, che ci mostrano la presenza di ben 1290 comuni (83% del totale) con saldi positivi, a denotare una regione che è nella gran parte del suo territorio tendenzialmente attrattiva, a eccezione di alcuni grandi centri urbani, di alcuni comuni della cintura milanese e di numerosi comuni della montagna.

I comuni attrattivi presentano complessivamente un saldo migratorio positivo medio annuo di 43 mila unità, che su una popolazione di 5,5 milioni corrisponde allo 0,8% annuo.

La configurazione spaziale di questi fenomeni non è inattesa: i valori assoluti maggiori (cfr. carta 3/1) si distribuiscono immediatamente a ridosso di Milano e nella fascia briantea, segnando in particolare una linea di concentrazione spaziale (cfr. carta 3/3) tra Busto e Bergamo (i due comuni con i valori assoluti più alti sono Bergamo e Legnano); i valori relativi più marcati (cfr. carta 3/2) segnano una vasta fascia semicircolare intorno a Milano, nei quadranti sud e est, toccando Pavia, Lodi, il Cremasco.

Le indicazioni desumibili da queste tre mappe sono molto rilevanti ai fini dell'argomento che qui soprattutto interessa (la distinzione

tra fenomeni di livello “locale” e “territoriale”), poiché mostrano quanto sia ormai estesa, nella Lombardia degli anni ‘90, l’area delle dinamiche territoriali di tipo metropolitano, area che tocca tutte le province occidentali e che si protende lungo la linea pedemontana fino a Bergamo e al Garda.

Le famiglie

TAVV. 5 – Il dato relativo alle famiglie è molto significativo ai fini della pianificazione territoriale, poiché è l’indicatore più sensibile della domanda di abitazioni.

Nel periodo considerato, a fronte dell’incremento di 135 mila abitanti, le famiglie aumentano di 312 mila unità, pari a 52 mila unità su base annua, con un tasso annuo dell’1,5%.

La dimensione media della famiglia, su base regionale, è ormai di 2,5 componenti.

Se i comuni che perdono popolazione sono 455, quelli che vedono diminuire il numero delle famiglie sono solo 141, e tra questi non ci sono – come ci si potrebbe aspettare - i grandi centri quali Milano, Brescia, Bergamo, Pavia, Monza, Varese.

Milano, nonostante la profonda e prolungata crisi demografica (o forse proprio a causa di questa), vede aumentare le sue famiglie di quasi 12 mila unità ogni anno (cui si devono aggiungere quelle che esporta nei comuni dell’hinterland, stimabili in circa 2300), con un tasso annuo del 2%, superiore a quello medio regionale.

Tra i centri maggiori, solo Mantova, Sesto San Giovanni, Vigevano e Lodi segnano un calo delle famiglie, e solo Lodi registra un tasso annuo di decremento superiore all’uno per cento.

A parte i valori positivi delle città, la distribuzione territoriale degli incrementi delle famiglie ricorda da vicino quella dei saldi migratori. Se la si assume come indicatore della domanda di abitazioni, essa mette in evidenza un’area di forte concentrazione della domanda, in termini assoluti e di densità, nel triangolo sud Milano – Busto Arsizio – Bergamo e una seconda area di entità assai minore nel Bresciano. Per quanto riguarda le percentuali di incremento, i valori elevati sono molto diffusi, con la tendenza a interessare maggiormente la fascia già segnalata nei quadranti meridionale e orientale di Milano e con significativa presenza nella Brianza Orientale e intorno a Bergamo e Brescia.

4.3. Le componenti endogena e esogena

TAVV. 6 – Sulla base dei dati finora analizzati, è possibile tentare di distinguere gli effetti dei processi demografici interni ai singoli comuni – la componente endogena – da quelli derivanti dai trasferimenti tra comuni.

Considerando l’effetto combinato dei saldi naturali della popolazione e delle variazioni delle dimensioni medie dei nuclei familiari richiamate nel precedente paragrafo, si ottiene con buona approssimazione l’evoluzione delle famiglie in assenza di scambi con l’esterno, ossia endogena.⁵ Per differenza rispetto ai valori complessivi si ottiene l’incidenza della componente esogena.

Le tavole 6 mostrano la distribuzione spaziale dei due fenomeni e la loro intensità relativa.

Come si vede, i comuni con dinamiche endogene comprese nella fascia tra l’1 e il 2% sono molto numerosi nella parte centrale della regione. Milano e Brescia, insieme con pochi comuni di montagna, superano il tasso dell’2%, mentre la provincia di Pavia e, in misura minore, quella di Cremona presentano una significativa incidenza di comuni con saldo endogeno negativo.

Del tutto diversa è la distribuzione spaziale dei processi esogeni, che segna la maggiore concentrazione dei valori positivi più elevati (sopra l’1%) nella fascia dinamica che circonda Milano da sud-ovest a nord-est, investendo decisamente le porzioni settentrionali delle province di Pavia, Lodi e Cremona.

Una seconda area di dinamiche metropolitane accentuate è leggibile tra l’Iseo e il Garda.

Gli esiti di queste analisi sono estremamente rilevanti ai fini degli indirizzi di pianificazione, come si vedrà nella Sezione VI.

4.4. L’età media del patrimonio edilizio

TAV. 7 – La tavola è desunta dai dati del censimento 1991 relativi all’epoca di costruzione delle abitazioni occupate e serve a mettere in evidenza la stratificazione cronologica delle dinamiche territoriali nel corso dell’ultimo secolo. (Si deve ricordare che la carta non registra le dinamiche degli anni ‘90, successive al censimento.)

Si individuano due aree caratterizzate dall’alta incidenza delle espansioni più recenti, corrispondenti rispettivamente alla cintura milanese e alla pianura antistante Bergamo e tre aree con forte incidenza del patrimonio più vetusto, corrispondenti al bacino lariano, alla Lomellina e alla zona a confine tra le province di Cremona e Mantova.

Anche questa chiave di lettura, come le altre, segnala l’esistenza di estesi blocchi di comuni con valori simili, a conferma (se ve ne fosse bisogno) della tendenziale prevalenza dei processi di scala territoriale rispetto alle politiche decise localmente.

4.5. Gli addetti alle attività economiche

L’eterogeneità dei criteri adottati nei diversi censimenti dell’industria, commercio e servizi, nonché l’incertezza circa l’affidabilità dei dati rendono problematici i confronti su base comunale e il riconoscimento di tendenze localizzative. Pertanto, le due carte riportate, relative rispettivamente alle variazioni degli addetti e delle unità locali (cioè le sedi fisiche nelle quali operano gli addetti) tra i due censimenti del 1991 e 1996, vengono proposte con tutte le cautele del caso.⁶

TAV. 8/1 – Per quanto riguarda gli addetti, si manifestano tendenze spaziali piuttosto chiare: diminuzioni consistenti nei centri maggiori, nel nord-ovest e nell’Oltrepò pavese, incrementi diffusi a est del meridiano di Milano, non solo lungo la direttrice Milano/Bergamo/Brescia, ma anche in molte parti della pianura e della montagna. Quindi, appare evidente un marcato e sensibile spostamento verso oriente del baricentro dell’apparato produttivo lombardo: forse troppo evidente, considerata la brevità del periodo.

TAV. 8/2 – Per quanto riguarda le unità locali, siamo in presenza di un aumento pressoché generalizzato, più sensibile in alcune zone di contrazione degli addetti (in particolare i centri urbani maggiori) che nelle zone di maggiore crescita di questi. Se vera, questa circostanza suggerisce una considerazione interessante: poiché la domanda di spazio è legata più alle dinamiche delle unità locali che degli addetti, può accadere che vi sia una richiesta sostenuta di spazi produttivi anche in presenza di un calo degli addetti, e viceversa.

Una suddivisione dei comuni basata sulla combinazione delle due variabili (andamento degli addetti e delle unità locali) consente di individuare quattro tipi abbastanza ben caratterizzati. (Nelle tabelle seguenti sono riportati i maggiori comuni, per numero di addetti, appartenenti a ciascun tipo.)

TAV. 8/3

| | Tipo | Definizione | Numero comuni | Addetti 1996 | UL 1996 | Variaz. Addetti 91/96 | Variaz. UL 91/96 |
|--------------|------|------------------|---------------|--------------|---------|-----------------------|------------------|
| Add. +, UL + | A | espansione | 331 | 659.091 | 129.495 | 9% | 15% |
| Add. + UL - | B | consolidamento | 232 | 266.641 | 51.370 | 11% | -7% |
| Add. -UL - | C | contrazione | 692 | 586.829 | 146.655 | -12% | -10% |
| Add. -, UL + | D | ristrutturazione | 291 | 1.516.433 | 358.926 | -7% | 18% |
| Totale | | | 1546 | 3.028.994 | 688.446 | -4% | 8% |

Di seguito si riportano, per ogni tipo, i comuni maggiori che vi appartengono.

⁵ L’argomento è sviluppato in maggiore dettaglio nella Scheda 2.

⁶ I dati dei censimenti 1991 e 1996 sono qui utilizzati come omogenei e confrontabili dal Servizio Statistica della Regione.

Tipo A: in espansione (addetti +, UL +)

Comprende molti comuni dinamici della periferia milanese, che vedono aumentare le unità locali più degli addetti, ma registrano comunque un incremento anche di questi, benché talvolta molto esiguo.

| prov | | addetti 1991 | unità locali 1991 | addetti 1996 | unità locali 1996 | variaz addetti | variaz ul | variaz addetti % | variaz ul % |
|------|-----------------------|--------------|-------------------|--------------|-------------------|----------------|-----------|------------------|-------------|
| MI | SEGRATE | 28.149 | 2.223 | 30.767 | 2.691 | 2.618 | 468 | 9% | 21% |
| MI | CINISELLO BALSAMO | 23.314 | 4.109 | 23.450 | 4.222 | 136 | 113 | 1% | 3% |
| VA | GALLARATE | 19.139 | 3.711 | 19.779 | 4.738 | 640 | 1.027 | 3% | 28% |
| MI | SAN DONATO MILANESE | 17.391 | 1.196 | 19.040 | 1.528 | 1.649 | 332 | 9% | 28% |
| MI | ROZZANO | 13.347 | 1.895 | 14.023 | 2.063 | 676 | 168 | 5% | 9% |
| MI | AGRATE BRIANZA | 11.345 | 953 | 12.470 | 1.126 | 1.125 | 173 | 10% | 18% |
| MI | CERNUSCO SUL NAVIGLIO | 11.867 | 1.635 | 11.984 | 1.948 | 117 | 313 | 1% | 19% |
| LO | LODI | 11.508 | 2.471 | 11.733 | 3.182 | 225 | 711 | 2% | 29% |
| MI | PESCHIERA BORROMEO | 8.807 | 971 | 10.300 | 1.335 | 1.493 | 364 | 17% | 37% |

Tipo B: in consolidamento (addetti +, UL -)

Vi sono ben rappresentati i medi comuni industriali delle province di Bergamo e Brescia, protagonisti di una forte espansione recente, le cui unità locali affrontano una fase di consolidamento dimensionale. Sono il gruppo con la più forte crescita complessiva degli addetti.

| prov | | addetti 1991 | unità locali 1991 | addetti 1996 | unità locali 1996 | variaz addetti | variaz ul | variaz addetti % | variaz ul % |
|------|-------------------|--------------|-------------------|--------------|-------------------|----------------|-----------|------------------|-------------|
| MI | CASSINA DE PECCHI | 8.128 | 830 | 13.471 | 795 | 5.343 | -35 | 66% | -4% |
| MI | VIMERCATE | 11.818 | 1.749 | 12.726 | 1.674 | 908 | -75 | 8% | -4% |
| BS | LUMEZZANE | 10.822 | 2.028 | 10.940 | 1.879 | 118 | -149 | 1% | -7% |
| BG | ALBINO | 5.359 | 1.245 | 5.561 | 1.179 | 202 | -66 | 4% | -5% |
| BS | MONTICHIARI | 5.459 | 1.431 | 5.509 | 1.399 | 50 | -32 | 1% | -2% |
| BG | CARAVAGGIO | 4.936 | 1.161 | 5.009 | 1.101 | 73 | -60 | 1% | -5% |
| BS | VEROLANUOVA | 4.634 | 651 | 4.889 | 622 | 255 | -29 | 6% | -4% |
| VA | ORIGGIO | 3.654 | 402 | 4.878 | 348 | 1.224 | -54 | 33% | -13% |
| BS | CONCESIO | 3.573 | 930 | 3.628 | 908 | 55 | -22 | 2% | -2% |
| BG | URGNANO | 3.429 | 698 | 3.604 | 652 | 175 | -46 | 5% | -7% |

Tipo C: in contrazione (addetti -, UL -)

È la categoria con la più bassa dimensione media dei comuni inclusi. Vi sono rappresentati comuni di antica industrializzazione un po' di tutte le province. Hanno la più forte diminuzione degli addetti.

| prov | | addetti 1991 | unità locali 1991 | addetti 1996 | unità locali 1996 | variaz addetti | Variaz. ul | variaz addetti % | variaz ul % |
|------|----------------------|--------------|-------------------|--------------|-------------------|----------------|------------|------------------|-------------|
| MN | MANTOVA | 25.363 | 4.885 | 22.595 | 4.826 | -2.768 | -59 | -11% | -1% |
| MI | SESTO SAN GIOVANNI | 24.081 | 5.203 | 19.995 | 4.827 | -4.086 | -376 | -17% | -7% |
| CO | CANTU' | 13.158 | 3.488 | 12.451 | 3.305 | -707 | -183 | -5% | -5% |
| BG | TREVIGLIO | 10.038 | 2.008 | 9.618 | 1.970 | -420 | -38 | -4% | -2% |
| MI | BRUGHERIO | 8.432 | 1.885 | 8.115 | 1.767 | -317 | -118 | -4% | -6% |
| VA | SOMMA LOMBARDO | 8.636 | 1.245 | 6.958 | 1.188 | -1.678 | -57 | -19% | -5% |
| MI | PERO | 7.747 | 901 | 6.853 | 881 | -894 | -20 | -12% | -2% |
| VA | SAMARATE | 7.359 | 1.034 | 6.222 | 1.009 | -1.137 | -25 | -15% | -2% |
| BS | PALAZZOLO SULL'OGGIO | 6.458 | 1.446 | 6.202 | 1.413 | -256 | -33 | -4% | -2% |
| VA | CASSANO MAGNANO | 6.988 | 1.624 | 5.972 | 1.424 | -1.016 | -200 | -15% | -12% |
| MN | SUZARA | 6.475 | 1.387 | 5.916 | 1.171 | -559 | -216 | -9% | -16% |
| VA | CASTELLANZA | 6.648 | 1.092 | 5.674 | 1.080 | -974 | -12 | -15% | -1% |
| MN | VIADANA | 6.072 | 1.647 | 5.634 | 1.501 | -438 | -146 | -7% | -9% |
| MI | CORMANO | 7.349 | 1.273 | 5.495 | 1.115 | -1.854 | -158 | -25% | -12% |
| MI | SENAGO | 5.342 | 1.264 | 5.160 | 1.247 | -182 | -17 | -3% | -1% |

Tipo D: in ristrutturazione (addetti -, UL +)

È la categoria con la più alta dimensione media dei comuni inclusi. Vi sono rappresentati quasi tutti i maggiori centri urbani della regione, insieme con una consistente frangia dell'hinterland milanese. Nonostante la riduzione degli addetti, presentano il più alto tasso di incremento delle unità locali. A questo tipo si può associare Vigevano, che registra la stabilità degli addetti.

| prov | | addetti 1991 | unità locali 1991 | addetti 1996 | unità locali 1996 | variaz addetti | variaz ul | variaz addetti % | variaz ul % |
|------|---------------------|--------------|-------------------|--------------|-------------------|----------------|-----------|------------------|-------------|
| MI | MILANO | 649.198 | 109.004 | 616.213 | 142.993 | -32.985 | 33.989 | -5% | 31% |
| BS | BRESCIA | 81.851 | 16.964 | 75.956 | 17.996 | -5.895 | 1.032 | -7% | 6% |
| BG | BERGAMO | 51.659 | 10.434 | 48.210 | 12.244 | -3.449 | 1.810 | -7% | 17% |
| MI | MONZA | 36.973 | 7.166 | 34.894 | 10.185 | -2.079 | 3.019 | -6% | 42% |
| CO | COMO | 35.562 | 8.244 | 32.657 | 8.287 | -2.905 | 43 | -8% | 1% |
| VA | VARESE | 32.848 | 7.224 | 29.444 | 7.649 | -3.404 | 425 | -10% | 6% |
| VA | BUSTO ARSIZIO | 26.915 | 5.616 | 24.956 | 6.765 | -1.959 | 1.149 | -7% | 20% |
| CR | CREMONA | 23.903 | 5.122 | 21.879 | 5.292 | -2.024 | 170 | -8% | 3% |
| PV | PAVIA | 22.568 | 5.095 | 21.269 | 5.849 | -1.299 | 754 | -6% | 15% |
| LC | LECCO | 20.183 | 3.628 | 19.206 | 4.364 | -977 | 736 | -5% | 20% |
| MI | RHO | 16.917 | 2.870 | 15.557 | 3.215 | -1.360 | 345 | -8% | 12% |
| MI | COLOGNO MONZESE | 17.131 | 2.599 | 15.362 | 3.014 | -1.769 | 415 | -10% | 16% |
| MI | CORSICO | 13.925 | 2.049 | 13.873 | 2.163 | -52 | 114 | 0% | 6% |
| MI | SAN GIULIANO MIL. | 12.804 | 1.771 | 12.742 | 2.028 | -62 | 257 | 0% | 15% |
| MI | PADERNO DUGNANO | 13.584 | 2.575 | 12.484 | 2.809 | -1.100 | 234 | -8% | 9% |
| MI | TREZZANO SUL NAVIG. | 12.483 | 1.530 | 12.449 | 1.899 | -34 | 369 | 0% | 24% |
| MI | BOLLATE | 13.242 | 2.061 | 12.125 | 2.417 | -1.117 | 356 | -8% | 17% |
| VA | SARONNO | 12.043 | 2.605 | 11.161 | 2.791 | -882 | 186 | -7% | 7% |
| MI | SEREGNO | 11.617 | 2.795 | 10.774 | 3.359 | -843 | 564 | -7% | 20% |
| PV | VOGHERA | 11.145 | 2.711 | 10.413 | 2.840 | -732 | 129 | -7% | 5% |
| MI | LISSONE | 11.596 | 3.018 | 10.127 | 3.188 | -1.469 | 170 | -13% | 6% |
| PV | VIGEVANO | 19.978 | 4.318 | 19.979 | 5.033 | 1 | 715 | 0% | 17% |

4.6. Presenze turistiche

TAV. 9 – La mappa delle presenze turistiche mette in evidenza:

- la consistenza del turismo (presumibilmente) d'affari non solo in città come Milano e Brescia, ma anche in una vasta area a nord di Milano
- la concentrazione del turismo montano in poche località delle province di Sondrio (Madesimo, Livigno, Bormio, Santa Caterina, Aprica) e di Brescia (Pontedilegno, Darfo-Boario)
- il diverso peso, in termini di ricettività turistica, del Lago di Garda (e, fatte le debite proporzioni, d'Iseo) rispetto a quelli di Como e Maggiore
- la buona evidenza di Mantova tra le città d'arte.

4.7. Seconde case

La mappa delle seconde case (abitazioni non occupate utilizzate per vacanze) non presenta aspetti inattesi.

A differenza di quella relativa alle presenze alberghiere, mostra un fenomeno diffuso su tutta la parte collinare e montana della regione, con la massima intensità nella fascia prealpina tra Verbano e Sebbio.

Il censimento 1991 assegna ai Lombardi circa 500 mila seconde case (con 1,8 milioni di stanze (pari a una stanza ogni cinque residenti) (TAVV. 10 - vedi FOTO 6 - PRESOLANA).

Il numero delle seconde case è maggiore nella regione lariana che in quella gardesana, mentre il rapporto è nettamente invertito, come già accennato, per quanto riguarda gli alberghi.

Le densità territoriali maggiori sono presenti nelle valli bergamasche, in val Chiavenna e nelle parti più elevate della Valtellina.

Più debole, ma ancora significativa è la presenza nell'Oltrepò pavese.

Si osservano alcuni comuni con oltre 50 unità nella bassa pianura e nel Nord Milano. Nel capoluogo regionale il fenomeno è presente, ma non registra una concentrazione significativa.

4.8. L'impatto degli spostamenti sistematici

TAV. 11 – Questa mappa mostra i risultati di un'elaborazione, basata sul Censimento 1991, che mira a rappresentare l'impatto dei movimenti sistematici per ragioni di lavoro originati in ciascun comune, impatto inteso come combinazione di modo e durata degli spostamenti dall'abitazione verso il luogo di lavoro, sia questo in altri comuni o all'interno del comune di residenza.

La definizione adottata dell'impatto è tale da approssimare il consumo energetico.

Secondo questo criterio, a parità di durata uno spostamento in auto ha più impatto di uno in treno e, a parità di modo, uno spostamento più lungo ha più impatto di uno più breve. Gli spostamenti a piedi hanno impatto nullo.⁷

Poiché sono state considerate le durate e non le distanze, la congestione del traffico non influisce sulla valutazione dell'impatto.

L'elaborazione non dà conto del numero degli spostamenti, ma solo dell'impatto medio degli spostamenti che si originano in ciascun comune. Ciò spiega, ad esempio, la forte concentrazione di valori elevati in aree marginali a bassa densità come la sponda occidentale del Lario o l'Oltrepò pavese e, viceversa, i valori bassi del polo milanese.

Il risultato più rilevante è indubbiamente costituito dal contrasto tra l'efficienza relativamente elevata del capoluogo regionale e del suo immediato hinterland (soprattutto verso est) e gli alti valori d'impatto dell'area Varesotto/Brianza nonché del sistema bresciano, che segnalano due situazioni di crisi nel rapporto tra mobilità sistematica e organizzazione del territorio.

Rispetto a questa situazione e in base ai criteri adottati, l'eventuale potenziamento – ad esempio – della viabilità pedemontana potrebbe tradursi tanto in un miglioramento quanto in un peggioramento dell'indicatore di impatto, secondo che prevalga l'effetto di riduzione della durata dei viaggi in auto, oppure il trasferimento di utenze dal treno al mezzo individuale.

4.9. Insediamenti e rete ferroviaria

È opinione ampiamente condivisa che la maggiore o minore sostenibilità di un determinato assetto insediativo dipenda in larga misura dalla domanda di mobilità e dai modi in cui questa viene soddisfatta. La quota degli spostamenti effettuati con mezzi collettivi e, in particolare, la quota dei mezzi in sede propria, sono indicatori di sostenibilità considerati tra i più affidabili.

È quindi rilevante chiedersi in che misura i nuovi insediamenti, così residenziali come d'altra natura, abbiano agevole accesso alle stazioni della rete ferroviaria.

Per rispondere a questa domanda, si è proceduto a classificare i comuni lombardi secondo la presenza o assenza di stazioni ferroviarie, e a rielaborare i dati su questa base.

I risultati, sintetizzati in alcuni grafici, sono molto eloquenti.

GRAFICO 1/1 – Il grafico relativo all'evoluzione del patrimonio edilizio per epoche di costruzione mostra che:

- fino al 1971, il peso delle nuove costruzioni si concentra molto più nei 354 comuni con stazione che nei 1192 che ne sono privi, anche se il divario tende ad attenuarsi progressivamente
- dal 1972 al 1991, si costruisce praticamente lo stesso numero di abitazioni nei due gruppi di comuni.

GRAFICO 1/2a – I tassi annui d'incremento del patrimonio sono maggiori nei comuni con stazione fino al 1961, poi la tendenza si inverte. Negli anni '70, il tasso di sviluppo dei comuni senza stazione è poco meno che doppio rispetto agli altri, e continua a essere sostanzialmente più elevato negli anni '80.

GRAFICO 1/2b – Conseguentemente, la composizione del patrimonio per età è molto più spostata verso le epoche recenti nei comuni senza stazione.

Queste vicende si riflettono, ovviamente, sull'evoluzione demografica.

GRAFICO 1/3-4 – Nel periodo 1951/71, i comuni con stazione crescono a un ritmo quasi doppio di quelli senza. Nel ventennio suc-

cessivo, questi ultimi proseguono con il medesimo ritmo di crescita, mentre i primi registrano un calo. La situazione resta sostanzialmente invariata negli ultimi anni.

GRAFICO 1/5-6 – In valore assoluto, a fronte di un calo medio annuo di 5000 unità dei comuni con stazione, si registra un incremento di 30.000 unità in quelli senza. È come se ogni anno una città come Crema perdesse l'accesso al treno.

Questi movimenti sono alimentati sia dal saldo naturale sia, in misura maggiore, dal saldo migratorio, che è sette volte più elevato nei comuni senza stazione che negli altri.

GRAFICO 1/7-8 – Le attività economiche seguono andamenti simili: negli ultimi quindici anni gli addetti crescono di più nei comuni non dotati di stazione (1981/91) o diminuiscono meno (1991/96), con divergenze molto accentuate tra i due gruppi.

GRAFICO 1/9-10 – Solo le unità locali sono in controtendenza: aumentano di numero nei comuni con stazione (al ritmo di 10 mila ogni anno, il 2,7%) mentre sono stazionarie in quelli senza.

In sostanza: i comuni che non hanno stazione crescono, quelli che ce l'hanno si ristrutturano.

4.10. Un indicatore di gerarchia urbana

È stata ripetuta a distanza di otto anni un'indagine su un campione di circa quaranta categorie di utenze delle pagine gialle, contenuta nel Rapporto IRER 1991/92⁸ nel quale è esposta anche la metodologia del lavoro. La domanda alla quale ci si proponeva di rispondere era: come reagisce la struttura urbana policentrica lombarda alle sollecitazioni della tendenza diffusiva in atto?

La risposta (da interpretare in termini prudentemente qualitativi, vista la natura dei dati utilizzati e la limitatezza del campione) va nella direzione di confermare una progressiva perdita di peso dei centri urbani anche rispetto a quelle attività che sono più specificamente "centrali".

TAV. 12 – Classificando i comuni semplicemente in base al numero delle categorie nelle quali vi è acquisto o perdita di peso relativo tra il 1991 e il '99, si constata che Milano, Bergamo, Como e Varese sono ciascuna all'ultimo posto nella rispettiva provincia, mentre Cremona, Lecco, Mantova, Lodi sono nella parte bassa delle classifiche, con valori negativi. Brescia ha una posizione stabile. Si muovono in controtendenza Pavia e Crema, entrambe al primo posto nelle rispettive province.

Fra i comuni con oltre 30.000 abitanti, quelli con andamenti più nettamente positivi sono perlopiù comuni dell'hinterland milanese e della direttrice del Sempione, come appare dalla seguente tabella, nella quale i numeri rappresentano la somma algebrica delle categorie rispetto alle quali c'è aumento (+1) o diminuzione (-1) di peso relativo del comune tra il 1991 e il '99. (Le classi delle attività sono definite in base a un "indice di concentrazione", che tiene conto della loro tendenza a collocarsi piuttosto nei grandi, medi o piccoli centri.)

| | Prov | Popolaz. 1997 | Vari. classe I | Vari. classe II | Vari. classe III | Vari. totale |
|-----------------------|------|---------------|----------------|-----------------|------------------|--------------|
| GALLARATE | VA | 46.174 | 3 | 7 | 8 | 18 |
| COLOGNO MONZESE | MI | 49.790 | 5 | 4 | 7 | 16 |
| BUSTO ARSIZIO | VA | 77.465 | 4 | 3 | 7 | 14 |
| BRUGHERIO | MI | 30.272 | 0 | 7 | 4 | 11 |
| MONZA | MI | 118.928 | 5 | 3 | 2 | 10 |
| RHO | MI | 51.621 | 3 | 5 | 2 | 10 |
| SESTO SAN GIOVANNI | MI | 82.720 | 3 | 4 | 2 | 9 |
| SAN DONATO MILANESE | MI | 32.339 | 5 | 2 | 2 | 9 |
| PADERNO DUGNANO | MI | 44.837 | 0 | 3 | 5 | 8 |
| ROZZANO | MI | 36.764 | 1 | 0 | 7 | 8 |
| CREMA | CR | 33.225 | -3 | 3 | 8 | 8 |
| PAVIA | PV | 74.065 | 4 | 1 | 2 | 7 |
| SARONNO | VA | 37.112 | -1 | 3 | 4 | 6 |
| LIMBIATE | MI | 32.469 | 3 | 0 | 3 | 6 |
| BOLLATE | MI | 45.852 | 2 | 0 | 3 | 5 |
| SAN GIULIANO MILANESE | MI | 32.508 | 2 | -2 | 5 | 5 |

⁷ Il valore 1 corrisponde a un comune nel quale tutti i pendolari si spostano in auto con un viaggio della durata di 45'.

⁸ Rapporto IRER '91-'92, Milano 1993, Volume I, parte territoriale.

| | Prov | Popolaz. 1997 | Variaz. classe I | Variaz. classe II | Variaz. classe III | Variaz. totale |
|-------------------|------|------------------|------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------|
| LEGNANO | MI | 53.543 | -1 | 3 | 2 | 4 |
| DESIO | MI | 34.864 | 2 | -3 | 4 | 3 |
| LISSONE | MI | 33.606 | 2 | 3 | -2 | 3 |
| PIOLTELLO | MI | 33.050 | -2 | 1 | 4 | 3 |
| CINISELLO BALSAMO | MI | 75.383 | 1 | -1 | 2 | 2 |
| BRESCIA | BS | 190.518 | 3 | 1 | -4 | 0 |
| LODI | LO | 41.990 | 0 | 4 | -4 | 0 |
| VOGHERA | PV | 40.168 | 0 | -1 | 1 | 0 |
| SEREGNO | MI | 39.434 | 4 | 1 | -5 | 0 |
| CESANO MADERNO | MI | 31.895 | -1 | 1 | 0 | 0 |
| CREMONA | CR | 72.129 | -1 | 3 | -4 | -2 |
| VIGEVANO | PV | 59.837 | -1 | 3 | -4 | -2 |
| MANTOVA | MN | 49.064 | 1 | 1 | -4 | -2 |
| SEGRATE | MI | 34.187 | 2 | 0 | -4 | -2 |
| LECCO | LC | 45.324 | -1 | 3 | -5 | -3 |
| SONDRIO | SO | 22.045 | -1 | -5 | 3 | -3 |
| CANTU' | CO | 35.610 | 2 | -3 | -3 | -4 |
| CORSICO | MI | 35.515 | -1 | -5 | 1 | -5 |
| COMO | CO | 83.637 | -2 | -7 | -1 | -10 |
| VARESE | VA | 84.187 | -1 | -5 | -6 | -12 |
| MILANO | MI | 1.302.808 | -5 | -5 | -6 | -16 |
| BERGAMO | BG | 117.619 | -5 | -1 | -11 | -17 |

4.11. La mappa delle trasformazioni topografiche del territorio

Finora le tendenze in atto nel territorio sono state desunte dalla lettura di dati demografici e socioeconomici, assunti come indicatori dei processi fisici che più direttamente interessano in questa sede.

Le trasformazioni edilizie del territorio sono rilevabili direttamente dal confronto delle due edizioni della Carta Tecnica Regionale (CTR) in scala 1/10.000, risalenti rispettivamente (date indicative e variabili da luogo a luogo) al 1980 e al 1994. Il confronto, operato mediante semplice sovrapposizione delle due mappe diversamente colorate, consente di mettere in evidenza tutte le modificazioni nel frattempo intervenute nell'edificato, nelle reti infrastrutturali e nel rilievo.⁹

Le zone per le quali è disponibile la carta aggiornata comprendono la totalità della pianura e quasi tutta la fascia collinare.

Disponendo di un quadro completo delle trasformazioni topografiche effettivamente avvenute durante quattordici anni recenti nell'intera porzione non montana della Lombardia, è possibile servirsi per valutare a posteriori gli esiti delle politiche urbanistiche praticate dagli enti locali e dalla regione, e per delineare eventuali correzioni di rotta, qualora se ne avverta l'esigenza.

Ovviamente, vi sono molti fenomeni urbanisticamente rilevanti che la cartografia non registra o registra marginalmente, quali le modalità d'uso degli edifici e degli spazi urbani, lo stato di salute dell'ambiente, la qualità architettonica degli edifici, l'abbandono dei terreni agricoli marginali, la congestione del traffico. Tuttavia, le informazioni desumibili da questa carta integrano utilmente quelle ottenute dalle elaborazioni dei dati statistici precedentemente commentate.

Praticamente non c'è non solo comune, ma nucleo edificato che non registri qualche espansione nel periodo considerato. Questo dato è congruente con quanto osservato a proposito della grande diffusione delle dinamiche demografiche e produttive e, in particolare, dell'aumento del numero delle famiglie e delle sedi di lavoro. Benché non si disponga per ora di una lettura quantitativa¹⁰, si può senz'altro affermare che le espansioni rappresentano una quota significativa dell'edificato esistente al 1980, valutabile mediamente nell'ordine del 20%, e ciò anche nelle aree non particolarmente dinami-

che. Ciò che queste carte ci consentono di formulare, anche a un esame qualitativo, è un giudizio circa la correttezza e razionalità dei modi nei quali i singoli comuni si sono espansi. Naturalmente il giudizio non è omogeneo per tutta la regione, ma varia nelle diverse parti del territorio.

In generale, sembra possibile affermare che si rileva un numero limitato di "modelli" di espansione, che si ripetono con una certa uniformità nei comuni di un medesimo ambito territoriale. Il modello base, al quale si attiene la maggioranza dei comuni, è quello dell'espansione incrementale ai margini dei nuclei esistenti, quindi un modello sostanzialmente "conservativo" rispetto all'assetto territoriale ereditato dal passato.

Nelle aree a più bassa densità della pianura, là dove i nuclei storici sono distanti gli uni dagli altri e hanno mantenuto un'identità e una forma ben riconoscibili, anche le espansioni assumono in generale una configurazione più chiara e compatta, con due varianti principali: la corona circolare e le direttrici radiali (o più spesso una combinazione delle due). In molte zone con le caratteristiche suddette, la maggioranza delle espansioni è a diretto contatto con i tessuti urbani preesistenti, senza vuoti interposti. Chiari esempi di questa situazione sono riscontrabili nella Bassa bresciana, nell'Oltrepò mantovano, in alcune parti del Lodigiano.

Nelle aree a densità più alta e a morfologia più irregolare, come il Nord Milano e la Brianza, i livelli di conurbazione e saturazione già raggiunti danno luogo a configurazioni più complesse o confuse, con frequenti episodi di "infill", ovvero di saturazione degli spazi interstiziali (cfr. Saronno, Monza): ma sempre è leggibile il rapporto delle nuove urbanizzazioni con i centri preesistenti, il loro tendenziale disporsi a corona di questi (vedi FOTO 10 - ERBA).

Il Sud Milano presenta una situazione molto particolare, essendo la sola zona nella quale le trasformazioni di questo periodo hanno dato luogo a insediamenti isolati di nuovo impianto e, più in generale, alla radicale trasformazione di ampie porzioni di territorio. In quest'area, l'esame delle trasformazioni suggerisce un giudizio ambivalente:

- positivo, là dove mostra la sostanziale assenza di fenomeni rilevanti di dispersione insediativa (*sprawl*) e di spreco di suolo
- severo, per quanto riguarda la capacità della pianificazione di controllare il rapporto delle nuove espansioni con le reti di mobilità, soprattutto collettiva
- fortemente critico per quanto riguarda la qualità complessiva delle nuove espansioni che, nonostante alcuni episodi che raggiungono standard progettuali elevati alla scala del quartiere (Milano 3, Milano 3 City), non si organizzano secondo una forma urbana riconoscibile, con punti focali e luoghi rappresentativi di una nuova identità urbana, ma si configurano come una periferia caotica, prodotta dall'accumulazione di strategie comunali non coordinate e di operazioni immobiliari frutto della contrattazione tra singole amministrazioni e proprietari di aree.

In diverse parti della regione si manifestano fenomeni di disordine urbanistico anche grave, con segni evidenti di ingiustificata compromissione del territorio, dovuta all'eccessiva frammentazione degli interventi e alla loro dispersione in ambiti più o meno vasti o diluizione lungo assi stradali.

Si segnalano fenomeni di questo tipo, ad esempio, nel Magentino, nella pianura tra Bergamo e l'Adda, tra Melegnano e Lodi, intorno a Mantova.

Si suggerisce che gli estensori dei PTCP esaminino attentamente questa documentazione al fine di desumere giudizi di merito e suggerimenti da tradurre in indirizzi che servano a evitare in futuro il ripetersi di analoghe situazioni di cattivo uso delle risorse.

⁹ L'elaborato cui si fa riferimento è pubblicato come allegato al PTPR.

¹⁰ Le relative elaborazioni sono in corso (ottobre 1999).

4.12. L'ambito delle dinamiche metropolitane

Dal complesso delle analisi condotte emerge come, dietro valori medi regionali perlopiù contenuti, si celino dinamiche comunali spesso intense, che rivelano importanti processi di riorganizzazione dell'assetto insediativo e di redistribuzione della popolazione e delle attività all'interno della regione.

Dall'insieme dei fenomeni considerati si desume l'esistenza di un vasto *ambito delle dinamiche metropolitane*, che appare diversamente configurato rispetto ai diversi indicatori,

ma che sostanzialmente può ritenersi esteso all'intera fascia pedemontana e, al disotto di questa, a un ampio territorio che ingloba il Milanese e tocca Pavia, Casalpusterlengo, Crema.

È questo l'ambito nel quale i processi di natura e scala metropolitana si manifestano più intensamente, benché non il solo che denoti la presenza di rilevanti trasferimenti di popolazione e di attività tra comuni (vedi FOTO 14 - CORSICO).

È importante osservare come i fenomeni più accelerati di crescita si manifestino ai margini dell'area indicata, e soprattutto ai margini meridionali e orientali, perlopiù all'esterno dei confini della provincia di Milano. È da ritenere che questi confini "caldi" continuino a spostarsi abbastanza rapidamente nel tempo, così come è accaduto in passato, di pari passo con l'evoluzione dei redditi e dei modi di vita, dell'organizzazione produttiva e distributiva, della mobilità individuale.

Questi esiti mettono in discussione, almeno per la Lombardia, l'attualità del modello di area metropolitana, statico e istituzionale, prefigurato dalla legge 142/90.

4.13. Un modello generalizzato

Dai confronti internazionali sappiamo che:

- il modello di diffusione insediativa che osserviamo in Lombardia è comune a gran parte del mondo avanzato: la popolazione e le imprese lasciano le zone più dense (grandi città, cinture industriali) e si distribuiscono in spazi più ampi all'interno di vaste aree metropolitane, sempre più estese;
- questo modello è basato sull'uso intensivo dell'auto, del camion e delle telecomunicazioni, con tendenziale declino del trasporto collettivo;
- i poli urbani storici perdono peso, perché molte funzioni anche tradizionalmente urbane si reinsediano in prossimità dei nodi esterni di maggiore accessibilità ad ampio raggio (tangenziali, superstrade);
- un importante aspetto collaterale di questa evoluzione è l'invecchiamento della popolazione, cui si accompagna la riduzione dell'ampiezza dei nuclei familiari, che a sua volta determina la continua diminuzione del rapporto tra abitanti e abitazioni occupate e sostiene la domanda di nuove abitazioni (gli stessi abitanti che nel 1980 stavano in 100 abitazioni oggi ne richiedono 116 e tra dieci anni, se dovesse continuare il processo di invecchiamento della popolazione, si può stimare che ne occuperanno 125).

Lo Schema di Sviluppo Spaziale Europeo indica "l'urbanizzazione diffusa come il problema che emerge con più rilievo nelle aree dell'Europa Centrale, da Londra alla Padania". In queste aree peraltro si notano zone in cui si registrano problemi di declino delle aree urbane. Il sistema urbano sembra perciò conformarsi ormai in ampi corridoi di sviluppo che sovente rappresentano un'alterazione di precedenti sistemi policentrici, favorita da condizioni morfologiche poco differenziate dei territori e dalla presenza di sistemi infrastrutturali ben sviluppati.

Chi si accosta alla pianificazione con spirito di responsabilità sa che queste tendenze generali non possono essere "ribaltate", ma seguono una propria naturale evoluzione.

Ciò che la pianificazione può e deve fare è operare all'interno di queste tendenze per contenerne gli aspetti negativi e massimizzarne quelli positivi (che non mancano).

4.14. I rischi dei processi in atto

La posizione europea

Sui processi di diffusione territoriale esiste ormai un'ampissima letteratura, che però è molto ripetitiva e autoreferenziale, poiché i dati sui quali si ragiona sono poveri, perlopiù frammentari e tali da prestarsi a interpretazioni non univoche.

Nella letteratura accademica è presente un filone maggioritario che accentua fortemente gli aspetti negativi e un filone minoritario, ancorché autorevole, che formula giudizi molto più sfumati e problematici.

In alcuni paesi sono state condotte analisi comparative anche ufficiose sui vari modelli di urbanizzazione, che hanno dato risultati non conclusivi¹¹.

La letteratura ufficiale dell'Unione Europea aderisce prevalentemente alla prima scuola di pensiero. Il documento di Lipsia del Comitato di Sviluppo Spaziale (1994) intitolato *Principes pour une politique d'aménagement du territoire européen* sollecita una politica territoriale europea che eviti "la diffusione (*étalement*) urbana, la dispersione degli insediamenti e le densità urbane molto deboli, che aumentano la dipendenza dall'automobile (e dunque l'inquinamento atmosferico), esercitano una pressione sulle zone rurali e gonfiano la spesa pubblica per investimenti sociali e culturali e per la gestione delle infrastrutture"¹².

La versione definitiva dello Schema di Sviluppo Spaziale Europeo (SSSE), al capitolo *Città e regioni urbane dinamiche, attrattive e competitive*, indica che:

*gli Stati membri e le autorità regionali dovrebbero perseguire il modello della "città compatta" (la città delle distanze brevi) al fine di controllare meglio l'ulteriore espansione delle città. Ciò comprende, per esempio, la minimizzazione dell'espansione nel quadro di un'attenta politica localizzativa e insediativa, in particolare nelle periferie (...). Soltanto in un contesto regionale sarà possibile contenere l'espansione delle grandi e piccole città. A questo fine è necessario intensificare la cooperazione tra le città e il territorio rurale circostante e si devono escogitare nuove forme di armonizzazione dei rispettivi interessi su base cooperativa (partnership basis).*¹³

È questo un autorevole mandato nei confronti della pianificazione di scala ampia, regionale e provinciale, al quale anche queste Linee guida sono chiamati a contribuire.

I tre rischi principali

In primo luogo, si deve operare una netta distinzione tra due fenomeni che vengono talvolta impropriamente confusi:

- la *diffusione* insediativa, leggibile alla scala territoriale, consistente nella redistribuzione della popolazione e delle attività in genere su vasti ambiti, tale per cui si attenuano decisamente le punte estreme di densità toccate intorno agli anni '60
- la *dispersione* insediativa, leggibile alla scala locale, consistente nell'affermarsi di modelli insediativi disorganizzati, tali per cui l'espansione avviene mediante episodi edilizi non collegati tra loro, sparsi nel territorio, con interposti spazi ineditificati di varia forma e ampiezza.

Sintetizzando le argomentazioni ricorrenti, si può affermare che vengono riconosciuti nei processi di diffusione e dispersione territoriale tre rischi principali, che si possono così schematizzare:

1. inutilmente ampia occupazione di suolo, frammentazione degli spazi aperti, banalizzazione del paesaggio, impermeabilizzazione dei suoli

¹¹ Si veda ad esempio: Department Of The Environment: Planning Research Programme (1993): *Alternative Development Patterns: New Settlements*. London, HMSO

¹² Citato in: Presidenza del Consiglio dei Ministri (1996): *Sviluppo del territorio europeo*. Roma, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, pag. 129.

¹³ Committee on Spatial Development (1999): *European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*. Potsdam (paragrafo 84). Nostra traduzione.

2. aumento degli spostamenti, scarsa efficienza del trasporto collettivo, uso predominante del mezzo proprio, congestione, aumento delle emissioni inquinanti
3. declino della città storica e della sua capacità di integrazione sociale, tendenza alla segregazione sociale, perdita dell'identità comunitaria, aumento delle patologie sociali (criminalità diffusa, problemi di sicurezza e agibilità del territorio).

Possiamo riassumere:

1. rischio suolo/ambiente/paesaggio
2. rischio mobilità
3. rischio città.

Questi rischi sono reali e meritano grande attenzione e impegno.

Usiamo il termine *rischi* perché i fenomeni negativi non sono conseguenze *certe e necessarie* della diffusione insediativa, ma *eventuali e probabili*, che possono verificarsi in misura diversa a seconda delle modalità concrete che il processo diffusivo assume in uno specifico contesto territoriale o, con altre parole, che dipendono dalla *dispersione* quanto e più che dalla *diffusione*.

Quindi, è utile e proficuo che l'interesse della pianificazione si concentri non tanto sui processi di crescita e di diffusione insediativa in quanto tali, ma sui modi nei quali questi avvengono, poiché è su questo aspetto che vi sono ampi margini d'intervento e di miglioramento.

Questa impostazione si ritrova, ad esempio, nello slogan della *diffusione concentrata* che ha avuto qualche fortuna nella letteratura recente.

È comunque necessario tenere sotto controllo i processi e gli effetti che ne derivano, mediante indagini specifiche che, attraverso l'individuazione di opportuni indicatori territorialmente disaggregati, producano mappe articolate dei livelli di rischio e attivino strumenti di monitoraggio.

4.15. Gli aspetti positivi delle tendenze in atto

Come si è accennato, non tutta la letteratura più autorevole è concorde nel valutare in termini esclusivamente negativi i processi in argomento. Tralasciando qui le argomentazioni di carattere teorico e generale che porterebbero molto lontano, sembra corretto da un lato affermare l'esigenza di assumere in materia posizioni equilibrate, dall'altro segnalare alcuni aspetti positivi dell'evoluzione in atto che sono riscontrabili nella specifica situazione lombarda. Ciò anche al fine di evitare atteggiamenti inutilmente apocalittici, che nel migliore dei casi lasciano le cose come sono e nel peggiore possono produrre provvedimenti più dannosi che utili.

Si segnalano quindi tre aspetti positivi che sembrano particolarmente rilevanti e che si deve aver cura di non perdere nel definire le politiche territoriali per il futuro della nostra regione.

Ampia facoltà di scelta

Un aspetto positivo dell'evoluzione in atto è che le famiglie, nel decidere dove abitare e in che tipo di casa e di comunità, possono esercitare una facoltà di scelta assai più ampia rispetto al passato, quando la grande maggioranza era costretta a vivere in piccoli appartamenti in zone densamente edificate alla periferia dei centri maggiori.

Analogamente può dirsi per le imprese.

Vitalità delle aree rurali

Il decentramento di famiglie e imprese verso le periferie metropolitane e i comuni minori, se per un verso può determinare situazioni di conflitto con l'attività agricola, dall'altro favorisce la vitalità di molte aree rurali e garantisce la permanenza di alcuni servizi che altrimenti sarebbero a rischio.

Nelle aree rurali a bassa densità, un moderato saldo migratorio positivo è nettamente preferibile all'esodo, come ben sanno – ad esempio – alcune regioni centrali della Francia.¹⁴

Razionalità geografica

La forma di quello che è stato individuato come *ambito delle dinamiche metropolitane* risponde a una sostanziale razionalità geografica, perché:

- la larghezza dell'area interessata decresce da nord a sud di pari passo con il diminuire dell'appetibilità residenziale e l'aumentare del valore agricolo dei suoli
- i valori percentuali più elevati del saldo migratorio e della crescita complessiva si hanno nella limitata porzione a sud di Milano, che ha ampie disponibilità di spazio in vicinanza della città
- i valori assoluti più consistenti sono distribuiti nella pianura asciutta e nella prima fascia collinare, che presenta le migliori condizioni insediative
- le densità più alte (ed eccessive) raggiunte in passato diminuiscono, poiché sempre più cittadini si trasferiscono in prossimità di spazi aperti con bassi livelli di inquinamento e buona qualità ambientale
- le salvaguardie dei parchi regionali determinano significative discontinuità nei processi di occupazione del territorio.

Questi sono gli aspetti positivi che è giusto riconoscere e opportuno confermare attraverso la pianificazione.

4.16. Un primo giudizio sulle tendenze in atto

Alla luce delle analisi finora condotte e illustrate (e con riserva di integrare il giudizio in base agli esiti delle ulteriori analisi in corso) appare possibile formulare alcuni giudizi.

Nei confronti delle tre categorie di rischi prima identificate (rischio suolo/ambiente/paesaggio, rischio mobilità, rischio città), i due fenomeni della diffusione e della dispersione influiscono in modo diverso.

Per quanto riguarda il *rischio suolo/ambiente/paesaggio*, incide più la dispersione che non la diffusione. Anzi quest'ultima, rendendo sostanzialmente equivalenti molte localizzazioni, consente, qualora i soggetti responsabili della pianificazione se lo propongano, di salvaguardare le aree più delicate che si vogliono tutelare, indirizzando altrove la crescita.

In termini di risultati ottenuti, come si è accennato, la situazione è molto variabile nelle diverse parti del territorio lombardo, con esempi di buona gestione e altri di gestione poco attenta. In base alla Carta delle Trasformazioni, si può affermare che i primi prevalgono sui secondi. Comunque la pianificazione urbanistica mostra di poter operare con qualche efficacia, e i piani più recenti sono particolarmente attenti a questi problemi, soprattutto per quanto riguarda il *consumo di suolo*.

Per quanto riguarda il *rischio mobilità*, incidono tanto la dispersione (che porta i nuovi insediamenti lontano dai nodi principali della rete di trasporto) quanto la diffusione (che incoraggia l'uso dell'auto anche per i brevi spostamenti e le commissioni più banali).

Come risulta dalle analisi del Piano della Mobilità e dei Trasporti, siamo effettivamente in presenza di perdite rilevanti di quote di mercato del trasporto collettivo a favore dell'automobile. Nella misura in cui sono dovute ai processi insediativi, queste sono solo in parte efficacemente contrastabili dalle politiche di settore, e rischiano addirittura di essere accelerate per effetto dei programmi - pur necessari - di potenziamento della grande viabilità. Tuttavia, rispetto ad altre realtà territoriali, la situazione complessiva della Lombardia è ancora relativamente buona (con quote elevate di trasporto collettivo soprattutto nell'area milanese).

Per quanto riguarda il *rischio città*, a fronte di una generale perdita di peso dei centri urbani tradizionali e del conseguente indebolimento dello storico policentrismo lombardo, si deve registrare come il fatto che la maggior parte delle espansioni avvenga nei comuni minori e perlopiù in adiacenza a centri storicamente consolidati, attenni almeno in parte i fenomeni sociali negativi sopra accennati (vedi FOTO 2 - MORBEGNO).

In sostanza, si può ritenere che l'armatura territoriale lombarda, con il sostegno di una pianificazione adeguatamente incisiva alle scale territoriali appropriate, sia in grado di reggere complessivamente

¹⁴ Pierre Accoce (1994): *La France rurale à l'agonie*. Paris, Presses de la Cité.

bene i processi in atto, fermo restando che, come già accennato, ciò che la pianificazione può e deve proporsi di fare non è contrastare le tendenze di fondo, bensì valorizzarne gli aspetti positivi e minimizzarne quelli negativi.

SEZIONE III LE TENDENZE NELLA PIANIFICAZIONE

5. Le prime proposte elaborate dalle Province

Nel corrispondere a quanto previsto dalla recente legge regionale 1/2000 per la formazione dei PTC, occorre considerare i primi documenti già prodotti dalle Province Lombarde nel corso degli anni più recenti (e sino al luglio 1999).

Si tratta di prime elaborazioni di piano, che, pur in assenza di una legge regionale attuativa dell'art. 15 della L. 142/90, costituiscono un significativo contributo per alcuni nuovi spunti di riflessione sulla pianificazione provinciale.

All'interno di questo esame è stato incluso anche il Piano territoriale comprensoriale del lodigiano, approvato con delibera n. VI/1295 del 29 luglio 1999 ed il Piano d'area di Malpensa, approvato con L.R. 10 del 12/4/99, allo scopo di completare l'informazione relativa ai Piani d'area vasta, soprattutto se si considera che le indicazioni contenute nei due Piani citati costituiranno verosimilmente la base per i futuri Piani provinciali.

Senza entrare nel merito delle diverse tipologie d'impostazione prescelte dai piani in oggetto, né intendendo presentare il complesso quadro dei contenuti di ciascun documento, formalizzati con un livello di compiutezza differente, è opportuno sottolineare l'importanza del lavoro svolto dalle Province.

Innanzitutto è necessario rilevare che i documenti risultano in generale dotati di ricche analisi, orientate alla valutazione critica dei processi in atto sul territorio e sviluppate in relazione alle specificità territoriali di ciascuna provincia.

Infine bisogna sottolineare che i temi illustrati nel testo che segue non esauriscono tutti gli aspetti della pianificazione trattati dai documenti, ma rappresentano solo alcuni argomenti prioritari:

- il tema della concertazione e cioè il nuovo modo di operare, da parte delle amministrazioni, scelte strategiche in materia di pianificazione, che è senz'altro il più complesso ed innovativo degli argomenti affrontati;
- il tema dei rapporti con la pianificazione comunale per quanto riguarda il contenimento delle aree di espansione residenziale, che rappresenta il problema più sentito dalle Amministrazioni comunali in attesa di revisione dei parametri di legge vigenti;
- il tema dell'offerta delle aree produttive, che nel contesto lombardo, interessato da consistenti processi di recupero e trasformazione di aree industriali dismesse, costituisce un'importante occasione di riorganizzazione territoriale;
- infine il tema del verde, elemento questo affrontato da tutte le proposte di piano esaminate, anche se, come vedremo, con modalità a volte molto differenti.

5.1. La concertazione in sede di formazione e di gestione delle proposte di PTC

Nel mutato quadro normativo e procedurale che vede attribuiti alle province nuovi compiti di pianificazione territoriale e che ha profondamente trasformato le modalità di azione della Pubblica Amministrazione, attraverso il criterio della "concertazione", assume un rilievo particolare il tema della concertazione delle scelte di rilevanza sovracomunale in sede di formazione e di gestione del piano territoriale di coordinamento.

In particolare, a questo proposito, si ricorda che l'art. 3 della LR 1/2000, prevede, al comma 27, che il PTC provinciale possa avere contenuti ulteriori rispetto a quelli definiti al comma 26, da definirsi

previa intesa tra Provincia ed i comuni interessati, individuando aree da destinare al soddisfacimento di specifici bisogni non risolvibili a livello comunale.

In generale le elaborazioni di piano considerate riportano, nelle relazioni di accompagnamento, il resoconto della fase di elaborazione del documento, ove particolare risalto viene attribuito al momento della partecipazione dei comuni, attraverso le tappe della consultazione, della concertazione delle scelte e dell'illustrazione delle bozze alla consulta dei comuni.

Insiste particolarmente sul tema della necessità di un piano condiviso il documento di Mantova, nella convinzione che l'efficacia dello stesso possa ottenersi soltanto attraverso un processo partecipato ed interattivo. Viene individuato lo strumento della Conferenza degli Enti locali come momento di valutazione e decisione collegiale delle scelte territoriali a rilevanza provinciale.

In questa sede vengono espressi a livello tecnico i "pareri di coerenza" rispetto alle proposte di piano articolati su tre livelli:

- a) il sistema degli obiettivi e delle scelte non negoziabili;
- b) il sistema delle scelte da definire e valutare tra alternative precisate;
- c) gli Accordi di Programma intesi come strumenti di attuazione degli obiettivi strategici dei PTC.

Soltanto nel caso bresciano, cremonese e lecchese risultano espresamente individuati dei veri e propri ambiti territoriali di concertazione.

Nel documento della Provincia di Brescia si prevede che a seguito della formazione concorsuale da parte di tutti gli Enti di una Banca Dati in progress con lo scopo di condividere il patrimonio informativo ed il monitoraggio dello stato d'attuazione delle scelte, vengano coimpostati i metodi preliminari di analisi e le valutazioni delle decisioni di rilevanza sovracomunale.

Vengono, quindi, emanate direttive per l'individuazione di futuri ambiti di concertazione che verificheranno, a scala più idonea, le grandi scelte territoriali del piano, sollecitando un'attività più corresponsabile e proposte organizzative che siano espressione di un più largo consenso. La Provincia mantiene un ruolo di indirizzo, promozione, coordinamento e sostegno alla gestione. Il P.T.P. propone come ambiti "maturi" di concertazione, data la rilevanza e l'urgenza delle problematiche in atto, cinque aree: Sebino centrale (vocazione turistica / tempo libero), Franciacorta (congestione urbanizzativa), Valtenesi (diversificazione offerta turistica), Castenedolo - Ghedi - Montichiari (scelte infrastrutturali per recupero competitività), Area centrale (di interesse sovracomunale ed infra-regionale).

Particolarmente significative, nel documento della Provincia di Cremona risultano le analisi ai fini della definizione degli ambiti di concertazione. Tali analisi consistono nella:

- ricognizione degli elementi che nel territorio cremonese possono influire sulle relazioni tra i comuni (diffusione degli insediamenti, gerarchia dei sistemi amministrativi locali, partizioni amministrative intra-provinciali, problematiche demografiche);
- verifica degli elementi che nel territorio cremonese favoriscono azioni volontarie di aggregazione fra piccoli comuni;
- analisi del comportamento finanziario dei comuni e della loro capacità di erogare servizi in relazione alla classe dimensionale;
- simulazione della convenienza dell'integrazione in un gruppo di 10 comuni indicati dalla Amministrazione Provinciale;
- definizione di orientamenti utili a strutturare le politiche della Provincia di Cremona a favore delle relazioni tra Enti locali.

Per quanto riguarda gli ambiti di concertazione, il territorio viene suddiviso in Aree di Coordinamento Intercomunale (A.C.I.) che costituiscono i riferimenti amministrativi per articolare le strategie e gli indirizzi di politica territoriale, relative ad esempio al dimensionamento ed alla localizzazione delle espansioni insediative ed alla definizione dei tracciati delle infrastrutture di interesse sovracomunale, di carattere locale e per attivare politiche di concertazione tra i comuni che non possono essere accuratamente gestiti a livello di circondario.

Vengono individuate 21 ACI, ognuna comprendente circa 6 comuni.

Si tratta di politiche di coordinamento amministrativo e tecnico a supporto dei comuni di dimensioni limitate e con servizi di segreterie e tecnici condivisi con altri comuni, al fine di garantire standard di qualità superiore e continuità. La cooperazione tra Comuni potrebbe favorire la gestione integrata di prodotti o servizi demografici, urbanistici, ambientali, di opere pubbliche attraverso una riorganizzazione dei servizi a rete, per cui alcuni centri si specializzano nell'offerta di servizi o prodotti che possono essere utilizzati anche dagli altri poli della rete assumendo così un ruolo di capofila per quei determinati prodotti o servizi.

Anche il Piano di Lecco individua una serie di ambiti destinati alla redazione di alcuni strumenti di concertazione, per risolvere situazioni di grave inefficienza territoriale.

Tali strumenti dovranno seguire un percorso di coprogettazione delle trasformazioni territoriali. In particolare il Piano individua nel "Quadro Strategico" una serie di ambiti destinati alla redazione di "Piani Territoriali d'area" e di "Progetti di intervento" che possono essere predisposti da operatori sia pubblici che privati al fine di risolvere specifiche problematiche. I PTA si identificano per il carattere integrato con cui affrontano i temi ambientali, paesistici, ed insediativi; riguardano ambiti del territorio provinciale appartenenti ad uno o più comuni e/o tematismi soggetti a dinamiche di trasformazione particolarmente rilevanti e/o interessate da progetti di sviluppo provinciale o regionale, per i quali è necessario un livello progettuale e previsionale di maggiore dettaglio ed approfondimento rispetto alle indicazioni della proposta di PTCP.

Trattandosi di un Piano comprensoriale precedente alla normativa che ha previsto il trasferimento delle competenze in materia di pianificazione d'area vasta alle province, il Piano dell'ex Consorzio del Lodigiano, infine, per la quasi totalità coincidente con l'attuale Provincia di Lodi, si configura prevalentemente come uno strumento di tipo tradizionale ovvero conforme a quanto previsto dalla L.R. 51/75. Tuttavia, operando ugualmente una lettura attraverso la griglia della L.R. 1/2000, per quel che concerne il tema in esame si possono individuare forme di concertazione connesse alle previsioni di scala sovracomunale. Infatti, pur non essendo stati prefigurati ambiti costanti di gestione concertata del Piano, sono state individuate aree di interesse sovracomunale la cui attuazione passa necessariamente attraverso un accordo con i comuni interessati, e sono state previste inoltre aree o ambiti tematici da attuare attraverso Progetti Comprensoriali per i quali sono riservate ai comuni competenze specifiche nei diversi percorsi formativi. Infine, è da considerare momento di concertazione la definizione di alcuni punteggi vocazionali del territorio, che rappresentano la base per le future scelte di trasformazione.

5.2. Indirizzi ai comuni in materia di capacità insediativa residenziale.

Il tema dell'orientamento delle politiche insediative, e in particolare di quelle per la residenza, risulta trattato da tutte le proposte di piano esaminate, tuttavia si evidenziano diversi approcci al problema. Nelle proposte di alcuni PTCP, sono stati definiti alcuni criteri nel rispetto delle prescrizioni di cui all'art.19 della L.R. 51/75, senza la formulazione di nuove modalità di calcolo. Si tratta in particolare:

- o di criteri di carattere compositivo finalizzati al contenimento del consumo di suolo che privilegiano gli interventi che recuperano il patrimonio edilizio esistente, attraverso l'uso di aree dismesse, la ricompattazione delle forme urbane e che evitano saldature tra nuclei autonomi incentivando forme di utilizzo del patrimonio edilizio disponibile per l'affitto e la vendita;
- o di criteri di indirizzo in ordine alla reale dinamica della popolazione (solo in termini generali senza il suggerimento di metodologie di calcolo) indicando per le aree industriali l'orientamento di concentrarle nei siti già attrezzati almeno con un primo livello di servizi alle imprese;
- o di ricognizioni sulla capacità residua dei comuni a seguito di parziale attuazione del PRG con indicazione di previsioni quantitative in relazione alla residenza, il produttivo ed il commerciale esplicitate per circondari.

In altre proposte di PTCP esaminati, sono contenute direttive finalizzate all'applicazione di nuove modalità di calcolo.

A tal fine si citano alcuni casi significativi:

- accanto al calcolo della capacità insediativa teorica, il documento della Provincia di Cremona, per evitare l'eccessivo dimensionamento dei PRG, indica ai Comuni la necessità che venga effettuato il calcolo del dimensionamento anche sulla base della capacità insediativa reale, per poter valutare correttamente le espansioni previste. Tale calcolo dovrà stimare il fabbisogno abitativo addizionale sulla base dei trend demografici naturale e sociale e dei fattori economici, il fabbisogno insediativo pregresso, il fabbisogno insediativo finale, il calcolo della superficie territoriale necessaria a soddisfare il fabbisogno insediativo finale, utilizzando gli indici di cubatura territoriale che non dovranno essere inferiori a quanto indicato da un apposito successivo studio;
- il documento della Provincia di Lecco fornisce una procedura metodologica per calcolare il fabbisogno minimo e massimo di stanze nei dieci anni entro cui collocare la previsione di PRG. Tali valori sono dedotti dall'applicazione di un metodo statistico di tipo previsionale, senza che tuttavia venga fatta menzione dell'opportunità di modificare l'art.19 della L.R. 51 che fino ad ora regola il calcolo della capacità insediativa teorica di Piano;
- il documento della Provincia di Sondrio intende definire parametri di valutazione più elastici per il calcolo della capacità insediativa teorica di Piano, in attesa della revisione dell'art.19 della L.R.51: utilizzando un rapporto di 200 mc/ab più realistico rispetto ai 100 mc/ab previsti dalla legge e proponendo di assumere come dato di base il numero degli abitanti e non il numero dei vani interno del centro edificato, (cioè si propone di assumere il maggiore tra il numero dei residenti insediati e il numero pari alla metà dei vani esistenti) la costruzione del calcolo della capacità insediativa teorica potrà basarsi su valutazioni più realistiche.
- la Variante del Piano Territoriale del Consorzio del Lodigiano è impostato infine su un elemento innovativo, rispetto al Piano consortile precedente, che di fatto contiene indicazioni per il dimensionamento della capacità insediativa dei piani comunali. Esso si basa su un parametro numerico (coefficiente K) da rapportare alla densità di utilizzo degli ambiti già urbanizzati e tramite il quale calcolare la possibilità di utilizzo del territorio non urbanizzato.

5.3. Offerta insediativa per le attività produttive

Sia in relazione alle nuove aree che alle aree dismesse, il tema in generale non viene affrontato contestualmente alla trattazione degli indirizzi per i comuni, ma individuato come aspetto nevralgico dello sviluppo strategico provinciale e viene quindi considerato e sviluppato autonomamente.

Si deve tuttavia considerare come esso non venga affrontato secondo un approccio sistemico, valutandone tutte le ricadute territoriali, né ricondotto ad un disegno complessivo di assetto.

Alcune province individuano criteri generici senza indicazioni in azzonamento, altre, invece, oltre a dei criteri forniscono indicazioni in azzonamento.

Relativamente approfondita risulta la definizione di criteri del piano di Mantova, per il quale non si fornisce un quadro dell'offerta complessiva di aree per il sistema produttivo, delinea strategie (sostanzialmente due: ricerca della migliore efficienza localizzativa, massima attenzione al risparmio di suolo agricolo pregiato). Gli studi di approfondimento a livello di Circondario dovrebbero individuare in modo più specifico le politiche industriali caratterizzanti le singole realtà territoriali.

Non viene indicata come rilevante la problematica delle aree dismesse.

Non vi sono particolari approfondimenti sulle tipologie di aree produttive insediabili, mentre viene individuato con grande risalto la problematica del settore dei "servizi alle imprese".

La proposta di piano di Cremona risulta particolarmente attenta al tema delle aree industriali; nella tavola "Carta degli Indirizzi per le infrastrutture e le polarità urbane" individua a tal fine i poli industriali esistenti e quelli in previsione di rilevanza intercomunale.

Le indicazioni per le aree industriali e per i poli di interesse sovracomunale traggono i loro riferimenti dallo studio sulla razionalizzazione delle previsioni delle aree industriali e sono finalizzate al conseguimento di un aumento del loro livello di efficienza localizzativa e alla tutela del territorio, attraverso la protezione delle risorse paesistico-ambientali, la minimizzazione del consumo del suolo e la salvaguardia dei livelli di accessibilità.

Tali indicazioni in particolare comportano:

- il recupero delle aree industriali dismesse localizzate in siti idonei, subordinando al loro completamento l'utilizzo e l'urbanizzazione di nuove aree;
- la modifica di destinazione d'uso per gli ambiti localizzati all'interno di centri urbani, per i quali si prevedono standard urbanistici e/o oneri di urbanizzazione maggiori rispetto agli standard di legge, al fine di migliorare i processi di riqualificazione urbana;
- l'incentivazione alla localizzazione di attività industriali in aree compatibili con i caratteri paesistico-ambientali e urbanistico-territoriali e che possano avvantaggiarsi di infrastrutture esistenti e che si innestino con tempestività sulle infrastrutture previste che hanno un elevato grado di fattibilità;
- la rimozione o il congelamento delle aree industriali non ancora utilizzate e che risultino in eccesso rispetto alle dinamiche economiche attuali e previste.

La proposta di piano di Cremona prevede inoltre una suddivisione delle aree industriali in tre categorie rispettivamente di valenza comunale, intercomunale, provinciale. I poli provinciali necessitano di una rete infrastrutturale efficiente e di servizi per l'impresa di rango superiore.

Sono individuate strategie d'intervento finalizzate alla minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul paesaggio e sulle aree agricole ed alla massimizzazione dell'efficienza territoriale ed urbanistica:

- localizzazione del sito più idoneo;
- minimizzazione del consumo del suolo quindi contenimento dei fenomeni di edificazione diffusa e contenimento dei costi di urbanizzazione primaria;
- riqualificazione dell'esistente dei vuoti e delle frange;
- minimizzazione della frammentazione del paesaggio agricolo.

La proposta di PTCP di Lecco insiste sulla necessità di realizzare poli integrati di sviluppo intesi come un sistema di aree attrezzate ad alta qualificazione ambientale, con elevato grado di infrastrutturazione tecnologica, dotate di servizi interaziendali, espositivi, di formazione professionale e di elevata specializzazione, in grado di offrire occasioni qualificate per la ricollocazione delle aziende già insediate nella provincia e/o per l'insediamento di attività di ricerca e produzioni innovative ad alta tecnologia, dei quali indica la localizzazione. Vengono indicate alcune nuove localizzazioni in azzonamento, nella zona di Colico ed immediatamente a sud del triangolo lariano nei pressi della Valassina.

Il Piano del Lodigiano individua puntualmente nelle tavole di azzonamento le aree da riservare ad insediamenti di carattere produttivo e da realizzare in accordo con i Comuni interessati, rimandando agli ambiti di interesse comunale le previsioni di limitate dimensioni da attuare utilizzando il parametro "K" precedentemente descritto.

Il Piano, impostato per linee di azione e progetti operativi intesi come poli strategici di sviluppo, contiene indicazioni riferite alla localizzazione dei progetti di rilevanza sovracomunale desunti dalle previsioni dei comuni. Esaminato cioè l'insieme delle proposte perlopiù già contenute negli strumenti di pianificazione già esistenti, il Piano d'Area assume le ipotesi di maggiore rilevanza, in quanto di portata sovracomunale, e le ripropone, fornendo nel contempo indicazioni e criteri di carattere progettuale finalizzati ad un loro inserimento nel contesto considerato. Tali progetti hanno una destinazione prevalente di tipo non residenziale, riferendosi quasi integralmente a previsioni di tipo terziario, commerciale e di servizio.

5.4. Il sistema del verde e delle aree protette nei piani delle province

Uno sguardo d'insieme

Per comprendere in quale modo le Province abbiano inteso trattare i temi relativi alla salvaguardia e valorizzazione degli aspetti ambientali, e quindi meglio articolare linee di assetto del territorio utili per la definizione e formazione dei piani territoriali provinciali, è stata realizzata una lettura "trasversale" delle proposte di Piano in corso di elaborazione, cercando di confrontare fra loro le diverse modalità cui si è ricorsi per sviluppare i ragionamenti sull'ambiente.

Da un primo esame delle differenti elaborazioni di Piano sono state pertanto estrapolate differenti modalità di trattazione delle tematiche ambientali, e del tema del verde in particolare, pur riconoscendo tre elementi comuni presenti in maniera diversa all'interno dei Piani:

1. uno studio approfondito a "strati" degli aspetti ambientali, assunti quali precondizioni delle scelte di Piano;
2. un riferimento, in termini ricognitivi e/o progettuali, alle aree protette regionali;
3. un'impostazione organica del discorso del verde, con proposta di creazione di una rete ecologica provinciale.

Per quanto riguarda il 1° punto, si può rilevare che, fatta eccezione per il Piano d'area Malpensa (inserita in questostudio come specificato in premessa) che circo-scrive la propria indagine ambientale ad aspetti molto limitati, per lo più riferendosi all'esistenza del Parco del Ticino, tutti i Piani esaminati affrontano in maniera abbastanza estesa e approfondita una analisi del sistema ambientale, che spesso comprende indagini sul sistema paesistico (in qualche caso trattato a parte) e sull'attività agricola (considerata per il suo valore ecologico-ambientale, paesistico e produttivo). Ciò che non sempre appare con altrettanta evidenza è la relazione che intercorre fra quanto è emerso a livello di analisi e le scelte che i Piani assumono, non solo in materia ambientale, ma anche nelle strategie di carattere economico-produttivo. Non sempre, infatti, appare evidente l'influenza che le caratteristiche esplorate del territorio determinano sulle complessive scelte di Piano.

Il secondo aspetto comune evidenziato, riguarda la ricognizione delle aree regionali protette, che ogni provincia ha effettuato per il territorio di propria competenza, anche se con un diverso grado di approfondimento. Sono poche, infatti, le province che sviluppano un discorso di tipo propositivo nel merito, mentre è abbastanza diffuso il semplice rimando alle disposizioni contenute negli strumenti di pianificazione vigenti dei Parchi stessi. Spesso i Piani individuano linee di indirizzo per i Parchi con Piano non ancora approvato o da modificare. In qualche caso infine si propone l'istituzione di nuove aree protette di interesse provinciale o l'istituzione di aree a parco regionale previste ma non ancora realizzate.

Per quanto riguarda il terzo punto infine, un ragionamento organico e articolato sulla questione del verde è proposto da poche province, o è abbozzato da altre, con un livello di elaborazione ancora incompleto. Significativa e di particolare interesse appare essere la proposta di rete ecologica, strutturata come ipotesi progettuale che si sovrappone alla carta delle analisi dell'uso del suolo e alla ricognizione dei piani e programmi vigenti. Tale proposta ha ricadute diverse nelle normative dei diversi Piani, comportando l'individuazione di salvaguardie e puntuali modalità di intervento, nei casi di proposte di piano più organiche e complete, e sfrangiandosi in indirizzi più generici, là dove l'elemento di progetto si fa meno chiaro.

Articolazione delle analisi

Analisi articolate, ad un diverso livello di approfondimento, sono state presentate da tutte le province, anche se non sempre risultano essere allegate agli atti. Per certo, va rilevato che la loro composizione si modifica sulla base delle specifiche caratteristiche territoriali di ogni Provincia, puntando più su aspetti di natura geologica, per le province di montagna, piuttosto che sull'analisi delle acque o dell'uso del suolo, per le zone di pianura. Questo elemento, se da una parte sembra essere collegato con le problematiche e quindi con

le proposte che il Piano si avvia a produrre, dall'altra però sembra essere accompagnata anche da una certa casualità, che vede nelle province di pianura esaminate una maggiore articolazione del quadro propositivo.

Il diverso uso della cartografia denota spesso anch'esso un maggiore o minore avanzamento della progettualità legata all'organizzazione del verde, ed evidenzia o meno l'esistenza di un disegno non sempre esistente.

Una impostazione organica del tema

Per impostazione organica del tema del verde si intende un tipo di approccio da parte del Piano che, partendo dalle analisi, arrivi a costruire, e quindi a definire, un progetto, una messa a sistema di tutte le informazioni, mirate alla definizione del progetto stesso. Le salvaguardie ambientali, i parchi, istituiti e di nuova previsione, ma anche le aree agricole, i corsi d'acqua e il verde urbano possono concorrere tutti alla costruzione di un unico progetto, che non soltanto prevede la salvaguardia della naturalità, ma che ne propone la ricostituzione in ambiti tipologicamente o geograficamente individuati.

A titolo esemplificativo si cita il caso della provincia di Cremona che ha non solo proposto, ma anche definito un progetto di greenway.

Anche il Piano d'area Malpensa evidenzia l'esigenza di una connessione finalizzata delle aree verdi, trattando quindi l'argomento come "sistema", e fornendo l'indirizzo per una generica salvaguardia, ma senza tradurlo in evidenti indicazioni di Piano.

Nel Piano del Lodigiano, anche se la strategia in materia di aree verdi non è puntualmente delineata come "insieme", l'insieme delle disposizioni delle norme e dell'azzonamento definiscono, di fatto, un sistema in cui, al di là della tutela delle aree agricole produttive, la valorizzazione delle aree agricole con funzione ecologica, la tutela dei corsi d'acqua e delle loro sponde, la presenza dell'asta fluviale dell'Adda ed infine, in linea più generale, i punteggi vocazionali, consentono una finalizzazione delle destinazioni funzionali del territorio alla costruzione di una rete ambientale, che non passi esclusivamente dall'individuazione di parchi.

Altri Piani esaminati si trovano ancora in una fase preliminare, e non consentono pertanto una lettura completa delle proprie indicazioni. Ciò nonostante è leggibile una matrice utile alla formazione della rete ecologica, anche se non trattata esplicitamente, se non nell'individuazione degli obiettivi nei confronti delle aree protette, che dovranno partecipare alla costruzione dei "sistemi" europei di aree naturali e alla rete natura 2000.

In altri casi, le Province hanno individuato progetti ambientali d'area, percorsi ambientali, caratterizzati dalla presenza di una pluralità di interventi da programmare e progettare, o quadri d'insieme degli obiettivi all'interno dei quali sono delineati alcuni degli interventi utili al raggiungimento degli obiettivi stessi. In questo modo, può essere fissata fra gli obiettivi del Piano la costruzione di una rete ecologica e quindi definite le aree appartenenti alla struttura primaria o di integrazione a questa, ma rimandata, di fatto, la definizione e la costruzione della rete ad un momento successivo, e pertanto alla elaborazione di interventi ad hoc.

Vi sono infine casi in cui la scelta prevalente è stata quella di trattare la tematica ambientale esclusivamente al fine di individuare le situazioni di maggiore fragilità, e condizionare le scelte del Piano sulla base dello stato del proprio sistema ambientale o meglio orientare l'insieme delle trasformazioni e delle attività umane sul territorio.

Da rilevare, è il ricorso alla valutazione strategica del Piano, che emerge in maniera più o meno strutturata in diversi Piani: dalla Carta delle compatibilità e delle Criticità, alla verifica di coerenza cui devono essere sottoposti tutti gli strumenti tecnici ed urbanistici previsti dalle NTA, fino alla valutazione strategica complessiva. Il meccanismo delle vocazioni territoriali previsto dalla provincia di Lodi può essere inteso ancora come una introduzione ad una modalità di valutazione complessiva del Piano, ma ne denota già una prima esigenza.

I Piani esaminati hanno perlopiù una impostazione di tipo strategico per indirizzi, ed è quindi l'individuazione di obiettivi e di modalità

per conseguirli che prevale con evidenza. Vi è però un ricorso, più o meno esteso, anche alle indicazioni prescrittive, che si concentra sugli elementi di maggiore significatività, intesi come situazioni ambientali di grande valore intrinseco, o come situazioni fondamentali per la costruzione del progetto complessivo di piano.

Un elemento puntuale, ma particolarmente significativo, che quasi tutte le province hanno previsto (anche se con modalità e caratteristiche diverse) riguarda l'individuazione di varchi fra gli ambiti edificati da mantenere, fattore questo che denota l'esigenza di interrompere i fenomeni conurbativi che caratterizzano molte delle aree urbanizzate considerate, e pone la premessa per fornire ai comuni anche condizioni "irrinunciabili" cui riferirsi al fine di non compromettere un quadro d'insieme che interessa tutta la provincia.

In linea generale gli indirizzi ai comuni sono prevalentemente impostati per schede che contengono indicazioni su ambiti tematici o geografici, e in qualche caso per norme, contenute nell'articolato con valenza prescrittiva.

5.5. Il tema del paesaggio nelle proposte delle province

In generale si rileva che i percorsi metodologici utilizzati nelle diverse proposte di PTCP considerate risultano complessivamente coerenti con gli indirizzi proposti dal Piano Territoriale Paesistico Regionale e riprendono spesso le analisi elaborate e impostate dai NOP. Le proposte di PTCP, infatti, per la parte relativa alla tutela paesistica, oltre ad individuare (anche se con gradi e livelli di approfondimento diverso) le distinte unità paesistiche dei territori provinciali, dettano criteri ed indirizzi per la formazione e revisione dei piani urbanistici comunali.

Nei piani esaminati, anche se con caratteristiche e metodologie diverse, risultano individuate "unità di paesaggio", "emergenze storico culturali", "criteri per la trasformazione e l'uso del territorio" e "ambiti di criticità", con descrizioni e approfondimenti dei caratteri strutturali dei diversi ambiti paesistici e progetti di tutela e valorizzazione.

In alcuni Piani, come ad esempio nel Piano della Provincia di Cremona, un significativo elemento di novità è costituito dalla indicazione delle "risorse non negoziabili" che rappresentano un fondamentale elemento di riferimento delle scelte di Piano.

Le componenti di interesse naturalistico sono state generalmente considerate, anche se è stato attribuito loro un significato diverso anche in conseguenza delle specificità delle diverse realtà territoriali.

Per quanto riguarda il Piano comprensoriale del Lodigiano, benché esso sia precedente alla normativa che ha richiesto ai PTCP di assumere contenuti di tipo paesistico, ha preso spunto dal lavoro del NOP di Lodi ed ha pertanto affrontato anche il tema del paesaggio, individuando l'elenco dei beni di valore storico e paesistico come i centri storici, i nuclei urbani di antica formazione, gli insediamenti rurali e gli edifici di interesse storico di rilevanza comprensoriale e disciplinandone il relativo uso.

Esso pone inoltre l'attenzione sulla salvaguardia visiva di alcuni beni di interesse monumentale individuando gli ambiti di salvaguardia ambientale dei monumenti, da considerare come "complemento necessario per la valorizzazione e per la fruizione (in specie visiva) dei monumenti", da conservare nella condizione più idonea a tale funzione e all'interno dei quali i comuni, in sede di adeguamento dei PRG, dovranno mantenere la visuale e il rapporto tra tali monumenti e gli spazi aperti.

Altro elemento di attenzione, quasi sempre considerato dai Piani, è rappresentato infine dai percorsi di interesse ambientale, che costituiscono elemento di accesso e di fruizione pubblica dell'ambiente, e per i quali sono dettate norme particolari di comportamento.

5.6. Conclusioni

Dall'esame delle varie elaborazioni di Piano esaminate, emergono alcune significative considerazioni, pressoché generalizzate, sulle tendenze in atto della pianificazione.

Di tali tendenze è necessario tenere conto in quanto anticipano i contenuti richiesti alla pianificazione provinciale così come illustrati all'interno delle presenti linee guida.

Occorre comunque premettere che le Province, a fronte di un livello di pianificazione praticamente sperimentale, hanno assunto un atteggiamento di *ricerca*, mostrando *adattività* a contesti fisici e socio/demografici diversi: si pensi alla specificità dei contesti montani rispetto a quella dei contesti di pianura, all'ambito delle dinamiche metropolitane, che interessa il milanese e la fascia pedemontana, rispetto a contesti provinciali più esterni a ben più bassa densità abitativa.

Si ricordi anche come possano influire sul processo di formazione del piano le conflittualità politico/istituzionali che caratterizzano i vari contesti, nonché le diverse strutture organizzative. Questa diversità non rende facile l'osservazione; difficili dunque le sintesi e le comparazioni, perché, in prima conclusione, ogni episodio di pianificazione appare come un caso a sé.

L'ambiente

Il contributo più significativo fornito dai documenti in esame risulta essere quello relativo alla materia ambientale.

L'ambiente, grande oggetto della pianificazione provinciale, viene affrontato in maniera estesa e più o meno approfondita da tutte le esperienze in esame. Frequentemente all'interno di questa sezione tematica sono comprese anche indagini sul sistema paesistico, nei confronti del quale si legge già un tentativo di mettersi in coerenza con il Piano Territoriale Paesistico Regionale, e sull'attività agricola.

Si sottolinea il carattere *valutativo* e non descrittivo delle analisi di alcune proposte di piano: la sostenibilità ambientale delle scelte insediative viene attentamente indagata secondo un insieme di conoscenze che investono la dimensione economica, sociale ed ecologica, fornendo supporti di analisi e strumenti operativi per valutare gli effetti ambientali in fase di prefigurazione di intervento. L'importanza del carattere di queste analisi viene ribadita, nel capitolo 12, nelle linee guida che il presente documento intende sottoporre all'attenzione delle Province per la formazione dei PTCP, con riferimento particolare alle politiche insediative, per le quali la ridotta conflittualità ambientale costituisce requisito indispensabile.

È utile evidenziare infine che, nel complessivo contributo trasmesso dalle Province, la ricerca più avanzata è rappresentata dallo studio della rete ecologica, da intendersi come sistema da tutelare, potenziare e realizzare. Proprio prendendo spunto da quanto contenuto nelle proposte provinciali vengono fornite alcune prime indicazioni nel capitolo sul progetto della rete verde territoriale.

La concertazione

Anche in assenza di una legge regionale attuativa della L.142/90 sul riordino delle autonomie locali che definisse modalità e procedure nell'operare scelte di rilevanza sovramunicipale, le Province hanno cercato di individuare forme di concertazione sia nella fase di formazione che in quella di gestione dei piani. Particolarmente significativo a questo proposito risulta l'individuazione effettuata in alcuni piani, di ambiti destinati a pianificazione concertata, subsistemi dotati di propri assetti significativi o "circondari".

Per approfondimenti su questo argomento il presente documento, all'interno del capitolo 12 e in appendice alle linee guida per la pianificazione comunale, ha sviluppato una ipotesi concettuale e metodologica per il riconoscimento dei "fabbisogni non risolvibili su scala comunale" ed i requisiti per la definizione dei relativi ambiti.

La pianificazione comunale

Il tema del rapporto del piano con il controllo della pianificazione comunale viene sviluppato soprattutto con riferimento al problema del dimensionamento dei PRG, che essendo a tutt'oggi regolamentato dai parametri quantitativi della L.R. 51/75, risulta fortemente sentito dalle Amministrazioni comunali.

Nelle esperienze provinciali osservate vengono proposte utili analisi ricognitive sulla capacità insediativa residenziale residua dei comuni e criteri compositivi finalizzati al risparmio del consumo di suolo. Contributi interessanti, inoltre, risultano quelli che formulano nuove modalità di calcolo sulla base di realistiche valutazioni.

Per quanto riguarda la domanda locale di aree di espansione si richiama il modello applicativo proposto dal presente documento al

capitolo 12 e nella sopraccitata appendice, ove, accanto allo studio di nuovi indicatori quantitativi, vengono forniti criteri qualitativi che tengono conto della natura, forma, localizzazione e sensibilità paesistiche delle aree in previsione.

Pianificazione provinciale e "grandi progetti"

Assai complesso per le ricadute territoriali che comporta è il tema dell'offerta delle aree produttive, sia in rapporto alle nuove che alle dismesse, e delle aree commerciali.

Infatti la pianificazione di tali offerte costituisce una grande opportunità per reindirizzare l'organizzazione del territorio quando è correlata all'identificazione della rete dei poli urbani, alla politica dei servizi e, ovviamente, al tema dell'assetto delle infrastrutture.

E qui occorre sottolineare che non in tutte le proposte di piano la considerazione di questi importanti filoni tematici viene sviluppata in modo da valutarne le significative interazioni.

Più in generale la questione del rapporto del Piano Provinciale con alcuni aspetti strutturali, quali il tema dei grandi progetti viabilistici, funzionali, e anche ambientali, la cui decisione e promozione spesso è avvenuta altrove, è grande tematica che dovrebbe interessare la pianificazione provinciale.

Nell'esperienza di pianificazione provinciale lombarda, articolata in modo tradizionale secondo scenari - ambientale, insediativo, funzionale, relazionale - è difficile leggere significative interazioni tra elementi di progettualità diffusa, riconducibili a questi scenari e grandi progetti della viabilità, interporti, aeroporti, università, centri commerciali.

Va comunque preso atto che, laddove è più complessa l'organizzazione urbana, più intensi i rapporti tra offerta di grandi contenitori funzionali, identificazione della rete dei poli urbani e dei servizi e riqualificazione del sistema infrastrutturale, cioè nell'area corrispondente all'ambito delle dinamiche metropolitane, le Province hanno messo a punto indagini più approfondite, affrontando il tema della struttura del modello insediativo, anche se non emerge con forza l'importanza della stretta relazione tra quest'ultimo e l'organizzazione infrastrutturale.

Tale relazione invece risulta di grande rilievo come viene verificato nel sopraccitato cap.12 alla voce "accessibilità".

6. La pianificazione comunale: problematiche e linee di sviluppo

6.1. Premessa

Dall'esame delle tendenze della pianificazione urbanistica, emergono alcune considerazioni che si riportano di seguito, articolate in paragrafi tematici.

Da parte delle Amministrazioni comunali è evidente una crescente attenzione al fattore della conoscenza che informa la fase documentativa del piano e che deriva dalla consapevolezza della complessità del reale e della necessità di doverla governare.

Tuttavia l'arricchimento della fase informativa non si traduce quasi mai in un quadro normativo organico in grado di rapportarsi a tale complessità e di indirizzarne le ricadute urbanistiche.

Ciò è probabilmente ascrivibile alla natura rigida del piano regolatore generale così come attualmente conformato, rigidità che risiede nelle procedure di formazione codificate dalla legislazione e nella pesantezza dei tempi di attuazione che lo rendono strumento urbanistico inadeguato rispetto al contesto operativo col quale la pianificazione deve rapportarsi.

L'ulteriore e futura evoluzione del P.R.G. dovrà quindi comportare trasformazioni sostanziali nella propria configurazione. Distinguendo le parti strutturali, che si riferiscono ai contenuti strategici, dalle parti operative, che si riferiscono alla attuabilità delle previsioni nel breve periodo, sarà possibile mettere a punto uno strumento più forte nel suo ruolo di strumento di indirizzo complessivo e più flessibile nella gestione, in grado di governare i processi di cambiamento.

Soltanto in un mutato quadro pianificatorio, la conoscenza degli

aspetti paesistici, ambientali, storici e culturali del territorio, delle dinamiche interne di trasformazione del tessuto urbano esistente, di nuove regole perequative, potrà concorrere più facilmente alla flessibilità del piano.

6.2. Le componenti paesistica e ambientale nella pianificazione urbanistica comunale

Il fattore della conoscenza

La conoscenza del territorio come conoscenza delle sue risorse fisico-naturali, ambientali, paesistiche, storico-culturali e antropiche costituisce l'aspetto più innovativo dei P.R.G. di più recente produzione.

Infatti il P.R.G. si è progressivamente arricchito di informazioni derivanti da contributi interdisciplinari (quali analisi delle componenti geologiche e degli elementi condizionanti i modelli insediativi, indagini sulle componenti vegetazionali e sulle prestazioni delle reti dei servizi) ed ha acquistato sempre più le caratteristiche di "strumento complesso", finalizzato alla comprensione delle reali vocazioni del territorio.

In particolare si riscontra una maggiore attenzione verso aspetti connotativi del territorio, quali quelli idrografici e vegetazionali e verso lo studio di alcuni sistemi territoriali esistenti, come quello del sistema insediativo storico.

A proposito di quest'ultimo aspetto si registra una più puntuale attenzione al rilievo dell'edificato storico e di interesse architettonico, non soltanto per i centri storici, ma anche esteso alle aree agricole, con censimenti delle cascine e dei manufatti riconosciuti di pregio; difficilmente tuttavia lo studio dei diversi elementi del territorio agricolo viene tradotto in una visione sistemica e ancor più difficilmente in azioni di piano coordinate.

Innovazione negli strumenti urbanistici e nuovi stimoli normativi

Un primo momento di innovazione è stato, per la maggior parte dei piani, il passaggio dalla cartografia catastale a quella aerofotogrammetrica, che, fornendo una immediata e chiara restituzione di alcuni degli elementi costitutivi e caratterizzanti il territorio, ha proposto la "morfologia" tra i presupposti decisionali delle scelte di piano.

Un caso particolare è rappresentato dai comuni il cui territorio è interessato dalla presenza di aree regionali protette, dove l'esistenza di uno strumento sovraordinato ha comportato il recepimento di contenuti e scelte di azzonamento volte alla tutela dell'ambiente, anche se sovente si tratta di una operazione meccanica di trascrizione, che difficilmente indirizza e stimola le scelte di pianificazione nelle restanti parti del territorio comunale. Considerazioni analoghe possono essere estese ai comuni del Lodigiano, ove è vigente il piano territoriale di coordinamento.

Alcuni spunti di innovazione, che si riscontrano soprattutto nei PRG più recenti, sono conseguenza di normative che, pur occupandosi di discipline diverse, hanno influenzato il progetto urbanistico: è da segnalare la comparsa nei PRG della componente geologica, che con la recente L.R.41/97 è diventata un elemento costituente il piano, di cui determina e condiziona le scelte; analoghi effetti stanno producendo i piani stralcio del Piano di Bacino del fiume Po. Più limitati sono invece i casi di piani in cui sono presenti altri elementi di interdisciplinarietà, quali ad esempio l'azzonamento acustico o il piano energetico.

Oltre ai diversi contributi normativi, anche le recenti istanze culturali, sempre più attente alla tutela e alla salvaguardia dell'ambiente, stanno determinando per i nuovi piani forme diverse di approccio.

Anche in riferimento alla tutela dei caratteri paesistico-ambientali, ad oggi scarsamente assimilata e sviluppata nei P.R.G., la situazione è destinata ad evolvere. Infatti, la proposta di Piano Territoriale Paesistico regionale, che è stata definitivamente assunta dalla Giunta regionale ed è ora all'esame del Consiglio per l'approvazione, assegna in materia specifici compiti ai P.R.G..

Pianificazione paesistica e ambientale nelle aree urbanizzate e negli ambiti extraurbani

Ambiti urbani

Sulla disciplina dell'edificato e delle nuove espansioni, si osserva il tentativo di armonizzare le previsioni con una più generale finalità di tutela e di salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio attraverso l'inserimento nel piano dello studio dei con visuali, di limiti d'altezza in funzione d'elementi fisici e morfologici, di prescrizioni per le superfici filtranti e per le aree da mantenere a verde, di norme relative alle caratteristiche delle alberature, alla localizzazione dell'edificato e alla concentrazione volumetrica in funzione d'elementi morfologici.

Tale ricerca è maggiormente approfondita nel caso particolare di piani regolatori generali che per alcuni comparti anticipano scelte della progettazione esecutiva; qui è più facile riscontrare, nel disegno proposto o nella localizzazione delle aree pubbliche, il tentativo di indirizzare i nuovi interventi in funzione di puntuali esigenze di tutela, valorizzazione del tracciato di rogge, mantenimento della continuità di aree verdi, salvaguardia di con visuali ecc..

Con riferimento a realtà territoriali specifiche, ad esempio nell'ambito dei comuni dell'area metropolitana milanese, ove la presenza di aree libere è divenuta una risorsa decisamente scarsa e un elemento qualificante per gli ambiti urbani, si rileva il tentativo di crearne attivamente la continuità e di costruire connessioni anche tramite la valorizzazione di elementi lineari esistenti, quali i navigli, o di nuova progettazione, percorsi pedonali e ciclabili.

Ambiti extraurbani

Nei comuni, i cui territori sono interessati dalla presenza di elementi anche puntuali di un indiscusso pregio, è generalmente più facile trovare progetti di piano mirati a valorizzarne la presenza e a salvaguardarne l'integrità; ad esempio in presenza di corsi d'acqua o bacini lacustri si riscontra abbastanza frequentemente il tentativo di conservare o ripristinare la continuità degli spazi, mentre laddove il valore intrinseco delle presenze ambientali appare meno accentuato, assai più raramente si riscontra un'attenzione specifica alle caratteristiche ambientali del territorio e la segnalazione delle aree assoggettate a vincolo paesistico è poco più che un adempimento di legge.

Dove il territorio extraurbano non è genericamente classificato in zona agricola, si possono rilevare anche altre modalità di pianificazione.

Particolarmente per i piani più datati, l'individuazione di estese aree a standard rappresenta in un certo senso una diversa modalità di pianificazione degli spazi liberi, anche se, nella maggior parte dei casi, tali individuazioni sono strumentali al reperimento della dotazione di aree di uso pubblico, più che rivolte ad un reale intento di pianificazione.

Comunque occorre rilevare che l'imposizione di vincoli a standard su aree libere da destinare a verde, in alcuni casi ha fornito la possibilità di attivare strumenti di tutela e valorizzazione delle componenti ambientali o per lo meno di inibire l'utilizzo delle relative aree.

Un altro elemento di progettualità all'interno dei PRG è l'individuazione di Parchi Locali di Interesse Sovracomunale, che sono nella loro definizione e gestione interamente demandati alla pianificazione locale¹⁵ e completano il mosaico delle aree tutelate a livello nazionale e regionale; l'individuazione di un Parco locale è, infatti, da ascrivere completamente alla volontà dell'Amministrazione Comunale di tutelare e gestire un ambito territoriale con finalità esplicitamente dichiarate e condivise.

6.3. L'assenza della pianificazione di area vasta

Risulta strettamente legato al tema della conoscenza quello delle principali informazioni relative all'inquadramento territoriale che dovrebbero essere contenute negli strumenti urbanistici comunali e, conseguentemente, quello delle scelte di pianificazione di area vasta. Occorre mettere in evidenza che nell'esame dei piani si riscon-

¹⁵ DGR 21 maggio 1999, n. 6/43150

tra la persistente mancanza di un preciso quadro di riferimento programmatico di area vasta.

Si segnala tuttavia che, ove in sede di PRG vengono condotte analisi territoriali, spesso queste ultime hanno portato alla constatazione di situazioni di impotenza nella gestione di problematiche che trovano adeguate soluzioni solo ad una scala più ampia di quella comunale.

Le esperienze dei Parchi Locali di interesse sovracomunale o la creazione di Consorzi di Comuni finalizzati a promuovere programmi e progetti infrastrutturali di ampio respiro sono la testimonianza forse più significativa di iniziative sorte in ambito locale e dettate dall'esigenza di più ampio governo di territorio e che hanno necessariamente assunto un orizzonte di riferimento più esteso del singolo confine amministrativo.

D'altro canto è necessario rilevare a questo proposito che in ambiti ove già esistono dei sistemi di rapporti codificati tra i diversi soggetti preposti alla pianificazione territoriale, all'interno degli ambiti dei Parchi Regionali dotati di piano territoriale di coordinamento, o nei territori facenti parte di Comunità Montane che hanno predisposto il proprio piano urbanistico, molto spesso sono emerse situazioni di aperta conflittualità tra gli enti interessati.

In tema di riordino del sistema delle autonomie, con riferimento ai problemi di area vasta, la L.R. 1/2000 riconosce nel PTC provinciale lo strumento di programmazione generale che definisce gli indirizzi strategici di assetto del territorio a livello sovracomunale, in particolare prevedendo all'art.3, comma 27, che in sede di piano territoriale di coordinamento provinciale dovranno essere individuate le aree atte al soddisfacimento di specifici fabbisogni non risolvibili su scala comunale.

6.4. Il trattamento delle zone agricole e la L.R. 93/80

In generale nella produzione di strumenti urbanistici comunali si riscontra una scarsa attenzione al tema del consumo di suolo e della tutela delle aree agricole, che continuano ad essere considerate, essenzialmente, quali parti residuali della pianificazione "rilevante" in termini economici o riconosciute come mere riserve territoriali degli sviluppi insediativi futuri.

In talune (ma limitate) occasioni si riscontra un'attenzione alla risorsa costituita dal territorio agricolo, tale da far nascere un'azione pianificatoria autonoma e con prospettive e finalità orientate al quadro complessivo delle tutela paesaggistica, dell'economia agricola e del recupero/riuso delle presistenze di interesse storico-architettonico-culturale.

Nella maggioranza dei piani, infatti, ciò che non è urbanizzato è classificato in zona agricola, in relazione alla quale la normativa ripropone sostanzialmente i contenuti della L.R. 93/80. Sovente la zona agricola è articolata in sottozone: nei casi più semplici, la suddivisione è tra zone agricole e zone boscate (vedi FOTO 9 - PANORAMA DELLA BRIANZA); in altri casi la suddivisione è maggiormente affinata in relazione alle caratteristiche morfologiche del territorio o alla presenza di elementi caratterizzanti o peculiari (zona agricola montana, collinare, di pianura, dei fontanili, ...), alle presenze vegetazionali (zona dei vigneti, zona boscata, ...), agli utilizzi agronomici (zona produttiva intensiva, zona di produzione zootecnica, ...) (vedi FOTO 19 VIGNETI DELL'OLTREPO'). Spesso inoltre la possibilità di attuare trasferimenti volumetrici, ammessa dalla normativa vigente, ha condotto all'individuazione di zone agricole di rispetto, intese come aree di rispetto per l'edificato o sedi di future localizzazioni dell'espansione urbana che, nei casi estremi e soprattutto per territori comunali interessati dalla presenza di attività zootecniche, ha determinato l'individuazione di aree di concentrazione volumetrica da destinare all'edificazione delle strutture produttive agricole.

Interessanti risultati si sono inoltre ottenuti attraverso gli approfondimenti e le varianti specifiche che i Comuni hanno predisposto secondo le finalità dell'art.1 della L.R. 93/80, censendo puntualmente il patrimonio edilizio agricolo, sia in termini di destinazioni d'uso sia soprattutto per quanto riguarda le caratteristiche estetico-

architettoniche degli edifici, e graduando gli interventi ammessi in relazione alle caratteristiche evidenziate e alle esigenze di tutela e conservazione della memoria storica dei luoghi.

6.5. Aspetti di fattibilità e di gestione del piano

La rigidità del piano regolatore

Il Piano Regolatore Generale, pur tendenzialmente orientato a diventare contenitore sofisticato e multidisciplinare, come più sopra evidenziato, si è rivelato strumento rigido, non sempre in grado di governare adeguatamente i recenti processi di rapida trasformazione territoriale che richiedono estrema flessibilità.

Da un'analisi dei piani risulta, infatti, un frequente ricorso da parte delle Amministrazioni Comunali all'istituto della variante parziale anche per casi nei quali tale istituto risulta palesemente inadeguato a definire nuove scelte urbanistiche che potrebbero essere legittimate solo nell'ambito di una revisione generale.

Il ricorso continuo a varianti parziali del piano regolatore scardina, di fatto, l'impostazione rigidamente deduttiva attribuita dalla L.R.51/75 al piano, ma genera anche una frammentazione delle scelte di base, implicando spesso un deciso mutamento delle logiche insediative previste dallo strumento urbanistico generale vigente.

Emerge in modo diffuso l'esigenza di una maggiore flessibilità dello strumento urbanistico, sia in relazione al suo processo costitutivo che in relazione all'aspetto gestionale.

Nella prassi si è pertanto affermata una logica di deroga al piano rigidamente deduttivo, tanto che, stante la produzione normativa in questa direzione, molti aspetti della realizzazione del piano stesso (opere pubbliche, edilizia pubblica, ...) possono avvenire come variante automatica.

Dall'istruttoria dei piani emerge anche l'affermarsi di forme di alligeringimento e di allentamento dei dispositivi normativi del piano stesso con particolare attenzione al processo gestionale delle previsioni.

Si vanno, infatti, affermando strumenti, come i "Progetti Norma", che definendo gli operatori e le forme di partecipazione pubblico privato, le fonti di finanziamento e agili procedure attuative intendono strutturare in modo flessibile l'attuazione di previsioni che riguardano parti di territorio assoggettate a trasformazioni rilevanti. L'attività legislativa regionale, pur non modificando la forma del piano, ha risposto a quest'esigenza agendo sulle competenze e le procedure, attribuendo alle Amministrazioni ampia responsabilità di intervento.

La legge regionale 23/97, unitamente alla nuova disciplina delle autorizzazioni paesistiche introdotta dalla legge regionale 18/97, ha di fatto attribuito unicamente ai Comuni la responsabilità di intervenire nella definizione delle scelte di stretta rilevanza locale e ha dato la possibilità alle Amministrazioni di risolvere direttamente aspetti particolari di gestione urbanistica, semplificando inoltre le procedure i tempi amministrativamente necessari.

Alla necessità di superare la rigidità del piano e sviluppare un approccio alternativo basato su scelte flessibili e coerenti con le possibili azioni di sviluppo urbano la Regione ha risposto con una serie di provvedimenti mirati a facilitare interventi attuabili anche in variante agli strumenti urbanistici generali con uno speciale iter di approvazione autorizzativa (es. L.R.22/86, L.R.23/90, Programmi di Rinnovo Urbano, ecc...).

Anche la procedura ultimamente introdotta dallo Sportello Unico per le attività produttive ha scardinato la logica vincolante del piano.

La tendenza a configurare il P.R.G. come strumento sempre meno rappresentativo dei processi in atto di trasformazione del territorio rappresenta oggi un rischio reale; tuttavia, anche se irreversibilmente privato della originaria caratteristica di esclusività, va riconosciuto che il P.R.G. ha comunque conservato, e dovrà conservare in futuro, il ruolo di strumento principale di governo del territorio, e perché ciò accada dovrà essere valorizzata l'esigenza di indirizzo complessivo ed unitario delle scelte insediative.

Il piano regolatore e le condizioni di "fattibilità economica"

Dall'analisi dei piani si riscontra raramente l'introduzione nel progetto urbanistico di un'accurata valutazione finanziaria volta a verificare la compatibilità dei costi connessi alla realizzazione degli interventi di trasformazione con le risorse a disposizione dei soggetti preposti alla loro realizzazione nonché la verifica delle modalità di finanziamento.

Non si può non osservare, che la mancata individuazione delle risorse che possono provenire dai differenti attori pubblici e privati, delle modalità e dei tempi entro i quali le stesse possono essere mobilitate, implica di fatto un reale scoordinamento tra la pianificazione dell'assetto urbanistico ed il momento attuativo e gestionale del piano.

Se da un lato emerge l'assenza di un confronto con il quadro di tutti i soggetti implicati nella pianificazione, dall'altro si segnala la nuova tendenza dei Comuni a coinvolgere i capitali privati al di là dei tradizionali meccanismi di trasferimento di capitali sotto forma di oneri di urbanizzazione. La delega all'operatore privato della realizzazione di opere infrastrutturali a scapito degli oneri di urbanizzazione, come previsto dalla l. 10/77, o la realizzazione di parte dei programmi di edilizia sociale in forma di edilizia convenzionata sono le modalità più frequenti con cui tale tendenza si manifesta.

Alcune amministrazioni hanno anche effettuato tentativi di coinvolgimento del capitale privato attraverso tecniche di project financing, che implicano la creazione di soggetti specifici per la realizzazione e la gestione delle opere previste ai quali normalmente partecipa la stessa Amministrazione.

Inoltre, considerato che gli oneri di urbanizzazione costituiscono una fonte di finanziamento privilegiata per le spese di investimento dei Comuni, e che d'altro canto, l'attuale regime fiscale che fa sì che i comuni interpretino le nuove previsioni di piano come fonte di introito per le finanze locali, l'insediamento di attività altamente remunerative costituisce ancora una vera e propria ricapitalizzazione di bilancio.

Si riscontra pertanto la collocazione sul territorio, in modo assolutamente disorganico, di funzioni ad alto valore aggiunto (es. centri commerciali e direzionali) che ha prodotto anche impatti urbanistico-territoriali di una certa rilevanza, senza essere giustificata dai fabbisogni reali ed essere opportunamente inquadrata in un contesto territoriale più ampio.

Gli standard e l'urbanistica perequativa

Risulta intimamente connesso al tema della fattibilità economica del piano, quello della perequazione urbanistica, per il quale si rinvia allo specifico paragrafo nella parte del presente documento dedicata agli indirizzi della giurisprudenza in materia di vincoli urbanistici.

Tuttavia si ritiene opportuno, nella illustrazione del quadro delle principali tendenze in atto, così come emergono dalla lettura degli strumenti urbanistici, effettuare una breve ricognizione sui casi lombardi di sperimentazione di modelli compensativi finalizzati alla perequazione urbanistica.

Come è noto il principio perequativo è già affermato dalla Legge Urbanistica generale del 1942, là dove istituisce il comparto, inteso come ambito entro il quale tutti i terreni partecipano nella medesima misura all'edificabilità complessiva, indipendentemente dalla loro specifica destinazione.

Nell'ambito del comparto si conseguono due obiettivi: l'uguale trattamento per tutti i proprietari e la cessione gratuita al comune degli spazi pubblici e delle urbanizzazioni.

Occorre sottolineare innanzi tutto che assai sporadici risultano gli esempi a disposizione di piani approvati contenenti meccanismi perequativi e che, non avendo ancora la materia una sanzione giuridica, molto diverse sono le tecniche di applicazione degli stessi.

A questo proposito è possibile comunque ricondurre i diversi approcci metodologici a due strategie schematicamente individuabili; la prima prevede che il principio perequativo sia applicato a tutte le

aree urbane destinate a trasformazione urbanistica: la perequazione diviene così strumento pervasivo di regolazione dell'uso dei suoli della città, sia per ciò che attiene le aree che il piano destina da agricole a urbane, sia per le aree che invece sono oggetto di significative trasformazioni urbanistiche; la seconda prevede invece che il principio perequativo sia applicato solo a una porzione limitata delle aree di trasformazione e che ad esso venga attribuito un ruolo attuativo all'interno di uno specifico progetto previsto dal piano.

Gli esempi di perequazione generalizzata sono i più rari, tuttavia è possibile segnalare almeno due casi, il primo sperimentato in uno strumento urbanistico di prima applicazione della legge urbanistica regionale del '75, il secondo in un PRG di ultima generazione.

Costituisce un caso paradigmatico il primo, relativo al piano di un piccolo comune del milanese, adottato nel '78 ed approvato nell'80, ove si prevede l'applicazione del criterio parametrico perequativo su tutto il territorio urbano come dispositivo cruciale del PRG per attuare un'equa ripartizione degli oneri e dei vantaggi della pianificazione: "Il PRG dà unicamente le indicazioni distributive delle funzioni e delle differenziate concentrazioni dei volumi edilizi senza connaturare le stesse, come diritto soggettivo, alle aree interessate", così recita il primo articolo del corpo delle norme.

Al fine di permettere la compartecipazione della gestione del territorio di tutte le proprietà dei suoli, sia quelle effettivamente indicate nel piano come edificabili, che quelle individuate come aree a standard, viene stabilito su di esse un indice di edificabilità potenziale, prevedendo tramite la stipula di convenzione, la cessione delle aree necessarie alla realizzazione dei servizi pubblici e la concentrazione dei volumi come da progetto di Azzonamento.

Può essere riconducibile ai casi che mirano ad una perequazione pervasiva anche la strategia studiata da un piano recentemente adottato da un comune medio grande e non ancora definitivamente licenziato dalla Giunta regionale.

Anche qui, ai fini di incentivare l'acquisizione delle aree per attrezzature pubbliche, viene stabilito su di esse un indice di edificabilità fondiaria che genera capacità edificatoria utilizzabile sui lotti delle aree residenziali e di trasformazione solamente a condizione di cessione gratuita in proprietà al comune delle prime. Il fattore che stabilisce il tetto massimo di volume realizzabile sul lotto edificabile è rappresentato da un valore massimo, l'"indice totale", specificato per ciascuna zona, dalle norme di Piano. Questo definisce il valore massimo della volumetria ammissibile, comprensivo del volume previsto dall'indice di zona e del volume trasferibile.

Rispetto ai casi di perequazione generalizzata, quelli di perequazione per comparti sono più frequenti.

Ciò è spiegabile con il fatto che questi ultimi hanno come obiettivo prioritario quello di trovare il modo più rapido e meno oneroso possibile di acquisire i suoli necessari per uno o più progetti, attribuendo scarsa considerazione al tema della redistribuzione sociale della rendita urbana, proprio della perequazione generalizzata e di più complessa soluzione.

Accanto ai casi di perequazione per comparti più semplificata, che si riscontra nei comuni di dimensione medio-piccola, e che consiste nel prevedere il meccanismo di perequazione limitatamente ad ambiti ad espansione residenziale all'interno dei quali sono individuate le aree a standard che partecipano dell'indice perequato, è significativo citare la strategia di un piano di un grande centro lombardo, tutt'ora in istruttoria, che prevede l'applicazione di una tecnica di perequazione a numerosissimi ambiti di trasformazione.

Avendo scelto come obiettivo di piano la riqualificazione della città esistente da attuarsi in primo luogo attraverso la riorganizzazione urbanistica e funzionale dei numerosissimi comparti industriali in parte dismessi presenti sul territorio comunale, l'Amministrazione ha inteso far partecipare i proprietari delle aree dei comparti alla volumetria aggiuntiva o di riuso e alla contestuale cessione degli standard, non attraverso un indice perequato, ma in proporzione alla quota di proprietà fondiaria indipendentemente dall'eventuale volume esistente.

Specifici progetti-norma allegati al piano prevedono le volumetrie aggiuntive, regolamentano gli usi e definiscono le quantità di aree a standard da cedere.

Ulteriori esempi di perequazione presenti in P.R.G. di altre Regioni sono tendenzialmente ispirati alla logica del comparto, in modo da compensare quote di edificabilità ed oneri relativi alla cessione di aree per uso pubblico, concentrando nel contempo l'edificazione attraverso un sistema di permuta di aree e diritti edificatori.

A tal fine, sono anche introdotte forme di acquisto di quote di edificabilità per soddisfare l'indice minimo di edificabilità fondiario previsto all'interno del comparto.

Tali cessioni possono essere altresì operate dal comune in presenza di cubature relative ad immobili pubblici, ove si ritenga opportuno acquisire entrate per investire in infrastrutture in altre parti del territorio comunale.

Una costante è rappresentata dal fatto che tutte le ipotesi tendono a ridurre drasticamente il ricorso all'esproprio prevedendo, ad esempio, l'attribuzione di un indice teorico a terreni vincolati a servizi. In tal modo che le aree siano cedute gratuitamente al comune una volta utilizzato l'indice teorico a favore di altri terreni edificabili, per i quali vengono indicati indici di zona minimi e massimi, questi ultimi utilizzabili proprio mediante il trasferimento delle cubature afferenti i terreni vincolati a servizi.

Gli eventuali espropri riguardano tendenzialmente l'acquisizione di aree in esubero rispetto agli standard urbanizzativi vigenti.

La perequazione viene inoltre utilizzata non solo ai fini dell'assegnazione delle quote di edificabilità ma anche per conseguire finalità urbanistiche in merito all'assetto edificatorio del comparto proprio in virtù dell'accorpamento delle volumetrie e della conseguente disponibilità di aree da destinare principalmente a verde pubblico.

6.6. La riqualificazione della città esistente: incremento di interesse per i processi di recupero e trasformazione a scapito di quelli espansivi

Il Recupero dei nuclei di interesse storico-artistico-ambientale

Il tema del recupero dei centri storici risulta centrale negli obbiettivi degli strumenti urbanistici di ultima generazione più fortemente orientati alla riqualificazione della città esistente, piuttosto che alla individuazione di nuove aree di espansione.

L'art 17 della L.R. 51/75 ed il titolo IV della L.457/78 costituiscono a tutt'oggi i principali riferimenti normativi per la regolamentazione degli interventi nei centri storici e nei nuclei di interesse storico.

La L.R.51/1975 affronta per la prima volta a livello regionale il tema del recupero dei centri storici e dei nuclei di interesse storico-artistico-ambientale, affiancandosi a un acceso dibattito disciplinare teso al superamento di una visione fortemente selettiva della tutela, sino a ora orientata esclusivamente alla salvaguardia dei monumenti e degli episodi storico-artistico-architettonici di maggior rilievo (vedi FOTO 17 - CHIARI).

Il limite principale riscontrato nell'applicazione dei combinati disposti dall'art.17 della L.R. 51/75 e dell'art.27 della 457/78 riguarda fondamentalmente la rigidità della disciplina relativa alle modalità di intervento sugli edifici, ovvero l'obbligatorietà di ricorrere alla pianificazione attuativa per tutti gli interventi edilizi con esclusione delle opere di manutenzione ordinaria e straordinaria, di consolidamento e di restauro che non comportino aumento delle volumetrie, alterazioni delle caratteristiche architettoniche e modifiche della destinazione d'uso degli edifici, nonché con esclusione delle opere di adeguamento igienico-sanitario.

A fronte di tale rigidità lo sforzo maggiore dei comuni è quello di studiare un sistema di regolamentazione degli interventi più flessibile in particolare per l'intervento della ristrutturazione edilizia.

Nei recenti anni risulta essersi consolidata negli strumenti urbanistici comunali lombardi un'impostazione che fissa gradi di intervento per ciascun edificio e/o complessi di edifici ricadenti nella zona di recupero sulla base di un'indagine ricognitiva puntuale.

Attraverso la schedatura di tutti gli edifici del centro storico in relazione alla destinazione, ai valori architettonici ed al loro stato di conservazione le Amministrazioni comunali puntano a liberalizzare in parte gli interventi, individuando sia gli ambiti ove è possibile

intervenire con concessione semplice (manutenzioni, restauro, ristrutturazione edilizia), sia gli ambiti che richiedono il ricorso alla pianificazione attuativa (ristrutturazione edilizia con aumento sensibile di volume, ristrutturazione urbanistica).

A fronte della nuova tendenza sopradescritta non si può non ricordare che è ancora molto frequente la presentazione di strumenti generali privi di studio del centro storico o dotati di studi del centro carenti.

In generale tale carenza si rivela nella insufficienza di analisi a supporto delle modalità di intervento individuate sui singoli edifici.

La riconversione produttiva: le aree industriali dismesse

Altro grande tema legato alla riqualificazione della città esistente ed affrontato negli strumenti urbanistici lombardi è quello della riconversione produttiva.

Il processo di dismissione o sottoutilizzo delle aree precedentemente occupate dalla grande industria manifatturiera ha posto al centro dell'attenzione della pianificazione comunale, a partire dagli anni Ottanta, il tema delle aree industriali dismesse.

Nel corso dell'ultimo decennio si sono già realizzate alcune grandi operazioni di sostituzione di insediamenti industriali con funzioni residenziali, terziarie e servizi e di recupero ad usi artigianali.

L'interesse delle amministrazioni comunali per questo tema è crescente, e di conseguenza l'importanza che questo assume all'interno della strumentazione urbanistica comunale, essendo rivolto alla città nel suo complesso e alle sue esigenze di riqualificazione urbana e sociale e non specificamente alle aree dismesse e alle loro esigenze di riconversione funzionale e di valorizzazione immobiliare.

Per descrivere l'indirizzo dominante assunto dalle Amministrazioni comunali nell'affrontare la programmazione urbanistica della riconversione produttiva, è necessario premettere che non è possibile considerare le aree industriali dismesse secondo un'unica classe dimensionale: in realtà i problemi connessi al riuso delle aree di grandi dimensioni sono diversi da quelli posti dalla riutilizzazione delle aree di modeste dimensioni che per lo più sono distribuite nei tessuti urbani consolidati, con una logica "interstiziale", in quartieri prevalentemente residenziali, o anche in zone semicentrali. Relativamente alle aree industriali di ridotte dimensioni dismesse o caratterizzate da situazioni di sottoutilizzazione, ovvero situazioni di incompatibilità manifesta delle attività produttive rispetto al tessuto urbanistico circostante, l'impostazione dominante che sembra riscontrarsi nei recenti P.R.G. è caratterizzata da:

- riclassificazione in azzonamento di tali aree come zone B residenziali consolidate, senza prescrizioni particolari;
- norme di destinazione d'uso flessibili che consentono l'insediamento di attività differenziate e comunque prevalentemente residenziali;
- incentivi alla trasformazione urbanistica in termini volumetrici.

Raramente le aree industriali dismesse di ridotte dimensioni sono considerate quale opportunità di riqualificazione urbana e riconnesione tra le zone centrali e la periferia.

Per quanto riguarda le aree industriali dismesse di grandi dimensioni la questione del loro riuso presenta livelli di complessità che superano il ristretto ambito del territorio comunale.

Tuttavia, anche se una politica del riuso di queste aree non può che essere riferita al contesto macroubanistico come tendenza ed occasione per ridefinire e riequilibrare i rapporti tra la zona urbana centrale, l'area metropolitana e la regione, rimane fondamentale il ruolo urbanistico alla scala comunale di questa tematica in termini di occasione per la riqualificazione urbana, funzionale, sociale e morfologica della città che va ben oltre il "perimetro" del singolo intervento.

È necessario ricordare, peraltro, che buona parte delle dismissioni è legata al trasferimento dell'azienda sulla cui scelta spesso incidono oltre ad esigenze di rilocalizzazione e ristrutturazione anche logiche di tipo immobiliare.

Occorre inoltre constatare che i processi più significativi di trasformazione delle aree industriali dismesse avvengono spesso al di fuori

della pianificazione ordinaria, mediante procedure di programmazione negoziata, quali gli accordi di programma ai sensi dell'art.27 della L. 142/90, nel quadro di interventi regionali di recupero e di riqualificazione delle aree da destinare a nuovi insediamenti produttivi (L.R. 30/94).

Nell'esame dei piani si comincia a riscontrare, come elemento qualificante delle previsioni di piano, il recupero di edifici di archeologia industriale, l'inserimento di funzioni di servizio legate al tessuto socio-economico esistente e o di carattere storico-culturale locale, un'attenzione per la qualità architettonica dell'intervento.

Comincia ad emergere la necessità di progettare interventi differenziati e flessibili, e di lavorare contemporaneamente alle diverse scale urbanistiche, configurando una nuova dialettica piano-progetto.

Il contenimento delle aree di nuova espansione

I processi di espansione della città hanno costituito la manifestazione più macroscopica delle trasformazioni territoriali della nostra regione prima della Legge urbanistica 51/75.

Infatti prima della legge urbanistica regionale la disciplina urbanistica considerava il territorio come passibile di urbanizzazione diffusa e l'attuazione degli interventi era demandata unicamente alle logiche di mercato.

La L.R. 51/75, fortemente improntata al principio del contenimento, ha largamente inciso su un'inversione di tendenza che ha cominciato a manifestarsi negli anni non immediatamente successivi all'emanazione della legge, quando i piani risultavano ancora sensibilmente sovradimensionati, ma nel secondo decennio di applicazione della legge stessa.

Infatti si può affermare che le nuove previsioni, oggi, spesso, si limitano a rispondere ad un fabbisogno fisiologico di crescita insediativa e questo in particolare si verifica per i centri di media e grande dimensione.

Occorre ricordare a questo proposito che se da un lato, negli strumenti urbanistici, si legge lo sforzo di calcolare il fabbisogno insediativo sulla scorta di metodi ormai consolidati, quali il trend di crescita della popolazione, la composizione media dei nuclei familiari, l'assorbimento di fenomeni di pendolarismo, le pressioni insediative indotte da nuove localizzazioni di poli produttivi, le presenze turistiche o temporanee, il patrimonio edilizio esistente da recuperare, dall'altro viene ipotizzato il valore relativo alla capacità insediativa teorica di piano sulla base del rapporto realistico tra mc/abitanti, verificato sulla scorta di indagini sul rapporto effettivamente esistente sul territorio comunale, nonché sul contesto dei comuni contermini, valore superiore al parametro di legge dei 100 mc/abitante.

Nei nuovi piani, oltre al contenimento dei processi espansivi, è riscontrabile una maggiore attenzione alla conformazione e alla localizzazione delle zone di espansione. Ciò dimostra che, alla base di una migliore qualità delle espansioni, sta la considerazione di aspetti ambientali e paesistici, legati alla conoscenza delle risorse del proprio territorio comunale.

D'altro canto si evidenzia che la tendenza in esame non risulta generalizzata e che, soprattutto per i centri piccoli, risultano ancora insufficienti le motivazioni tecniche a supporto delle scelte, spesso mancano verifiche preventive a scala intercomunale, mentre ancora per tutti i comuni prevale l'indirizzo a localizzare le nuove espansioni lungo le principali direttrici di traffico e si registra un'eccessiva frammentazione sul territorio delle previsioni di sviluppo.

La polifunzionalità e la maggiore articolazione delle funzioni all'interno delle zone urbanistiche consolidate

La presenza di un mix funzionale ricco e articolato costituisce la ricchezza della città, tanto che uno degli obiettivi più ricorrenti nei

piani urbanistici comunali più recenti è proprio l'integrazione funzionale, da mantenere nella città esistente e da ricreare nelle aree di trasformazione.

Il tema è strettamente connesso a quello di una nuova qualità urbana. Infatti, attraverso la previsione di una molteplicità di funzioni che richiede la messa a punto di progetti complessi, attenti al tema della centralità urbana, si registra il tentativo di valorizzare il tessuto urbanistico caratterizzato da scarsa qualità progettuale e urbanistica.

Questa tendenza si individua soprattutto nei grossi centri urbani, ove più consistente è la dimensione delle aree da riqualificare, normalmente localizzate nelle aree centrali o nelle prime periferie urbane, maggiore è la complessità delle funzioni dismesse, più urgente l'esigenza di riarticolare i servizi.

Tuttavia le logiche insediative sono fortemente condizionate dalla domanda; la polifunzionalità, dettata da una moderna necessità di flessibilità, non riesce a comprendere le funzioni meno remunerative che sono tendenzialmente escluse dalle zone di trasformazione strategica.

Inoltre si segnala la genericità delle previsioni normative che ripropongono il mix funzionale residenza-terziario.

Il ruolo urbano del settore commerciale

Per quanto riguarda l'argomento della polifunzionalità non si può prescindere dai nuovi indirizzi in materia di commercio contenuti nel recente decreto legislativo del 31.03.1998, n.114.

Tale decreto riconosce nel settore commerciale un importante fattore di sviluppo e di riqualificazione del tessuto insediativo ed urbanistico della città, attribuendo ad esso un ruolo urbano e territoriale anche in rapporto agli altri settori di intervento nell'ambito dei servizi pubblici e delle funzioni residenziali e terziarie.

Poiché le attività commerciali rappresentano da sempre una componente fondamentale della città, la loro integrazione con altre funzioni urbane, all'interno di studi morfologici complessi, ove convivono diversi usi che vanno organizzati e razionalizzati, può costituire una grande opportunità di riqualificazione e di rilancio di parti di città.

L'evoluzione riscontrata nel territorio della nostra regione, nel corso dell'ultimo trentennio, è stata certamente molto significativa e tale da presentare sostanziali trasformazioni dell'assetto della distribuzione commerciale, della sua articolazione territoriale, delle sue relazioni urbanistiche.

Le prospettive di ulteriore sviluppo del sistema distributivo regionale sono indubbiamente volte verso un'ulteriore fase di modernizzazione, in linea con quella di molte altre regioni europee.

A fronte delle tematiche evolutive del settore, gli strumenti urbanistici comunali vigenti si sono rivelati privi della capacità di affrontare un'adeguata politica per lo sviluppo commerciale del proprio territorio.

La collocazione di nuovi centri commerciali è, fin qui, spesso avvenuta in assenza di una corretta valutazione delle forme di relazione con gli insediamenti urbani, il contesto ambientale, i sistemi di mobilità pubblica e privata; ciò ha conseguentemente provocato forti impatti territoriali sul traffico, l'inquinamento e sui valori culturali ed ambientali del territorio.

Nei piani si riscontra in particolare l'assenza di indagini conoscitive di carattere urbanistico-territoriale e commerciale estese al contesto urbano comunale e sovracomunale, generiche previsioni in ordine alle tipologie distributive, la mancanza di specifiche considerazioni in relazione al contesto urbano in cui si ipotizza che l'insediamento commerciale andrà a collocarsi. Infine scarse risultano le previsioni di dotazione di servizi, la qualità della progettazione urbanistica ed architettonica ed il rispetto per le caratteristiche identificative dei centri storici.

COORDINAMENTO ISTITUZIONALE

Assessore Giuliano Sala

COORDINAMENTO GENERALE

Mario Nova - Direttore Generale
Emilia Benfante
Mario Piana
Antonio Corradi

COORDINAMENTO SCIENTIFICO

Paolo Rigamonti
(Consulente)

GRUPPO DI ELABORAZIONE TECNICA

Stefano Barosi
Egidio Rossi
Umberto Vascelli Vallara
Luisa Pedrazzini
Luciana Genolini
Marisa Zuzzaro
Francesca Patriarca
Anna Rossi
Umberto Sala

COORDINAMENTO TECNICO OPERATIVO

Francesca Patriarca
Marisa Zuzzaro

COORDINAMENTO ELABORAZIONI CARTOGRAFICHE

Luisa Pedrazzini

CONTRIBUTI CARTOGRAFICI

Maria Rosa Marchetti
Luigi Bonini
Roberto Cestonato
Silvio Cominardi
Stefania Crotta
Marco Valerio Cotignola

HANNO PARTECIPATO CON CONTRIBUTI ED ELABORAZIONI

Sara Barberis
Andrea Bizzozzero
Monica Bottino
Stefano Buratti
Walter Callini
Giuseppe Campilongo
Luisa Casu
Maria Cristina Catozzi
Sergio Cavalli
Daniela Danielli

Aurelio Di Falco
Antonio Lampugnani
Loredana Mazzetti
Helge Mhertens
Giovanni Morini
Alessandra Norcini
Franco Oregioni
Claudia Pelizza
Carlo Silva



RegioneLombardia

Direzione Generale Urbanistica

fascicolo 2

**LINEE GENERALI DI ASSETTO
DEL TERRITORIO LOMBARDO**

**CRITERI DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA
E
DI ASSETTO INSEDIATIVO**

**VOL. 2
LINEE STRATEGICHE DI RIFERIMENTO**

SOMMARIO

**VOLUME 1
LINEE DI EVOLUZIONE DELL'ASSETTO DEL TERRITORIO**

- SEZIONE I - PER UNA NUOVA POLITICA DI SVILUPPO DEL TERRITORIO LOMBARDO
- SEZIONE II - LO STATO E L'EVOLUZIONE DEL TERRITORIO LOMBARDO
- SEZIONE III - LE TENDENZE NELLA PIANIFICAZIONE

**VOLUME 2
LINEE STRATEGICHE DI RIFERIMENTO**

- SEZIONE IV - LE GRANDI OPZIONI TERRITORIALI
- SEZIONE V - LINEE GUIDA: ASPETTI NORMATIVI E PROCEDURE
- SEZIONE VI - LINEE GUIDA: LA PIANIFICAZIONE INFRAREGIONALE

**VOLUME 3
ALLEGATI TEMATICI**

1. Schede Tecniche
2. Specifiche tecniche per la predisposizione del Mosaico degli strumenti urbanistici
3. La programmazione europea
4. Pianificazione di settore

**VOLUME 4
ALLEGATI GRAFICI E CARTOGRAFICI**

ELENCO TAVOLE
ELENCO GRAFICI
ELENCO FOTO

INDICE DEL VOLUME 2

SEZIONE IV – LE GRANDI OPZIONI TERRITORIALI

7. NUOVE PROSPETTIVE DI SVILUPPO PER LE REGIONI D'EUROPA

| | | |
|------|---|----|
| 7.1. | Lo SCHEMA DI SVILUPPO DELLO SPAZIO EUROPEO (SSSE) | 45 |
| 7.2. | L' ATTUAZIONE DELLO SCHEMA DI SVILUPPO DELLO SPAZIO EUROPEO | 46 |
| 7.3. | L' APPLICAZIONE DELLO SSSE E IL PROGRAMMA INTERREG III..... | 46 |
| 7.4. | AGENDA 21 E LA CARTA DELLE CITTÀ EUROPEE PER UN MODELLO URBANO SOSTENIBILE | 47 |
| 7.5. | LA SCALA LOCALE E IL RAPPORTO CON LE POLITICHE EUROPEE: VINCOLI E OPPORTUNITÀ | 47 |

8. LE OPZIONI DI FONDO DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

| | | |
|------|--|----|
| 8.1. | LE OPZIONI NEI CONFRONTI DELLA DIFFUSIONE INSEDIATIVA RESIDENZIALE..... | 48 |
| 8.2. | LE OPZIONI NEI CONFRONTI DELLA DIFFUSIONE INSEDIATIVA DELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE E DEI SERVIZI..... | 49 |
| 8.3. | LE OPZIONI NEI CONFRONTI DELLA PEREQUAZIONE URBANISTICA | 50 |
| 8.4. | LE OPZIONI NEI CONFRONTI DEI GRANDI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI..... | 50 |

SEZIONE V – LINEE GUIDA: ASPETTI NORMATIVI E PROCEDURE

9. IL PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO PROVINCIALE NEL CONTESTO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

| | | |
|-------|---|----|
| 9.1. | BREVE INQUADRAMENTO NORMATIVO..... | 51 |
| 9.2. | IL PTCP SECONDO LA NUOVA LEGGE REGIONALE SUL RIORDINO DELLE AUTONOMIE IN LOMBARDIA (ART. 3, COMMI DA 25 A 40 DELLA L.R. 1/2000)..... | 51 |
| 9.3. | NATURA E CONTENUTI DEL PTCP | 52 |
| 9.4. | RAPPORTI CON I PIANI DEI PARCHI..... | 54 |
| 9.5. | FORMAZIONE ED EFFETTI DEL PTCP..... | 54 |
| 9.6. | SALVAGUARDIE | 55 |
| 9.7. | VARIANTI DEL PTCP | 56 |
| 9.8. | ADEGUAMENTO DEI PRG..... | 56 |
| 9.9. | DEFINIZIONE DELLE LINEE GENERALI DI ASSETTO DEL TERRITORIO REGIONALE..... | 56 |
| 9.10. | NORMA TRANSITORIA..... | 56 |

10. NUOVE PROCEDURE DI FORMAZIONE DEL PRG

| | | |
|-------|--|----|
| 10.1. | NORME DI IMMEDIATA OPERATIVITÀ | 56 |
| 10.2. | NORME APPLICABILI DALL' ENTRATA IN VIGORE DEI PTCP | 57 |

SEZIONE VI – LINEE GUIDA: LA PIANIFICAZIONE INFRAREGIONALE

11. GOVERNARE LE TRASFORMAZIONI DEL TERRITORIO

| | | |
|--------|---|----|
| 11.1. | PREMESSA | 58 |
| 11.2. | UN SISTEMA BASATO SULLA PIANIFICAZIONE..... | 58 |
| 11.3. | TENDENZE LEGGIBILI ALLA SCALA AMPIA..... | 58 |
| 11.4. | DUE TIPI DI DOMANDA..... | 59 |
| 11.5. | DOMANDA DI QUALITÀ E DI IDENTITÀ | 59 |
| 11.6. | DOMANDA RADICATA LOCALMENTE, DOMANDA MOBILE | 59 |
| 11.7. | LE VOCAZIONI DEL TERRITORIO | 59 |
| 11.8. | I COMPITI DELLA PIANIFICAZIONE..... | 59 |
| 11.9. | LA COPIANIFICAZIONE | 59 |
| 11.10. | I PROGETTI TERRITORIALI DI RILEVANZA REGIONALE..... | 59 |

12. INDIRIZZI DI ASSETTO PER I PIANI PROVINCIALI

| | | |
|---------|--|----|
| 12.1. | PREMESSA | 61 |
| 12.2. | LE AREE STRATEGICHE DELLA PIANIFICAZIONE PROVINCIALE..... | 61 |
| 12.3. | IL PAESAGGIO PRECONDIZIONE DELLE SCELTE DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE..... | 62 |
| 12.4. | LINEE STRATEGICHE DI ASSETTO PER LE POLITICHE INSEDIATIVE..... | 63 |
| 12.4.1. | Un modello di "organizzazione territoriale reticolare" | 63 |
| 12.4.2. | Orientamenti per le politiche territoriali sovracomunali | 63 |
| 12.5. | POLITICHE DI SOSTENIBILITÀ PER LA DOMANDA MOBILE | 65 |
| 12.5.1. | Disposizioni per la localizzazione di attività a elevata concentrazione di presenze..... | 66 |
| 12.5.2. | Obiettivi e azioni | 67 |
| 12.5.3. | Linee guida per la localizzazione delle attività produttive in genere | 67 |
| 12.5.4. | La politica delle localizzazioni residenziali al livello di area vasta..... | 68 |
| 12.6. | AMBIENTE E SVILUPPO SOSTENIBILE: PRINCIPI DI BASE PER I PIANI PROVINCIALI..... | 68 |
| 12.7. | LA RETE VERDE TERRITORIALE: PROGETTO GUIDA PER LA PIANIFICAZIONE PROVINCIALE..... | 69 |
| 12.7.1. | Lo schema principale della rete | 69 |
| 12.7.2. | Elementi della Rete Regionale..... | 69 |
| 12.7.3. | Altre componenti significative della rete, di nodo o di collegamento | 70 |
| 12.7.4. | Le linee guida per l' individuazione della rete regionale e provinciale da parte delle province..... | 71 |
| 12.7.5. | Leva economica e sistema incentivante | 71 |
| 12.7.6. | Indicazioni dei PTCP per la pianificazione comunale | 71 |

13. IL SISTEMA DELLE CONOSCENZE TERRITORIALI E URBANISTICHE

| | | |
|-------|--|----|
| 13.1. | IL MOSAICO DEGLI STRUMENTI URBANISTICI | 72 |
| 13.2. | MOSAICO DEI PIANI PROVINCIALI..... | 72 |
| 13.3. | L' OSSERVATORIO DELLE DINAMICHE TERRITORIALI | 72 |

14. LINEE GUIDA PER LA PIANIFICAZIONE COMUNALE

| | | |
|-------|---|----|
| 14.1. | IL NUOVO RUOLO DEL PRG | 73 |
| 14.2. | IL P.R.G. QUALE ATTO A SPECIFICA VALENZA PAESISTICA | 74 |
| 14.3. | NUOVA ARTICOLAZIONE DEL PRG | 74 |
| 14.4. | LINEE GUIDA PER LA CITTÀ..... | 74 |
| 14.5. | LA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI URBANISTICO-AMBIENTALI DELLE PREVISIONI..... | 77 |
| 14.6. | LA RETE ECOLOGICA E IL VERDE: LINEE GUIDA PER I COMUNI..... | 78 |
| 14.7. | LA RETE DELLA MOBILITÀ E LE PREVISIONI DI PRG..... | 78 |

15. UNA NUOVA POLITICA DEI SERVIZI URBANI

| | | |
|---------|---|----|
| 15.1. | PREMESSA | 79 |
| 15.2. | LO STATO ATTUALE..... | 79 |
| 15.3. | ALCUNE INDICAZIONI PER I COMUNI..... | 79 |
| 15.4. | IL PIANO DEI SERVIZI..... | 80 |
| 15.5. | INDIRIZZI DELLA GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI VINCOLI URBANISTICI..... | 80 |
| 15.5.1. | La sentenza della Corte costituzionale n. 179/1999..... | 80 |
| 15.5.2. | La reiterazione dei vincoli decaduti | 81 |
| 15.5.3. | Il concetto del "serio ristoro" e modalità compensative alternative all' esproprio..... | 81 |
| 15.5.4. | Alternatività pubblico-privato nello standard convenzionato | 82 |

APPENDICE - UN MODELLO APPLICATIVO

SEZIONE IV LE GRANDI OPZIONI TERRITORIALI

7. Nuove prospettive di sviluppo per le regioni d'Europa

Nel corso degli ultimi anni il ruolo delle regioni e degli attori territoriali locali ha assunto un'importanza ed una funzione rilevante nel rapporto con le politiche dell'Unione Europea.

Nel campo delle proposte per lo sviluppo del territorio, a cui è stata destinata particolare attenzione nel recente periodo, le regioni sono state fra gli interlocutori diretti dell'UE più attenti e propositivi; ciò è avvenuto in modo rilevante durante l'elaborazione dello Schema di sviluppo dello Spazio Europeo.

Sotto il ruolo di "ombrello" svolto da questo documento d'indirizzi, ai cui principi hanno aderito tutti gli stati membri e molti altri al di fuori dell'Unione, saranno messe in campo politiche e azioni coordinate, a diverso grado politico e istituzionale, che costituiranno il riferimento per l'agire Regionale nelle politiche territoriali dei prossimi anni. Tra le principali vi saranno il Programma Interreg III per il periodo 2000-2006 e le Agende 21 regionali e locali.

Questi strumenti offrono alla Lombardia come alle altre regioni e comunità locali d'Europa, la possibilità di attivare risorse e nuove opportunità di sviluppo, ma perché ciò si realizzi occorre porsi in modo nuovo rispetto alle modalità di gestione del territorio, rispondere a determinati requisiti di qualità e rendere concreta una nuova etica di approccio alla risorsa territoriale tramite mirate e coordinate politiche settoriali.

In questo quadro delineato in forma preliminare, anche le province e i comuni avranno modo di sviluppare i propri strumenti e di poter coordinare risorse economiche ad obiettivi di valorizzazione territoriale.

7.1. Lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE)

La constatazione delle forti relazioni tra politiche economiche e assetto territoriale, delle implicazioni territoriali esercitate alla diversa scala dalle politiche e i programmi attuati dall'Unione Europea in campo economico, agricolo e ambientale, e in modo particolare nei settori energetico e dei trasporti, ha portato la Commissione europea alla determinazione di individuare il campo della pianificazione dello sviluppo spaziale come ambito di cooperazione prioritario nei prossimi programmi d'intervento.

In particolare, l'evoluzione dei trattati europei (Trattato dell'Unione Europea, Trattato di Maastricht, Trattato di Amsterdam) ha aumentato l'influenza delle politiche settoriali comunitarie a impatto territoriale sull'elaborazione e l'attuazione delle politiche nazionali e regionali di sviluppo spaziale e, di conseguenza, sullo sviluppo spaziale dell'Unione.

All'interno di queste politiche, una particolare importanza rivestono i fondi strutturali, le reti transeuropee (TEN) e la politica ambientale, perché la loro influenza sullo sviluppo territoriale delle diverse regioni europee è più immediata e diretta.

Lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo, approvato a Postdam nel maggio 1999, rappresenta il tentativo di fare convergere politiche territoriali e politiche economiche e sociali a scala europea. E' l'esito ad oggi più rilevante di un processo di studi, elaborazioni e confronti tra Ue, stati e regioni d'Europa, avviati a partire dalla decisione assunta a Liegi nel maggio 1993, nella riunione informale dei ministri dei paesi membri responsabili per la pianificazione territoriale, e di una serie di documenti preliminari (Europa 2000, Europa 2000+, Compendium of Spatial Planning, SSSE nella versione preliminare del 1996).

Impostato secondo un approccio partecipativo (bottom-up) e presentato come uno strumento di indirizzo, e quindi non vincolante, lo SSSE si propone come quadro di riferimento per una migliore cooperazione e coordinamento tra le politiche settoriali europee con impatto territoriale significativo e quelle degli stati membri, delle regioni e delle città.

Principali finalità dello SSSE

Lo SSSE è veicolo di relazione diretta tra Unione, regioni e città europee, che diventano formalmente attori del processo di sviluppo anche senza la mediazione dello stato membro a cui appartengono. Questo documento persegue le tre finalità fondamentali, stabilite nell'incontro di Lipsia del 1994 – coesione economica e sociale, sviluppo sostenibile, equilibrata competitività per il territorio europeo –, e punta alla realizzazione degli obiettivi operativi che ne discendono – equilibrio, protezione e sviluppo – in una prospettiva di maggiore attenzione dedicata alla dimensione territoriale. E' l'espressione della volontà degli Stati membri, in cooperazione con la Commissione europea, di coniugare l'obiettivo dell'integrazione europea con quello della valorizzazione delle specifiche diversità locali, e di perseguire uno sviluppo equilibrato e sostenibile. In questo quadro l'applicazione del principio di sussidiarietà, già stabilito a Maastricht, diventa la condizione essenziale per attribuire le giuste competenze ad ogni livello di governo territoriale, lasciando le funzioni di governo strategico ai livelli più alti e quelle di gestione alla scala del governo locale.

Gli obiettivi politici individuati per il territorio dell'Unione si riferiscono prevalentemente a tre grandi campi d'azione:

1. uno sviluppo territoriale policentrico e un nuovo rapporto città-campagna

- sviluppo territoriale equilibrato e policentrico
- città e regioni urbanizzate, dinamiche, attrattive e competitive
- sviluppo interno, diversità e *performance* degli spazi rurali
- partenariato città-campagna

2. la parità di accesso alle infrastrutture e alle conoscenze

- un approccio integrato per migliorare i collegamenti alle reti di trasporto e l'accesso alla conoscenza
- modello di sviluppo policentrico come base per una migliore accessibilità
- utilizzo efficace e sostenibile delle infrastrutture
- diffusione dell'innovazione e della conoscenza

3. un uso prudente dei beni naturali e culturali

- patrimonio naturale e culturale come potenziali di sviluppo
- conservazione e sviluppo del patrimonio naturale
- gestione delle risorse idriche: una sfida particolare per lo sviluppo
- gestione creativa dei paesaggi culturali
- gestione creativa del patrimonio culturale

Si tratta, come si vede, di obiettivi necessariamente generali, da declinare in modo diverso per le diverse regioni interessate. La Regione Lombardia si riconosce in particolare in alcune delle opzioni specificate, soprattutto nel richiamo ad uno sviluppo che punti su città dinamiche e competitive, ad un uso più efficiente e sostenibile delle infrastrutture, alla valorizzazione dei patrimoni naturale e culturale. I temi di interesse per la Regione Lombardia vengono ripresi e declinati secondo specifici ambiti di azione negli indirizzi alle province di cui ai successivi capitoli.

Poiché si tratta di un documento aperto, di tipo strategico, il quadro di riferimento per le politiche dell'Unione europea e dei diversi attori nazionali e locali, si prevede di sottoporlo a verifica e aggiornamento ogni 5 anni, mentre ogni stato membro darà attuazione e seguito in modo autonomo sviluppando le opzioni e le proposte contenute nel documento.

Le competenze degli stati membri vengono esercitate ai due livelli:

- esterno, con la pianificazione e l'applicazione delle misure di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale di iniziativa comunitaria;

- interno, con la definizione di politiche nazionali e locali di sviluppo territoriale.

Dalle opzioni politiche contenute nello SSSE discendono alcune indicazioni per l'attuazione di una politica di sviluppo equilibrato e sostenibile:

- la promozione della messa in rete delle regioni urbane;
- una migliore accessibilità come condizione irrinunciabile per uno sviluppo policentrico,
- la creazione di euro-corridoi;
- il rafforzamento delle città e delle regioni alle frontiere esterne dell'Unione europea;
- il mantenimento e lo sviluppo della biodiversità nelle regioni dell'Unione europea;
- lo sviluppo del patrimonio culturale europeo;
- la necessità di una gestione integrata delle zone costiere.

Un osservatorio territoriale e europeo

Lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo pone particolare attenzione alla misurazione dell'efficacia delle politiche territoriali e a tal fine prevede l'istituzione di un osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo (ORATE) a cui tutti gli stati membri e le regioni devono dare il proprio contributo informativo.

Lo scopo di tale osservatorio è quello di acquisire informazioni sull'andamento dell'urbanizzazione e lo stato della pianificazione nella diverse regioni europee secondo una metodologia comparabile, a supporto sia della verifica dell'efficacia delle politiche dell'Unione, che delle decisioni in merito alle nuove determinazioni per i futuri piani e le relative politiche di sviluppo, anche in relazione alle previsioni di ampliamento dell'Unione europea.

Tale previsione, che rappresenta una sfida e un'opportunità supplementare per la politica europea di sviluppo spaziale (11 paesi terzi candidati, un aumento di popolazione pari al 28%, un aumento di territorio pari al 34%), viene già recepita dagli strumenti di applicazione dello SSSE, in particolare dalla nuova programmazione dei fondi strutturali 2000-2006, per quanto riguarda le aree di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e transregionale.

7.2. L'attuazione dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo

Perché i principi e gli indirizzi contenuti nello SSSE trovino concreta applicazione, sono stati messi in campo alcuni strumenti dalla Commissione Europea. In particolare è stato dato avvio ad un Programma di azione predisposto sotto la presidenza finlandese alla fine del 1999; inoltre la Commissione Europea sta approntando il Programma Interreg III 2000-2006, che sarà il principale strumento di attuazione dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo.

Il Programma di azione individua 12 azioni pilota, alcune delle quali sono direttamente riferite ad interventi dimostrativi e ad approfondire la conoscenza del territorio. Ognuna di tali azioni richiede la stretta cooperazione e il supporto delle autorità responsabili ai diversi livelli nei territori interessati.

I campi di azione principali, ritenuti di interesse per la nostra regione sono i seguenti:

- La promozione di una dimensione territoriale nelle politiche comunitarie e dei singoli Stati:
 - L'applicazione delle direttive SSSE nei programmi principali dei fondi strutturali;
 - Il Programma INTERREG III e progetti dimostrativi SSSE;
 - L'applicazione nelle politiche urbane e cooperazione;
 - La valutazione degli impatti territoriali delle politiche;
- Il miglioramento della conoscenza, della ricerca e dell'informazione circa lo sviluppo territoriale:
 - L'attivazione di una cooperazione nell'ambito di ORATE;
 - La predisposizione di libri di geografia per scuole superiori;
 - L'istituzione del premio "regioni d'Europa orientate al futuro".

7.3. L'applicazione dello SSSE e il Programma Interreg III

Il principale strumento finanziario dell'Unione europea per realizzare l'obiettivo della coesione economica e sociale è rappresentato dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). Nel quinquennio 1994-99 esso ha messo a disposizione degli Stati membri oltre 70 miliardi di Ecu per contribuire a ridurre le differenze di sviluppo socio-economico tra le varie regioni dell'Unione.

All'interno del FESR, lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo ripropone, come principale strumento finanziario per la propria attuazione, l'iniziativa comunitaria Interreg. Questa iniziativa, infatti, nel quinquennio passato, attraverso i programmi Interreg IIC, ha introdotto un approccio innovativo in materia di politica integrata di sviluppo spaziale alla scala transnazionale. La cooperazione avviata si è articolata attorno a tre temi principali: la cooperazione transnazionale in materia di sviluppo spaziale in sette macroregioni, la protezione contro le inondazioni e la prevenzione della siccità sulla base di programmi comuni. La delimitazione degli spazi di cooperazione è l'esito di un processo di negoziazione politica tra gli Stati membri, ed ha coinvolto, in alcuni casi, anche Stati terzi; all'interno di questi spazi si sta ora sperimentando per la prima volta, nel quadro dei progetti di sviluppo spaziale, la cooperazione transnazionale in materia d'organizzazione e di gestione comune, come pure strutture di finanziamento comuni.

La cooperazione transnazionale che proseguirà nel periodo 2000-2006 nel quadro dell'iniziativa comunitaria Interreg III per mezzo di progetti di sviluppo spaziale, rappresenterà lo strumento base di applicazione dello SSSE.

Per un quadro informativo completo sui Fondi strutturali comunitari, sulla riforma degli stessi per il periodo 2000-2006, sui nuovi spazi di cooperazione individuati, si veda l'allegato 3.

La riforma dei Fondi strutturali 2000-2006, attualmente in fase finale di definizione, assegna a Regioni e Province importanti ruoli. Alle prime attribuendo funzioni di coordinamento dei progetti, insieme allo stato, mentre alle altre la responsabilità di realizzare i progetti ammessi al finanziamento dall'Unione europea.

Nelle Linee Guida dei nuovi Fondi strutturali sono individuati alcuni temi prioritari da sviluppare con progetti specifici, alcuni dei quali saranno infatti posti in capo al livello territoriale provinciale (NUTS III) (si veda in proposito l'allegato 3 "Gli strumenti finanziari dell'Unione europea" ed, in particolare, l'individuazione del livello NUTS III per l'attuazione delle cooperazioni transfrontaliera e interregionale previste da INTERREG III).

Secondo i nuovi regolamenti le Regioni dovranno concertare con le Province e con gli Enti locali gli interventi previsti, sin dalla fase di definizione dei documenti programmatici.

E' pertanto importante che le Province ispirino i propri documenti di pianificazione e programmazione, cui riferire i progetti di intervento e i piani di sviluppo locale, agli obiettivi e alle opzioni individuati dai documenti comunitari.

Tra questi si ricordano in particolare, in quanto riferibili alla scala locale:

- Quelli che riguardano lo sviluppo sostenibile della città:

- Il controllo dell'espansione urbana;
- La diversificazione delle funzioni e dei gruppi sociali;
- La gestione intelligente ed economica dell'ecosistema urbano (acqua, energia, rifiuti);
- Una migliore accessibilità grazie a mezzi di trasporto che siano non solo efficaci, ma anche non inquinanti;
- La salvaguardia e lo sviluppo del patrimonio naturale e culturale;

- Quelli che riguardano la preservazione e lo sviluppo del patrimonio naturale:

- Sviluppo delle reti ecologiche;
- Integrazione e considerazione della biodiversità nelle politiche settoriali;

- Maggiore ricorso a strumenti economici per rinforzare il significato ecologico delle zone protette e delle risorse sensibili;
- Protezione dei suoli, anche attraverso il controllo di un loro utilizzo eccessivo;
- Elaborazione di strategie alla scala locale per la gestione dei rischi nelle zone minacciate da catastrofi naturali;

- Quelli che riguardano la gestione creativa dei paesaggi e del patrimonio culturale:

- Valorizzazione dei paesaggi culturali nel quadro di strategie integrate di sviluppo spaziale;
- Miglior coordinamento delle misure di sviluppo che riguardano i paesaggi;
- Riqualificazione dei paesaggi che hanno sofferto d'interventi umani;
- Sviluppo di strategie integrate per la protezione del patrimonio culturale minacciato o a rischio di degrado;
- Promozione della riqualificazione creativa di insediamenti urbanistici che meritino d'essere protetti.

All'interno delle sezioni V e VI di questo documento, le linee guida formulate per la pianificazione comunale e provinciale si sono ispirati agli obiettivi appena enunciati, e hanno tenuto conto pertanto dei contenuti fondamentali degli atti di programmazione europea appena descritti. Secondo quanto espresso nelle suddette sezioni saranno poi le province a dare applicazione ai principi, individuando le scelte e i criteri di scala sovracomunale e rimandando alla scala locale le definizioni di maggior dettaglio.

7.4. Agenda 21 e la carta delle città europee per un modello urbano sostenibile

Il tema della sostenibilità, uno dei pilastri di Maastricht prima e di Amsterdam poi (per citare i riferimenti più noti), pervade anche il documento di Potsdam, che nelle sue esemplificazioni operative individua nelle Agende 21 regionali e locali gli strumenti per declinare concretamente gli obiettivi di sostenibilità espressi in termini di principi di fondo.

In occasione della Conferenza europea sulle città sostenibili, tenutasi ad Aalborg (Danimarca) nel 1994, ottanta amministrazioni locali e più di 250 rappresentanti di governi, organismi internazionali e istituzioni scientifiche hanno sottoscritto la "Carta delle città europee per un modello urbano sostenibile".

La Carta di Aalborg ha dato avvio alla "Campagna delle città europee sostenibili", promossa dall'Unione europea, cui le autorità locali possono partecipare impegnandosi ad avviare un processo di Agenda 21 Locale, finalizzato alla definizione e all'attuazione di un piano d'azione locale che ha come obiettivo la sostenibilità ambientale.

Agenda 21 è il documento d'intenti delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile del XXI secolo, approvato da 173 governi alla Conferenza su ambiente e sviluppo di Rio de Janeiro del 1992.

Agenda 21, cui Agenda 21 locale si riferisce, individua una serie di obiettivi economici, sociali, culturali e di protezione ambientale, per il cui raggiungimento è richiesto un attivo coinvolgimento della popolazione interessata e un rafforzamento del ruolo delle autorità locali. In particolare viene rivolto un preciso appello a tutte le comunità perché mettano a punto un'Agenda 21 Locale che traduca gli obiettivi generali in programmi e interventi concreti, specifici per le diverse situazioni, coordinando un processo di coinvolgimento dei cittadini e delle realtà sociali ed economiche locali.

Le fasi dei Piani di azione di Agenda 21

Le fasi in cui si articola la definizione del piano d'azione di Agenda 21 locale sono le seguenti:

- individuazione delle risorse finanziarie, degli indirizzi e dei vincoli previsti dai vigenti strumenti di programmazione e di pianificazione;
- identificazione sistematica, tramite estesa consultazione pubblica, dei problemi ambientali e delle relative cause;
- attribuzione agli obiettivi dell'azione di priorità coerenti con i problemi individuati;
- formazione di una visione condivisa su un modello sostenibile di comunità locale, mediante un processo partecipativo che coinvolga tutti i settori interessati;
- valutazione di strategie alternative d'intervento;
- adozione di un piano d'azione locale a lungo termine per la sostenibilità che includa *target* misurabili;
- programmazione dell'attuazione del piano, con uno scadenziario e una precisa attribuzione di responsabilità;
- istituzione di sistemi e procedure per il monitoraggio e la valutazione degli effetti del piano.

Inoltre, la revisione del quinto Programma di azione ambientale dell'Unione europea prevede la messa a punto di un approccio globale per le questioni urbane, insistendo in particolare sulla necessità di sostenere le azioni intraprese dalle collettività locali nel quadro delle Agende 21 Locali.

La Regione Lombardia partecipa ad un'iniziativa promossa dal governo tedesco insieme ad altre 18 regioni metropolitane europee che promuovono politiche territoriali e iniziative di attuazione degli obiettivi dell'Agenda 21.

E' inoltre previsto un Comitato Regionale per l'attuazione dell'Agenda 21 che definirà i temi prioritari da sviluppare e i criteri di riferimento utili anche per individuare le priorità di finanziamento di piani, programmi e progetti che abbiano come obiettivo l'attuazione dei principi dell'Agenda 21 a livello locale.

7.5. La scala locale e il rapporto con le politiche europee: vincoli e opportunità

Gli obiettivi e le politiche dell'Unione europea per la coesione economica sociale e per il riequilibrio territoriale che stanno alla base dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo trovano il loro ambito di attuazione prevalentemente alla scala locale, attraverso l'applicazione del principio di sussidiarietà, stabilito a Maastricht, che consente di attribuire le giuste competenze al giusto livello di governo territoriale. I governi locali, infatti, che raccolgono le istanze della società e dei gruppi economici locali, sono esplicitamente chiamati a programmare il proprio sviluppo.

La dimensione della provincia appare quindi privilegiata quale luogo per ripensare lo sviluppo in chiave europea: grazie, infatti, alla capacità di lettura dei bisogni e delle potenzialità del territorio, assume un'importanza strategica a forte impatto territoriale attraverso l'elaborazione dei piani territoriali di coordinamento di cui alla L.R. 1/2000, la definizione di Agende

21 Locali, la creazione e l'implementazione di progetti, la possibilità di accedere ai finanziamenti comunitari.

Questo panorama rende ancora più necessaria l'impostazione di politiche di sviluppo territoriale articolate, che tengano conto delle specificità, dei vincoli e delle risorse che caratterizzano ciascuna realtà locale, incentrandosi sulla concertazione tra i diversi soggetti territoriali e sociali, sui sistemi di programmazione negoziata, sull'attivazione dei sistemi locali.

A tal fine, i temi prioritari ed i criteri di valutazione per attuare politiche urbanistiche e territoriali sostenibili vengono individuati, di concerto tra Regione e Province, tramite:

- Strumenti urbanistici comunali (PRG e varianti);
- Strumenti della programmazione negoziata e progetti di intervento urbano (Accordi di Programma, PRU, PII, PRUST, ecc);
- Progetti di riqualificazione urbanistica e territoriale in genere.

Le Province coordinano gli interventi locali e i comuni sviluppano i temi di base definiti dalla Regione di concerto con le Province.

BOX: L'azione regionale

Alla luce di quanto finora evidenziato, e come conseguenza dei documenti di pianificazione europea descritti, si può individuare un elenco di obiettivi cui la Regione dovrà tendere per corrispondere agli impegni assunti in sede comunitaria.

In linea generale essi possono essere così riassunti:

- messa in opera di un sistema di strumenti di monitoraggio e osservazione per misurare e valutare le ricadute delle proprie azioni sul territorio, anche in relazione con quelle provinciali;
- collegamento degli indirizzi, dei progetti e delle azioni alle risorse attivabili;
- definizione dei tempi di realizzazione degli obiettivi.

Inoltre, a titolo esemplificativo, dalle opzioni territoriali dello SSSE e dagli orientamenti in fase di definizione per la nuova programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 sono desumibili le seguenti indicazioni:

- definizione di alcuni interventi comuni che interessano gli ambiti di frontiera con la Svizzera, in coordinamento con le future iniziative INTERREG III in campo territoriale (per esempio nel campo dei trasporti, aree protette, assetto delle città alpine/reti di città alpine), in coordinamento con le altre direzioni generali;
- definizione di alcuni punti cardine di riferimento per il disegno dell'assetto del territorio (per esempio: *sviluppo territoriale equilibrato e policentrico* = definizione di una "gerarchia" di città o di ambiti territoriali, con individuazione della dotazione di qualità urbane che questi devono possedere (servizi, attrezzature, ecc.) e delle relazioni che devono intercorrere tra gli stessi. Oppure: *conservazione e sviluppo del patrimonio naturale* = definizione degli ambiti prioritari di salvaguardia del territorio, delle greenways di interesse regionale, del sistema del verde di scala superiore);
- collegamento delle scelte alle risorse attivabili;
- attribuzioni alle province di strumenti per valutare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità/equità delle scelte territoriali, monitorando l'andamento del piano al fine di re-indirizzare le scelte se è necessario;
- orientamento verso politiche di incentivazione più che di vincolo (politiche di buone paratiche);
- creazione di incentivi per gli sviluppi regionali specifici;
- promozione di Agende 21 locali;
- miglioramento del coordinamento fra politica agricola e assetto del territorio e sviluppo delle città, collegamento tra politiche settoriali provinciali;
- sostegno rilancio dei territori periferici regionali e con uno sviluppo particolarmente debole;
- diversificazione e adattamento dell'economia turistica in vista di una trasformazione a lungo termine dell'offerta e in considerazione del mutamento climatico.
- miglioramento delle relazioni fisiche nelle aree periferiche;
- concorso per utilizzazioni e applicazioni innovative di tecnologie moderne di analisi territoriale;
- elaborazione di una strategia coordinata di conservazione e di sviluppo del patrimonio naturale e culturale;
- valutazione degli strumenti e delle politiche territoriali esistenti in merito alla loro sostenibilità;
- audit ambientale nelle località turistiche;

8. Le opzioni di fondo della pianificazione territoriale

Lo Schema di Sviluppo Spaziale Europeo (SSSE) propone un iter metodologico che può essere riassunto nella sequenza:

- riconoscimento delle tendenze
- formulazione di opzioni rispetto alle tendenze
- delimitazione di politiche nell'ambito delle opzioni.

Nell'impostazione indicata, il passaggio dalle tendenze alle opzioni comporta "un lavoro di successiva elaborazione", necessario "per consolidare e rendere pienamente coerente l'articolazione del cam-

po del possibile e delineare il campo del desiderabile", "inteso come insieme di opzioni a carattere spaziale, coordinate e compatibili (...) che devono rappresentare la base di riferimento per l'individuazione delle azioni che lo Schema dovrà indicare"¹. E ancora "il ruolo delle opzioni è quello di fornire i riferimenti necessari per poter sviluppare un'ampia gamma di azioni e misure efficaci"².

Come già ricordato, lo SSSE presenta un'articolazione di opzioni e obiettivi alla quale è opportuno fare riferimento, anche ai fini della riconoscibilità delle politiche territoriali, che a sua volta costituisce una precondizione del loro inserimento nei programmi ammessi a benefici finanziari.

Seguendo il modello descritto, si indicano di seguito le opzioni più significative che sembrano emergere dalle analisi delle tendenze. Si tratta di linee di condotta alternative, tra le quali scegliere. Quello delle opzioni non deve essere inteso come un artificio retorico (contrapporre scelte palesemente buone e cattive) ma come l'invito a esaminare comparativamente ipotesi alternative effettivamente percorribili, ognuna delle quali comporta vantaggi e svantaggi che devono essere attentamente soppesati.

Ovviamente, potranno aversi scelte diverse, rispetto alle diverse opzioni, nelle diverse parti del territorio.

Le opzioni prefigurate non esauriscono la gamma di quelle possibili, ma segnalano le ipotesi che appaiono più significative.

Questa sezione del documento non deve essere intesa come un approdo definitivo, ma come ulteriore contributo (dopo quello già portato dalle *Linee di Indirizzo* del 1996) offerto per lo sviluppo di una concertazione interistituzionale che dovrà svilupparsi nelle sedi opportune e con i tempi appropriati, anche nel quadro dell'auspicabile e necessario confronto che dovrà accompagnare la formazione dei PTCP. Si ritiene quindi necessario avviare un lavoro comune su queste (e su eventuali altre e diverse) opzioni o formulazioni.

8.1. Le opzioni nei confronti della diffusione insediativa residenziale

Le opzioni possibili vanno da una politica di *sostanziale accettazione* del fenomeno a una di *rigoroso contenimento*, con alcune ipotesi intermedie.

Opzione 0: accettazione di fatto della tendenza in atto

Benché sia poco probabile che vi siano piani che dichiarino esplicitamente di accettare la diffusione insediativa in atto, è invece possibile che questa prosegua di fatto incontrastata, nell'eventualità che i piani che saranno approvati, al di là delle dichiarazioni d'intenti, non contengano misure capaci di incidere efficacemente sui fenomeni in questione.

Questa eventualità non è improbabile, poiché per governare in qualche misura (non già per arrestare) la tendenza diffusiva, si richiede una determinazione molto forte e un elevato grado di cooperazione tra i soggetti istituzionali operanti ai diversi livelli e nei diversi ambiti di competenza.

Difficilmente questa può essere considerata la migliore fra le evenienze possibili, anche se non è certo che gli effetti siano così univocamente negativi come qualcuno prefigura, per le ragioni illustrate in precedenza.

Opzione 1: rigoroso contenimento

Assume come obiettivo il rigoroso contenimento della diffusione insediativa.

Ciò equivale ad adottare una politica urbanistica volta a contrastare la domanda delle famiglie che intendono localizzarsi all'esterno delle aree più densamente urbanizzate.

Una via per conseguire tale obiettivo consiste nell'azzerare o comunque limitare severamente le previsioni di espansione contenute nei PRG in generale, e in particolare nei piani di quei comuni il cui sviluppo contribuisce alla diffusione e ai suoi effetti negativi: quindi

¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri (1996): Sviluppo del territorio europeo. Roma, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, pag. 14.

² Ivi pag. 16.

i comuni minori, quelli con bassa densità territoriale, quelli più lontani dai grandi nodi di interscambio del trasporto collettivo.

Per attuare tale politica, si dovrebbe intervenire d'autorità sui PRG vigenti, poiché in presenza di un siffatto indirizzo, è prevedibile che molti Comuni si asterrebbero dal mettere in cantiere varianti generali.

Tale intervento dovrebbe essere demandato ai Piani provinciali, su impulso e indirizzo della Regione, eventualmente con il supporto di specifiche norme e disposizioni di legge.

Una simile impostazione esula largamente dalla filosofia della L.R. 1/2000 e appare pertanto difficilmente praticabile.

Opzione 2: raffreddamento dei processi diffusivi

Assume un obiettivo analogo a quello dell'opzione precedente, ma lo persegue con un'azione meno drastica, basata sul recupero di attrattività delle aree urbane mature, in termini *diversi e più incisivi* rispetto a quanto si sta già facendo.

Restando nel campo delle azioni di competenza dell'urbanistica³, gli ambiti d'intervento possono essere essenzialmente due:

- miglioramento della competitività dell'offerta residenziale nelle aree in deficit migratorio (a incominciare dai maggiori centri urbani)
- miglioramento della qualità complessiva dell'ambiente urbano.

Questi obiettivi implicano importanti investimenti, che possono essere privati e pubblici.

Sul versante dell'iniziativa privata, si dovrebbe puntare in primo luogo sulla rapida immissione sul mercato delle aree dismesse all'interno della città, con prevalenza di destinazioni residenziali e di verde.

In carenza o a integrazione di queste, sono da considerare anche aree di nuova espansione residenziale, purché siano localizzate in modo tale da non alimentare a loro volta quegli stessi fenomeni che si vogliono combattere.

Sul versante degli investimenti pubblici, si devono adottare criteri rigorosi nel selezionare le aree e le operazioni nelle quali intervenire, in particolare concentrando gli investimenti nelle aree di esodo.

Le elaborazioni relative ai saldi migratori forniscono già utili indicazioni al riguardo, segnalando quali sono le aree di esodo sulle quali concentrare le risorse e la progettualità.

Le esigenze ora espresse sono congruenti con la filosofia dei Piani di recupero urbano per lo sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST), che possono essere uno strumento valido nella direzione auspicata.

Questa opzione, sebbene si presenti potenzialmente meno conflittuale della precedente, non è priva di problemi. Si deve infatti segnalare che:

- in assenza di sostanziali modificazioni delle politiche urbane attuate nell'ultimo decennio, non vi è ragione di aspettarsi da esse un più efficace contributo al rallentamento dei processi diffusivi
- l'eventuale prevalente destinazione a residenza e verde delle aree dismesse, se da un lato favorisce la competitività residenziale delle aree di esodo, dall'altro accelera il decentramento dei posti di lavoro e quindi, a lungo andare, alimenta il processo diffusivo.

Opzione 3: mitigazione degli effetti negativi

Questa opzione, accettando il processo diffusivo come tendenza di fondo non superabile, si propone di correggerne alcuni aspetti specifici che si giudicano particolarmente negativi, legati alla componente dispersione.

In quest'ottica si può considerare l'opportunità di una mirata revisione della pianificazione urbanistica, in particolare promuovendo un uso selettivo e finalizzato dello strumento degli *oneri di urbanizzazione*, tale da rendere gli operatori e gli utenti sensibili al costo ambientale e sociale delle scelte localizzative e tipologiche.

Si pensi ad esempio a una "tariffa urbanistica" che si traduca in "tariffa d'impatto", secondo i criteri esposti nel capitolo sugli indirizzi ai comuni, cioè che faccia pagare gli oneri non più solo in pro-

porzione al volume edificato, ma anche alla *superficie del lotto asservito* (quindi penalizzando le basse densità fondiarie) e *al perimetro del lotto confinante con lo spazio aperto* (quindi penalizzando la frammentazione).

I proventi di una tale politica potrebbero essere utilizzati, almeno in parte, per investimenti nella riqualificazione ambientale e paesistica al livello territoriale.

Questa ipotesi ha due punti deboli: per essere efficace, essa presuppone una significativa incidenza degli oneri di urbanizzazione e richiede una possibilità di compensazione degli oneri stessi tra interventi con diverse caratteristiche, possibilmente anche in comuni diversi.

8.2. Le opzioni nei confronti della diffusione insediativa delle attività economiche e dei servizi

Opzione 0: lasciare tutto com'è

Valgono in parte le stesse considerazioni già sviluppate per la residenza.

Si deve però ritenere che l'assenza di provvedimenti incisivi nei confronti degli insediamenti produttivi⁴ avrebbe effetti più negativi che nel caso della residenza, in quanto la diffusione incontrollata di tali attività si ripercuote negativamente tanto sulla mobilità delle persone quanto su quella delle merci.

Inoltre, per ragioni tecniche, la delocalizzazione dei posti di lavoro e dei servizi⁵ contribuisce più di quella delle residenze a ridurre l'uso del mezzo pubblico.

Pertanto, in questo caso l'opzione zero si configurerebbe piuttosto come una sconfitta che come l'esito di una possibile scelta consapevole.

Opzione 1: il "sistema olandese", ovvero "le funzioni giuste nei posti giusti"

L'esempio più noto di politica mirata a governare le localizzazioni produttive in termini di sostenibilità è quello applicato da tempo nei Paesi Bassi e noto come "sistema ABC", il cui schema di fondo è ripreso nel capitolo relativo ai criteri di accessibilità sostenibile nella Sezione VI del presente documento per i Piani territoriali delle Province.⁶

In sostanza⁷, il sistema adottato in Olanda consiste nell'imporre che le funzioni che richiamano grandi flussi di persone (quali complessi di uffici, grandi servizi pubblici, attività espositive) si localizzino *esclusivamente* in luoghi dotati di grande accessibilità alle reti di forza del trasporto collettivo.

Specularmente, questi luoghi privilegiati in termini di accessibilità collettiva sono riservati *esclusivamente* alle suddette funzioni.

Questo sistema, che viene applicato con rigore da oltre un decennio in Olanda ed è stato imitato in altri Paesi, appare logicamente ineccepibile. Esso offre un criterio razionale, e al tempo stesso sufficientemente flessibile, per indirizzare la destinazione delle aree edificabili e la localizzazione delle diverse funzioni.

L'esperienza dimostra però che ci sono diversi punti deboli:

- i responsabili delle attività produttive accettano di localizzarsi nei luoghi ad alta accessibilità collettiva (tipicamente, i nodi della rete ferroviaria), a condizione che questi dispongano anche di un'elevata accessibilità automobilistica: ma questi luoghi dotati di doppia accessibilità sono rarissimi, quindi da un lato costosi, dall'altro insufficienti a coprire tutta la domanda;
- i Comuni che non hanno nel proprio territorio alcun nodo a elevata accessibilità collettiva (e sono la maggior parte) non accettano facilmente di rinunciare ad accogliere un'ampia gamma di attività che considerano qualificanti e remunerative;

⁴ Usiamo questo termine nel senso più lato, per intendere tutto ciò che non è residenza: industria, artigianato, commercio, uffici e servizi pubblici e privati, logistica.

⁵ Cioè di tutte quelle attività che i trasportisti classificano come destinazioni degli spostamenti.

⁶ Si veda il paragrafo "politiche di sostenibilità per la domanda mobile" e seguenti.

⁷ In realtà, il sistema è più articolato, in quanto prevede tre classi di attività e altrettante di localizzazioni. Per questa ragione è detto anche sistema ABC.

³ Non è questa la sede appropriata per indicare interventi in materia di ordine pubblico o di welfare.

- spesso i Comuni che dispongono dei suddetti luoghi ad alta accessibilità hanno esigenze diverse circa la loro destinazione (in particolare, vogliono del verde anziché attività produttive);
- da parte loro, spesso anche i proprietari di quegli spazi non accettano facilmente di vederli vincolati a destinazioni diverse da quelle che promettono una remunerazione immediata degli investimenti, e preferiscono una contrattazione con l'ente locale che consenta loro di rispondere in modo flessibile alle domande del mercato in cambio di contropartite sul versante degli spazi pubblici (che, d'altra parte, valorizzano l'area stessa).

Nonostante queste difficoltà e controindicazioni, il sistema olandese resta la sola proposta capace di rendere trasparenti le reciproche relazioni tra politiche insediative e infrastrutturali.

Come è stato osservato nel capitolo 2 relativo ai rapporti con il Piano della Mobilità e dei Trasporti, un modo efficace per superare le difficoltà, almeno in parte, consiste nell'aumentare il numero dei punti di interscambio con elevate prestazioni funzionali e con ampia disponibilità di spazi.

Ciò significa prevedere nuove stazioni e fermate delle linee di forza del trasporto collettivo all'esterno delle aree già urbanizzate, ad esempio sulle linee storiche FS alleggerite dai quadruplicamenti.⁸

Opzione 2: la determinazione di soglie dimensionali minime

In considerazione delle difficoltà del "sistema olandese", una linea d'azione alternativa consiste nell'intervenire non tanto sulla localizzazione degli insediamenti produttivi, quanto sulla loro dimensione unitaria, con l'obiettivo di garantire che in ogni caso si raggiungano livelli di soglia sufficienti per rendere possibile un servizio di trasporto pubblico efficiente in termini di costi e frequenze.

In altre parole: non si esige l'esistenza del servizio al momento della realizzazione dell'intervento, ma si considera anche la probabilità della sua attivazione a posteriori.

In quest'ottica, più che sul ferro si punta sulla gomma o sull'intermodalità ferro/gomma.⁹

Si tratta di una linea d'azione molto più flessibile di quella indicata in precedenza, che appare più aderente alla realtà del territorio lombardo e quindi più facilmente praticabile.

Combinazione di più opzioni

Si può aggiungere che:

- le opzioni 1 e 2 non si escludono a vicenda, ma possono essere complementari all'interno di una strategia articolata (per esempio: opzione 1 nelle grandi città, opzione 2 nel rimanente territorio)
- i vantaggi dell'aggregazione degli insediamenti produttivi in unità di rilevanti dimensioni non attengono solo alla mobilità, ma si estendono a considerazioni di natura funzionale (migliore qualificazione, più servizi), paesistica e ambientale.

Indicazioni volte alla riduzione del numero delle aree produttive e alla loro qualificazione e specializzazione sono presenti, per esempio, nel documento di piano territoriale prodotto dalla Provincia di Cremona.

Per quanto riguarda i possibili strumenti di tale politica, oltre a quelli di natura concertativa sperimentati dalla Provincia di Cremona, si rinvia al precedente paragrafo 5.1.

8.3. Le opzioni nei confronti della perequazione urbanistica

Come si è accennato, è in atto una tendenza a introdurre nella prassi urbanistica meccanismi che consentano di redistribuire una parte della rendita immobiliare alla collettività e/o tra i proprietari.

Fermo restando che rientra nell'autonomia comunale ogni determinazione in merito, si tratta qui di decidere se e in che termini sia opportuno che anche la pianificazione di area vasta, nei limiti dei propri compiti, operi per favorire questa tendenza.

Opzione 0: nessuna presa di posizione

La Regione e le Province, nei rispettivi atti di pianificazione, non assumono alcuna posizione né iniziativa in materia.

Opzione 1: promozione della perequazione come strumento di attuazione della parte pubblica del PRG

La Regione e le Province, nei rispettivi atti di pianificazione, promuovono l'attribuzione generalizzata di indici di edificabilità trasferibili alle aree a standard, anche alla luce della sentenza 179/1999 della Corte Costituzionale.

Opzione 2: perequazione come filosofia generale dell'urbanistica

In questa ipotesi, si riprende il tema in termini più radicali, che peraltro possono richiedere un intervento di tipo legislativo.

8.4. Le opzioni nei confronti dei grandi interventi infrastrutturali

Il quadro dell'offerta di mobilità della Lombardia, che negli scorsi decenni non ha tenuto il passo della domanda, appare destinato a modificarsi sostanzialmente nei prossimi anni, così sul versante ferroviario come su quello della grande viabilità.

Con riferimento alle argomentazioni fin qui svolte, i potenziamenti della mobilità ferroviaria e di quella stradale richiedono di essere considerati in modo diverso.

Infatti, mentre i primi sono sostanzialmente uno strumento degli obiettivi enunciati e l'occasione per ridare competitività al sistema urbano storico rispetto alle aree di più recente espansione, i secondi sono al tempo stesso un'occasione e una minaccia.

Ciò vale soprattutto nel caso degli interventi previsti nell'area metropolitana, che nel loro insieme configurano un potenziamento delle relazioni est/ovest – così radiali come tangenziali – destinato a incidere in misura rilevantissima e per lungo tempo sulle convenienze insediative dell'intera fascia pedemontana e dell'alta pianura tra Malpensa e Brescia.

Pertanto, soprattutto nei confronti dei grandi progetti stradali, si pone in termini pressanti la questione dell'atteggiamento da tenere e delle eventuali azioni conseguenti, avendo presente che i temi sono due:

- là dove sia ancora possibile influire sulle scelte progettuali, come valutare queste ultime anche dal punto di vista della pianificazione generale;
- in ogni caso, come governare con gli strumenti della pianificazione (ai vari livelli) gli effetti degli interventi infrastrutturali sulle tendenze insediative e sull'uso del suolo.

Per quanto riguarda il governo degli effetti, le questioni sono almeno tre:

- quali risultati possiamo proporci di ottenere sul piano insediativo (a titolo esemplificativo: ci soddisfa l'affollamento di strutture produttive lungo la strada – sul modello realizzato ad esempio sull'autostrada A4 –, oppure preferiamo la concentrazione in alcuni luoghi o tratti predeterminati, o ancora vogliamo escludere entrambe le cose?);
- quali risultati si possono conseguire sul piano patrimoniale (poiché la strada fa crescere il valore dei terreni resi più accessibili e visibili, preferiamo che il beneficio ricada sui singoli proprietari, o sia in qualche misura incamerato dai Comuni, o vada a ridurre i costi dell'intervento?);
- con quali strumenti possiamo conseguire gli obiettivi sopra indicati?

Allo stato attuale del dibattito, sembra di poter affermare che questi argomenti non siano stati adeguatamente approfonditi, e comunque non abbiano dato luogo a risposte chiare.

Opzione 0: ignorare il problema

Nessuna forma di controllo degli effetti insediativi.

Nessuna forma di recupero delle plusvalenze immobiliari.

Opzione 1: progettazione integrata o "piano d'area"

In questa ipotesi, si procede sulla base di un accordo tra il soggetto che promuove l'opera e gli enti locali interessati, tale per cui le localizzazioni dei futuri insediamenti che potranno sorgere in diretta

⁸ Ad esempio a Monaco di Baviera stanno sorgendo grossi complessi direzionali in aperta campagna, in corrispondenza di fermate della ferrovia che collega il nuovo aeroporto alla città.

⁹ È il caso del collegamento tra Milanofiori ad Assago e la MM2.

connessione con la strada sono individuate contestualmente al progetto dell'infrastruttura e a quello delle opere complementari, quali svincoli, interventi di mitigazione e landscaping, reti di urbanizzazione. Si adeguano di conseguenza gli strumenti di pianificazione. In tal modo si può massimizzare il beneficio dell'intervento anche quale occasione per predisporre un'offerta insediativa qualificata, contenendo al tempo stesso il rischio di effetti indotti indesiderati nel territorio attraversato.

È possibile prefigurare che l'operazione si proietti anche sul piano attuativo, mediante la costituzione di una società partecipata dagli enti locali che acquisisca le aree e le metta sul mercato dopo averle urbanizzate.

Opzione 2: controllo in negativo

In questa ipotesi il controllo degli insediamenti indotti avviene esclusivamente in negativo, attraverso la creazione di fasce di rispetto, coni di visuale libera ecc., con finalità principalmente paesistiche.

Questo approccio sembra escludere la possibilità di sviluppi operativi sul piano dello sviluppo insediativo.

SEZIONE V LINEE GUIDA: ASPETTI NORMATIVI E PROCEDURE

9. Il piano territoriale di coordinamento provinciale nel contesto normativo di riferimento

9.1. Breve inquadramento normativo

Prima di esaminare nel dettaglio i singoli commi dell'art. 3 della recente legge regionale 1/2000 ("Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia") relativi alla natura, ai contenuti e agli effetti del PTCP, con cui si è data attuazione all'art. 15 della l. 142/90 e all'art. 57 del D.Lgs. 112/98, appare opportuno effettuare una breve ricognizione dei disposti legislativi, di livello nazionale e regionale, che nel corso degli anni '90 sono intervenuti in materia di pianificazione provinciale.

Nell'effettuare tale ricognizione, oltre a richiamare l'art. 15 della l. 142/90, che ha "istituito" il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, dobbiamo, in primo luogo, ricordare la L.R. 23/92 ("Norme per l'esecuzione degli interventi straordinari per la ricostruzione e la rinascita della Valtellina e delle adiacenti zone delle province di Bergamo, Brescia e Como colpite dagli eventi calamitosi dell'estate 1987"), che all'art. 6 attribuisce al PTC della Provincia di Sondrio valenza paesistica.

Proseguendo secondo un ordine cronologico troviamo, poi, la L.R. 13/93 "Ordinamento delle comunità montane", che, all'art. 21, disciplina la partecipazione delle Comunità Montane all'elaborazione del PTCP e all'art. 29 detta disposizioni transitorie circa la validità dei piani delle Comunità Montane già approvati o adottati e le relative ipotesi di variante in attesa del PTCP.

Successivamente la L.R. 18/97 (relativa alla subdelega delle funzioni amministrative in materia di beni ambientali e di Piani Paesistici) attribuisce definitivamente ed in via generale, agli artt. da 12 a 14, valenza paesistica ai Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali, indicando, all'art. 13, i contenuti paesistici del piano stesso.

Tali previsioni della L.R. 18/97 costituiscono, peraltro, anticipazione del D.Lgs. 112/98 (decreto Bassanini) con cui sono state conferite alle Regioni e agli Enti Locali le funzioni amministrative non riservate allo Stato, in quanto l'art. 57 del D.Lgs. stesso prevede che le Regioni con legge possano attribuire al PTCP valenza paesistica: scelta questa che, come detto, la Regione Lombardia aveva già operato con la citata L.R. 18/97.

Inoltre sempre l'art. 57 del D.Lgs. 112 prevede che le Regioni con legge possano attribuire al PTCP valenza di piano di settore nelle materie dell'assetto idrico, idrogeologico ed idraulico-forestale, previa intesa con le competenti Autorità.

Anche per tali aspetti la Regione Lombardia, con la recente legge regionale 1/2000 (art. 3, comma 26) ha operato una scelta in tal sen-

so, attribuendo al PTCP natura di piano di settore per gli aspetti idrici, idrogeologici ed idraulico-forestali, naturalmente previa intesa con le competenti Autorità.

Sempre nell'ambito della legge 1/2000 il tema del PTCP è affrontato, oltre che all'art. 3 commi da 25 a 40, anche altrove e in particolare:

- all'art. 2, commi 15 e 32, lett. a), in cui, nel delegare alla Provincia le funzioni programmatiche in materia di aree industriali e di aree ecologicamente attrezzate di carattere sovracomunale, si effettua un esplicito rinvio al PTCP, nell'ambito ed in coerenza del quale tale programmazione va effettuata: in materia di attività produttiva un esplicito richiamo al PTCP è, altresì, effettuato nella DGRL 6/41318 del 5 febbraio 1999, concernente "Sportello unico per le imprese. Prime indicazioni per la costituzione e l'avvio delle strutture comunali, di cui all'art. 24 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447"
- al comma 53, punto 1) del citato art. 3, relativo all'edilizia residenziale pubblica, in cui si prevede che la Regione, nella definizione delle linee di intervento in materia tenga conto della programmazione territoriale provinciale *con particolare riferimento al soddisfacimento dei fabbisogni abitativi rilevati per singoli ambiti territoriali e per tipologie di intervento*;
- il comma 111 del citato art. 3 prevede, poi, specifiche competenze provinciali in materia di rilascio di autorizzazioni e concessioni per scavo di pozzi e attingimenti, di cui al T.U. approvato con R.D. 1775/33 nonché di piccole derivazioni, delimitazioni delle aree di rispetto delle captazioni potabili, polizia delle acque e controllo sulle costruzioni in zone sismiche, aspetti, questi, che potranno trovare indirizzi e contenuti nel PTCP;
- infine all'art. 4, comma 63, relativo alla programmazione aziendale delle ASL, in cui si prevede che le Aziende stesse nella loro attività di programmazione tengano conto delle indicazioni del PTCP.

Da ultimo non vanno dimenticate le seguenti leggi regionali settoriali di recente approvazione che intervengono in materia di PTCP e in particolare:

- la L.R. 14/98 in materia di attività estrattiva di cava, il cui art. 10 prevede che il piano cave possa apportare eventuali modifiche al PTCP solo se in modo motivato ed espresso;
- la recente L.R. 14/99, contenente norme in materia di commercio, attuative del c.d. *Decreto Bersani* (D.Lgs. 114/98), che ha demandato ai PTCP (art. 4, comma 2) la definizione di specifiche disposizioni sulle grandi strutture di vendita.

Alla luce del breve quadro normativo ora tracciato risulta, quindi, evidente come nel corso degli anni '90 il PTCP abbia assunto, rispetto alle originarie previsioni contenute nella legge 142/90, valenze e contenuti ulteriori e rilevanti, tali da rendere il piano stesso lo strumento generale di programmazione provinciale attraverso cui definire gli indirizzi strategici di assetto e sviluppo del territorio relativamente agli aspetti di rilevanza sovracomunale.

9.2. Il PTCP secondo la nuova legge regionale sul riordino delle autonomie in Lombardia (art. 3, commi da 25 a 40 della L.R. 1/2000).

Come sopra accennato con la recente legge 1/2000 la Regione Lombardia, nel riordinare il sistema delle autonomie, ha dato attuazione all'art. 15 della l. 142/90 e al D.Lgs. 112/98, disciplinando il PTCP per quanto concerne:

- natura e contenuti nonché rapporti con i PTC dei parchi;
- procedure per la concertazione con gli Enti Locali nonché per l'adozione, la pubblicazione e l'approvazione del piano definendo anche il momento da cui ne decorre l'efficacia;
- regime di salvaguardia;
- adeguamento dei P.R.G.;
- criteri regionali;
- disciplina transitoria ed eccezionale per i piani già predisposti.

Dei vari commi di cui si compone l'art. 3 della legge 1/2000 ben 15 sono, infatti, dedicati al PTCP e, in particolare:

- i commi 25, 26, 27, 28 e 29 riguardano la natura e i contenuti del PTCP nonché i rapporti con i PTC dei parchi;
- i commi 30, 31, 32, 33, 34, 35 e 36 disciplinano le procedure per la concertazione con gli Enti Locali nonché quelle per l'adozione, la pubblicazione, l'approvazione e l'efficacia del piano;
- il comma 37 definisce il regime di salvaguardia;
- il comma 38 disciplina l'adeguamento dei P.R.G.;
- il comma 39 si riferisce al documento regionale contenente la definizione delle linee generali di assetto del territorio regionale necessarie, definendone la tempistica per la relativa approvazione da parte della Giunta Regionale, pari a 90 giorni dall'entrata in vigore della;
- il comma 40 contiene, infine, disposizioni transitorie ed eccezionali per quelle Province che all'entrata in vigore della legge 1/2000 abbiano già predisposto il proprio PTCP.

Effettuata questa breve rassegna degli argomenti trattati dai citati commi dell'art. 3 della legge 1/2000, occorre ora affrontare compiutamente punto per punto la disciplina relativa al PTCP, secondo il seguente sommario:

- natura e contenuti;
- rapporti con i PTC di parco;
- formazione ed effetti;
- criteri regionali;
- norma transitoria.

9.3. Natura e contenuti del PTCP

Natura del PTCP

Nel definire la natura del PTCP occorre far riferimento ai commi 25 e 26, prima parte, dell'art. 3 della L.R. 1/2000.

In particolare il comma 25, nella prima parte, attribuisce al PTCP una funzione di coordinamento per l'individuazione degli obiettivi generali relativi all'assetto e alla tutela territoriale, da svolgere:

- sulla base delle proposte dei Comuni e degli altri Enti Locali;
- in coerenza con gli strumenti di pianificazione e programmazione regionale.

Sulla base di tali presupposti il PTCP definisce le conseguenti politiche, misure ed interventi da attuare di competenza provinciale.

Da quanto detto, consegue, quindi, che il PTCP sulla base delle proposte dei Comuni e degli altri Enti Locali ed in coerenza con gli indirizzi e criteri della Giunta Regionale nonché con gli strumenti di pianificazione e programmazione regionale, ha la funzione di coordinare l'individuazione degli obiettivi generali relativi all'assetto e alla tutela territoriale e, in relazione a tale individuazione, di definire le conseguenti politiche, misure e interventi da attuare di competenza provinciale.

Successivamente le norme in esame definiscono nel dettaglio la natura del PTCP e in particolare:

- attribuiscono al PTCP efficacia di piano paesistico-ambientale, ai sensi della legge 431/85 (art. 1-bis), fatto, comunque, salvo quanto previsto dall'art. 5 della L.R. 57/85 relativamente alla valenza paesistica dei PTC dei Parchi;
- qualificano il PTCP *atto di programmazione generale*, cui spetta definire gli indirizzi strategici di assetto territoriale a livello *sovracomunale*, intendendosi per tali, secondo la definizione del comma 4, quelli interessanti l'*intero territorio provinciale o comunque quello di più comuni* con riferimento al quadro delle infrastrutture, all'assetto idrico, idrogeologico ed idraulico-forestale, previa intesa con le competenti Autorità, ossia la Regione e l'Autorità di Bacino;
- dando al PTCP natura di strumento attraverso cui promuovere e valorizzare le proposte locali.

In base ai predetti disposti normativi al PTCP spetta, quindi:

- coordinare l'individuazione degli obiettivi generali relativi all'assetto e alla tutela paesistico-ambientale del territorio provinciale;
- determinare le conseguenti politiche, misure ed interventi da attuare di competenza provinciale;

- definire gli indirizzi strategici di assetto territoriale di livello sovracomunale relativamente ai settori sopra indicati, ossia al quadro delle infrastrutture, agli aspetti di salvaguardia paesistico-ambientale, all'assetto idrico, idrogeologico ed idraulico-forestale, previa intesa con le Autorità competenti (Regione e Autorità di Bacino) secondo i contenuti che verranno esposti al successivo punto;
- promuovere e valorizzare le proposte locali.

Contenuti del PTCP

Definita la natura del PTCP, occorre, ora, entrare nel merito dei contenuti del piano come disciplinati dalle lett. a), b), c) dai commi 26, 27 e 28 dell'art. 3, nonché da altre norme della stessa legge 1/2000 e da alcune leggi settoriali.

In particolare l'art. 26 è così articolato:

- la lett. a), individua quale contenuto del piano "l'indicazione delle vocazioni generali del territorio con riguardo agli ambiti di area vasta", riferendosi a criteri vocazionali di tipo generale individuabili, in via puramente indicativa, nelle tre generali vocazioni territoriali ossia quella insediativa, agricola e ambientale, le quali dovranno riguardare *ambiti di area vasta*, la cui individuazione spetta al PTCP, non specificando nulla in proposito al disposto normativo in esame;
- la lett. b), nel far riferimento al programma delle maggiori infrastrutture, sia pubbliche che private, queste ultime naturalmente di interesse pubblico o generale, e delle principali linee di comunicazione e relativa localizzazione di massima sul territorio, è da intendersi riferita alle infrastrutture di livello sovracomunale, ossia, secondo la definizione del comma 4, quelle interessanti l'*intero territorio provinciale o comunque quello di più comuni*, mentre, per quanto riguarda, livelli superiori di programmazione, ossia regionale o statale, il piano provinciale, qualora dovesse esprimersi, avrà efficacia puramente indicativa;
- la lett. c), nel prevedere quale specifico contenuto le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale nonché per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque, attribuisce per tali materie al piano provinciale natura di piano di settore previa intesa con le competenti Autorità. In proposito, nel rinviare all'apposito paragrafo sulla difesa del suolo, si ricorda che, proprio in forza dei contenuti idrogeologici attribuiti al PTC dalla norma in esame, il piano stesso potrà dettare specifiche indicazioni circa la redazione dello studio geologico relativo alla pianificazione urbanistica comunale ad integrazione di quanto previsto dalla L.R. 41/97 e successivi atti di indirizzo nonché dal Piano per l'assetto idrogeologico (PAI) recentemente adottato dall'Autorità di Bacino, ciò in relazione alle peculiarità geologiche del territorio provinciale.

Il piano territoriale di coordinamento provinciale, infatti, come stabilisce il comma 26, è atto di programmazione generale che definisce gli indirizzi strategici di assetto del territorio a livello sovracomunale con riferimento all'assetto idrico, idrogeologico e idraulico forestale, previa intesa con le autorità competenti. In particolare il PTCP contiene le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque.

Il piano di bacino

Attraverso il PTCP le province possono emanare disposizioni nelle predette materie, integrative e di dettaglio rispetto a quelle del piano di bacino, individuando e regolamentando aree a rischio geologico, idrogeologico e valanghivo, comprese eventuali misure di salvaguardia, in coerenza con i principi e le finalità del piano di bacino o dei suoi stralci (PSFF e PAI).

Con particolare riferimento al PAI i piani provinciali integreranno, per i territori di riferimento, le sue previsioni e addirittura le sostituiranno come affermato all'articolo 3bis della deliberazione n. 1/99 dell'Autorità di bacino del Po, la quale prevede che a tal fine le province siano tenute a trasmettere le loro determinazioni all'Autorità di bacino, per la valutazione della compatibilità con il PAI.

In sede di Autorità di bacino si stanno attualmente redigendo i criteri per la valutazione di compatibilità tra PTCP e PAI, prevedendo che i primi, se coerenti con il piano di bacino, possano attuarlo, previa intesa con l'Autorità di bacino.

Si fa presente che alle predette indicazioni si aggiungeranno futuri atti di indirizzo alle province in relazione al PAI una volta definitivamente approvato.

Fino all'emanazione di queste future direttive le province si dovranno attenere alle presenti indicazioni nonché a quelle degli stralci di piano di bacino elencati in allegato.

Oltre ai contenuti per così dire *necessari* del PTCP, individuati dalle predette lett. a), b), c) del comma 26, il successivo comma 27 prevede che il piano provinciale possa avere contenuti *ulteriori ed eventuali*, da definirsi solo previa intesa tra la Provincia e i Comuni interessati e diretti unicamente al soddisfacimento di specifici fabbisogni non risolvibili a livello comunale.

Si tratta di specifiche localizzazioni da effettuare solo sulla base dei seguenti presupposti che devono contestualmente sussistere, consistenti in:

- preventiva intesa tra la Provincia e il Comune o i Comuni interessati;
- non risolvibilità a scala comunale di specifici fabbisogni (vedi ad esempio la localizzazione di un grande centro di servizi pubblici o di interesse pubblico o di un polo produttivo).

Per quanto riguarda, poi, i contenuti *paesistici* del piano, aventi anch'essi, senza dubbio, natura di contenuti necessari, si rileva che il comma 28 integra le previsioni dell'art. 13 della L.R. 18/97.

Tale norma della L.R. 18 enucleava, infatti, quali contenuti paesistici del PTCP, da individuarsi *sulla base di un'analisi delle caratteristiche fisiche, naturali e socio culturali del paesaggio*:

- i sistemi territoriali definiti sulla scorta dei caratteri paesistico-ambientali del territorio provinciale;
- le zone di particolare interesse paesistico-ambientale, ivi incluse quelle assoggettate ai vincoli di cui alle leggi 1497/39 e 431/85;
- i criteri per la trasformazione e l'uso del territorio, volti alla salvaguardia dei valori ambientali protetti.

Ad integrazione di tali contenuti, il citato comma 28 prevede che il PTCP:

- individui le zone di interesse paesistico-ambientale sulla base di specifiche proposte, non vincolanti, dei Comuni o, in mancanza di tali proposte, degli specifici indirizzi paesistici dettati dalla Regione ai sensi dell'art. 14 della L.R. 18/97;
- indichi gli ambiti territoriali in cui risulti opportuna l'istituzione dei parchi locali di interesse sovracomunale (disciplinati ai successivi comma 58 dell'art. 3 della legge 1).

Infine, per quanto concerne i contenuti del PTCP derivanti da altre norme della legge 1/2000 si rileva che:

- l'art. 2, commi 15 e 32, lett. a), nel delegare alla Provincia le funzioni programmatiche in materia di aree industriali e di aree ecologicamente attrezzate di carattere sovracomunale, opera un esplicito richiamo al PTCP, nell'ambito ed in coerenza del quale tale programmazione va effettuata; sempre in materia di attività produttiva si ricorda che un esplicito rinvio al PTCP è effettuato nella DGRL 6/41318 del 5 febbraio 1999, concernente "Sportello unico per le imprese. Prime indicazioni per la costituzione e l'avvio delle strutture comunali, di cui all'art. 24 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447" (in BURL del 25 febbraio 1999, 2° Suppl. Straord. al n. 8), nella parte in cui si provvede a fornire specifici indirizzi di natura urbanistico-territoriale in tema di insediamenti produttivi;
- al comma 53, punto 1) del citato art. 3 si prevede che la Regione, nella definizione delle linee di intervento in materia di edilizia residenziale pubblica, tenga conto della programmazione territoriale provinciale *con particolare riferimento al soddisfacimento dei fabbisogni abitativi rilevati per singoli ambiti territoriali e per tipologie di intervento*.
- il comma 111 del più volte menzionato art. 3 prevede, poi, specifiche competenze provinciali in materia di rilascio di au-

torizzazioni e concessioni per scavo di pozzi e attingimenti, di cui al T.U. approvato con R.D. 1775/33 nonché di piccole derivazioni, delimitazioni delle aree di rispetto delle captazioni potabili, polizia delle acque e controllo sulle costruzioni in zone sismiche, aspetti, questi, che potranno trovare indirizzi e contenuti nel PTCP.

Infine non vanno dimenticate le seguenti leggi regionali di settore che in vari modi incidono sul PTCP, in particolare:

- in materia di territori montani, la L.R. 13/93 prevede, all'art. 21, che la Provincia nell'elaborare il proprio piano debba tener conto delle proposte contenute nei piani pluriennali di sviluppo socio economici delle Comunità Montane;
- per quanto concerne la materia commerciale, si ricorda che l'art. 4, comma 2 della L.R. 14/99 prevede che i PTCP definiscano disposizioni in materia di grandi strutture di vendita (come classificate dal *Decreto Bersani*, D.Lgs 114/98), tenuto conto degli obiettivi indicati dalla programmazione triennale della Regione (attualmente in fase di perfezionamento presso il Consiglio Regionale): in proposito si sottolinea che il PTCP dovrà attentamente valutare le ricadute dell'insediamento di grandi strutture di vendita sull'assetto del territorio con particolare riferimento al sistema della viabilità e all'impatto paesistico ambientale.

Per chiudere la breve rassegna dei contenuti del PTCP, occorre accennare, infine, alla problematica relativa ai *rapporti con gli altri piani di interesse provinciale* e, in particolare, con il *Piano Cave* e il *Piano rifiuti*.

In merito a tali aspetti si precisa che, pur mantenendo i predetti piani autonomia rispetto al PTCP, essendo gli stessi regolati da specifiche leggi di settore (l.r. 14/98 per quanto concerne le cave e L.R. 21/93, in fase di revisione, per quanto riguarda i rifiuti), è necessario comunque che tra tutti i piani che la Provincia predispone sussista coordinamento e coerenza.

Peraltro, pur non disciplinando in modo esplicito la legge 1/2000 il raccordo tra il PTCP e i citati piani (cave e rifiuti), dai disposti della legge stessa possono trarsi seguenti principi generali:

- nelle zone di interesse paesistico che il PTCP, in relazione alla sua valenza paesistica, andrà ad individuare potranno essere fornite, se del caso, indicazioni in merito all'attività estrattiva;
- nell'ambito del quadro delle infrastrutture che il PTCP deve definire possono senz'altro essere ricompresi gli impianti per lo smaltimento e il trattamento dei rifiuti solidi urbani, relativamente ai quali il PTCP potrà quindi fornire specifici indirizzi per il piano di cui alla L.R. 21/93.

Tale orientamento trova conferma anche nella normativa di settore e in particolare in un'apposita previsione della L.R. 14/98 (sull'attività estrattiva di cava), all'art. 10, in cui si prevede che il Piano Cave in relazione ai suoi contenuti settoriali può apportare modifiche al PTCP a condizione che le stesse vengano esplicitate in modo espresso e motivate puntualmente.

In sostanza la predetta norma della L.R. 14/98 esplicita il principio della necessità di coordinamento e coerenza tra PTCP e Piano Cave. Infine per quanto riguarda il rapporto tra PTCP e PTC di parco, disciplinato dal comma 31, si rinvia al successivo paragrafo.

Una considerazione conclusiva sul tema dei contenuti del PTCP riguarda la previsione di forme di concertazione tra Enti per una miglior definizione in sede attuativa di particolari problematiche o specifici nodi progettuali non risolvibili direttamente dal Piano in considerazione della complessità delle implicazioni operative.

In proposito va rilevato che sebbene la concertazione come modalità attuativa del Piano non sia espressamente prevista dalla L.R. 1/2000, essa risulta perfettamente coerente con la *ratio* della legge stessa, che vede, appunto, nelle forme di intesa tra Enti lo strumento più idoneo per la definizione delle scelte pianificatorie di livello sovracomunale.

Di conseguenza la concertazione (si pensi in particolare agli accordi di programma) sarà perfettamente utilizzabile in fase attuativa del PTCP e si configurerà come strumento particolarmente utile al fine di superare elementi di rigidità del Piano evitando, in tal modo, il ricorso a defatiganti procedure di variante.

9.4. Rapporti con i Piani dei Parchi

In merito alla presente problematica va, in primo luogo evidenziato che l'ultima parte del comma 25, nell'attribuire valenza paesistica al PTCP (ai sensi dell'art. 1-bis della l. 431/85), fa comunque salvo il disposto dell'art. 5 della L.R. 57/85, che attribuisce al PTC di parco valenza di piano paesistico. Successivamente, però, l'art. 1 comma 1 della L. R. 1/2000 (nel sostituire l'art. 17 comma 1 della L. R. 86/83) precisa che il PTC del Parco va coordinato con i contenuti paesistici del PTCP.

Posta tale premessa si evidenzia che il comma 29 entra nel merito della problematica relativa al rapporto tra piano di parco e piano provinciale prevedendo che relativamente alle aree comprese nel territorio di *parchi e di aree protette regionali* il PTCP:

- *recepisce* i contenuti *naturalistico-ambientali dei piani dei parchi e degli strumenti di programmazione e gestione approvati*, attenendosi, comunque, con riferimento ai piani solo adottati e non ancora approvati, alle salvaguardie previste dall'art. 18 della L.R. 86/83 e successive modificazioni e integrazioni;
- coordina con gli Enti Gestori la definizione delle indicazioni territoriali, di cui ai commi 26 e 27, qualora incidenti nel territorio di parchi ed aree protette regionali.

Nell'esaminare questa norma va preliminarmente rilevato che la problematica affrontata dal predetto comma discende dalla necessità di coordinare tra loro il piano di parco e il piano provinciale in quanto tali piani spesso interessano il medesimo territorio (o almeno sue porzioni).

Nel risolvere tale problematica il legislatore non utilizza, però, un criterio territoriale, sottraendo ambiti a parco dalla pianificazione provinciale, ma individua, in primo luogo, quali contenuti del piano di parco il PTCP deve *recepire* e, in secondo luogo, in che modo e per quali indicazioni, invece, il PTC stesso può dare indicazioni anche all'interno di parchi ed aree protette regionali, *coordinando con gli Enti gestori*, nelle forme e nei modi che la Provincia e tali Enti riterranno opportuni, *la definizione delle indicazioni territoriali*.

In sostanza la nuova L.R. 1/2000, pur ribadendo il sistema della pianificazione dei parchi, con particolare riferimento alla specificità dei contenuti paesistici e ambientali dei piani dei parchi, afferma, in una logica che si potrebbe definire di "copianificazione", la necessità che i due strumenti (piano del parco e piano provinciale), pur nel rispetto della specificità dei rispettivi contenuti, dialoghino tra loro per quella parte non strettamente ambientale riservata in via esclusiva al piano di parco, relativamente alla quale il piano provinciale deve limitarsi ad operare un mero recepimento.

Per quanto riguarda, poi, nello specifico i contenuti che il PTCP deve *recepire*, il comma 29, lett. a), li identifica testualmente con quelli *naturalistico-ambientali*, che consistono fondamentalmente nella tutela della fauna, della flora e della vegetazione. Naturalmente la predetta elencazione non è da considerarsi tassativa in quanto ogni piano di parco è caratterizzato da contenuti naturalistico-ambientali tipici e differenti che dovranno, quindi, essere enucleati caso per caso. Valga quale esempio di diversità tra piani di parco quella derivante dalla differente classificazione dei parchi stessi, connessa alle loro caratteristiche ambientali, da cui discendono, quindi, specificità nei contenuti naturalistico-ambientali dei rispettivi piani. Si pensi ai parchi fluviali e a quelli montani, da cui conseguono evidenti differenziazioni nell'individuazione dei relativi contenuti naturalistico-ambientali.

Per quanto riguarda, poi, la lett. b) del comma in esame si evidenzia che la finalità della norma è quella di consentire alla Provincia, naturalmente coordinandosi con gli Enti Gestori delle aree protette regionali, nelle forme che verranno ritenute più opportune, di dare indicazioni attraverso il proprio PTCP anche all'interno di parchi ed aree protette, ciò naturalmente con esclusivo riferimento ai contenuti tipici del piano provinciale definiti ai commi 26 e 27. In sostanza il PTCP non si sostituisce in tali aree al piano del parco regionale o di altro tipo di area regionale protetta, ma, esclusivamente per i contenuti stabiliti dai commi 26 e 27 (sopra illustrati), esso potrà dare indicazioni anche all'interno di aree protette.

9.5. Formazione ed effetti del PTCP

Fase di preparazione del piano

Nell'affrontare la problematica in esame si esamineranno come segue le fasi procedurali che caratterizzano la formazione del PTCP.

In tale fase verranno prese in considerazione sia i rapporti della Provincia con gli Enti Locali e con le autonomie funzionali sia quelli con la Regione, secondo le specifiche previsioni contenute al comma 30.

In particolare la Provincia nella fase di predisposizione del PTCP deve:

- assicurare, secondo le forme che riterrà più opportune, la partecipazione dei Comuni, delle Comunità Montane e degli altri Enti Locali (ad esempio Consorzi di Comuni e Province per la gestione di aree protette regionali) nonché delle c.d. autonomie funzionali (Camere di commercio, Università, Enti Fieristici, ASL);
- perseguire la coerenza degli obiettivi del piano con le esigenze e le proposte manifestate in via preventiva dai soggetti sopra indicati.

In merito a tale disposto procedurale occorre porre l'attenzione su alcuni aspetti rilevanti:

1. la necessità che la Provincia individui idonee modalità per consentire ai soggetti sopra indicati di esprimere in via preventiva le proprie esigenze e proposte;
2. i Comuni e gli altri enti locali nel formulare le proprie proposte dovranno operare in un'ottica di concertazione e, di conseguenza, le proposte stesse dovranno essere il frutto di tale concertazione;
3. la puntuale motivazione che la Provincia dovrà fornire in merito alla coerenza tra gli obiettivi del PTCP e le predette esigenze e proposte; in sostanza la Provincia non dovrà solo acquisire preventivamente le proposte dei soggetti individuati dal comma 30, ma dovrà dar conto di come ne venga garantita la coerenza con gli obiettivi di piano, fornendo sul punto circostanziata motivazione.

Sul punto va, infatti, rilevato che la Provincia attraverso il proprio piano deve promuovere e valorizzare le proposte locali e non imporre a Comuni e Comunità Montane scelte territoriali calate dall'alto. D'altro canto i Comuni e le Comunità Montane dovranno concertare le proposte da formulare alla provincia tenendo conto della scala sovracomunale del PTCP. La volontà del legislatore in proposito è chiarissima e le norme sopra illustrate, pur avendo un contenuto prettamente procedurale, vanno intese quale indicazione verso una forma di pianificazione provinciale diretta, appunto, alla promozione e valorizzazione delle proposte locali, le quali, a loro volta, dovranno essere il frutto della concertazione tra i Comuni e gli altri Enti Locali coinvolti nel processo di pianificazione provinciale.

Nel contempo il comma 30 introduce interessanti novità anche in merito al rapporto Regione / Provincia nella fase di predisposizione del PTCP. Tale nuova modalità di rapporto consiste, secondo un orientamento ormai affermatosi nella normativa sia europea che nazionale e regionale, nella fase c.d. di *scooping*, la quale si sostanzia in una *consultazione preliminare*, facoltativa, diretta ad avviare un dialogo operativo tra Regione e Provincia già in fase di predisposizione del PTCP.

La Provincia, quindi, già in fase di predisposizione del proprio piano potrà richiedere alla Regione apposita *consultazione* al fine di ottenere *orientamenti ed informazioni sulle linee generali di assetto del territorio regionale nonché sugli strumenti di pianificazione e programmazione regionali necessari per la redazione del piano*.

Tale fase c.d. di *scooping* è caratterizzata dai seguenti elementi:

- è facoltativa;
- consente il dialogo tra le istituzioni già a partire dalla fase di predisposizione del piano al fine di giungere, in un'ottica di dialogo e cooperazione, al momento di formale istruttoria regionale per la fase di verifica prevista dal comma 34, che in tal modo sarà senz'altro facilitata e, se possibile, anche abbreviata;
- permette alla Provincia di acquisire orientamenti ed informazioni sugli elementi necessari per la redazione del PTCP ossia sulle li-

nee generali di assetto del territorio regionale e sugli strumenti di pianificazione e programmazione regionali nei cui confronti il piano provinciale dovrà garantire la coerenza e sulla cui base, a sua volta, la Regione condurrà la propria verifica nell'ambito della procedura di formazione del piano stesso.

Fasi di adozione e pubblicazione del piano

Tali fasi sono disciplinate rispettivamente dai commi 31, 32 e 33.

In particolare il comma 31 prevede che la Provincia *adotti* il proprio piano *previo parere della Conferenza, di cui al comma 7*, ossia della Conferenza, istituita direttamente dal citato comma presso ogni Provincia, che dovrà esprimersi perentoriamente entro 90 giorni dalla relativa richiesta, *decorsi i quali il parere si intende favorevole*. Dal parere della Conferenza la Provincia potrà discostarsi in base a puntuale modificazione.

In merito a tale Conferenza va ricordato che:

- alla stessa partecipano (comma 8) con diritto di voto i Sindaci dei Comuni e i Presidenti delle Comunità Montane o loro rappresentanti e senza diritto di voto il Presidente della Provincia o il Vicepresidente o l'Assessore competente, se delegato;
- per quanto concerne il suo funzionamento i commi 9, 10, 11 e 12 disciplinano rispettivamente le modalità:
 - a) per l'elezione del suo Presidente e per l'approvazione del regolamento;
 - b) per l'assunzione delle deliberazioni che dovrà avvenire mediante *voto ponderato in relazione all'estensione territoriale e alla consistenza demografica da disciplinare puntualmente in sede di regolamento*;
- la convocazione della Conferenza per l'elezione del Presidente e per l'approvazione del regolamento spetta al Presidente della Provincia, che presiede anche la prima seduta;
- le modalità di voto sino all'approvazione del predetto regolamento, consistono nella *maggioranza degli Enti Locali presenti*.

La tempistica per l'espressione del parere della Conferenza è, come sopra detto, di 90 giorni perentori dal ricevimento della relativa richiesta, *decorsi i quali il parere si intende favorevole*.

Successivamente il comma 32 prevede la *pubblicazione* del piano:

- per trenta giorni consecutivi presso la Segreteria della Provincia;
- contestualmente all'inizio di tale deposito il *provvedimento di adozione con l'indicazione della sede presso cui chiunque può prendere visione dei relativi elaborati* è pubblicato per *trenta giorni consecutivi all'albo dei Comuni e degli altri Enti Locali* (ossia Comunità Montane e Consorzi tra Comuni e Province per la gestione di aree protette regionali);
- il provvedimento di adozione con l'indicazione della sede presso cui chiunque può prendere visione dei relativi elaborati è, altresì, pubblicato, a cura della Provincia, sul BURL (Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia).

Il comma 33 prevede, poi, che entro 30 giorni dalla pubblicazione sul BURL del provvedimento di adozione, con l'indicazione della sede presso cui chiunque può prendere visione dei relativi elaborati, chiunque può presentare alla Provincia le proprie osservazioni al piano.

In relazione al termine di presentazione delle osservazioni, si fa presente che il citato comma 33:

- individua nella pubblicazione sul BURL una data certa da cui decorre il termine per la presentazione delle osservazioni;
- stabilisce in 30 giorni dalla pubblicazione sul BURL il termine minimo per la presentazione delle osservazioni e, di conseguenza, la Provincia può fissare termini superiori a 30 giorni.

Verifica regionale: natura ed effetti

I commi 34, prima parte e 35 disciplinano rispettivamente natura, modalità ed effetti della verifica che la Giunta Regionale deve operare sul PTCP.

In particolare il comma 34 prevede che la Provincia contestualmente al deposito del Piano in segreteria lo trasmetta alla Giunta Regionale per la verifica di competenza.

Di conseguenza la Giunta Regionale dovrà:

- verificare la coerenza del piano con:
 - a) i disposti della legge 168;
 - b) con le linee generali di assetto del territorio regionale, di cui al presente documento;
 - c) con gli strumenti di programmazione e pianificazione regionale;
- garantire, mediante appositi strumenti di concertazione (in particolare Conferenze di Servizio), il confronto con la Provincia interessata, consentendo alla stessa non solo di illustrare le scelte effettuate, ma di partecipare attivamente all'istruttoria del piano al fine di esaminare in corso d'opera eventuali rilievi e trovare, se possibile, adeguate soluzioni;
- concludere la propria verifica entro il termine perentorio di 180 giorni dal ricevimento del piano, all'infruttuosa dei quali la Provincia procede comunque alla decisione sulle osservazioni e all'approvazione definitiva del piano, sentita la Conferenza di cui al comma 7, secondo le procedure che verranno illustrate al successivo paragrafo 3.d).

Infine, con riguardo agli effetti della verifica regionale, il comma 35 prevede che qualora a conclusione della verifica stessa, si ravvisino elementi di incoerenza con le presenti linee generali di assetto del territorio regionale, di cui al presente documento, e/o con i criteri paesistici, di cui all'art. 14 della L.R. 18/97, nonché con strumenti di pianificazione e programmazione regionali, la Provincia provvede ai conseguenti *adeguamenti* in sede di decisione sulle osservazioni e di approvazione definitiva del piano.

Fase di approvazione

L'ultima parte del comma 34 prevede che la Provincia, scaduto il termine di 180 giorni per la verifica regionale e sentita la Conferenza, di cui al comma 7, che si esprime entro il termine di 60 giorni, decorsi i quali il parere si intende favorevole, decide sulle osservazioni presentate ed approva definitivamente il piano.

In merito alla predetta norma si rileva che:

- il termine che la Regione ha a disposizione per la propria verifica ha, come detto, natura perentoria, in quanto la sua infruttuosa scadenza consente comunque alla Provincia di concludere il procedimento di approvazione del piano;
- la Provincia prima di procedere all'approvazione definitiva del piano deve *sentire* la Conferenza dei Comuni e delle Comunità Montane, di cui al comma 7, la quale deve esprimersi nel termine perentorio di 60 giorni, alla cui infruttuosa scadenza il parere si intende reso in senso favorevole.

Efficacia del PTCP

Al fine di fornire la massima chiarezza circa il momento da cui decorre l'efficacia del PTCP, il comma 36 esplicitamente statuisce che il PTCP *acquista efficacia* dalla data della sua pubblicazione sul BURL da effettuarsi a cura della Provincia interessata a seguito dell'approvazione definitiva del Piano.

A tal fine la Provincia dovrà provvedere alla pubblicazione per estratto della deliberazione di approvazione definitiva del piano precisando con apposito avviso dove siano pubblicate le cartografie di piano, che devono comunque essere consultabili da chiunque ed in qualunque momento.

Copia completa del PTCP approvato e della relativa cartografia dovrà poi essere trasmessa anche in via informatica alla Regione per la relativa archiviazione e per consentire l'acquisizione dei dati conoscitivi di natura territoriale.

9.6. Salvaguardie

Durata

Il comma 37 prevede che le salvaguardie del PTCP operino *dalla data di pubblicazione sul BURL della deliberazione di adozione del piano sino a quella della sua approvazione e, comunque, per non oltre due anni dalla medesima data di pubblicazione*.

Natura

Sempre secondo il comma 37 le salvaguardie del PTCP consistono nel divieto di realizzare interventi in contrasto con specifiche previsioni del piano adottato inerenti gli aspetti sovracomunali, di cui al comma 26, lettere b) e c) e al comma 27 salva espressa deroga da parte della Provincia.

Gli elementi di tale disposizione che si intendono evidenziare sono i seguenti:

- operano in salvaguardia solo specifiche previsioni di livello sovracomunale, che, a fini di chiarezza, la Provincia stessa contestualmente all'adozione del PTCP potrebbe con apposito atto indicare puntualmente;
- le previsioni operanti in salvaguardia riguardano solo i contenuti di cui alle lett. b) e c) del PTCP, ossia rispettivamente quelle riguardanti il programma delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione e la relativa localizzazione sul territorio nonché quelle concernenti le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque.

9.7. Varianti del PTCP

Il comma 34 prevede che la medesima procedura di approvazione del PTCP si applichi alle sue varianti. Va da sé, quindi, che tutte le norme relative alle fasi di predisposizione, adozione, pubblicazione, verifica regionale, approvazione definitiva ed eventuale adeguamento al PTCP siano applicabili anche alle varianti del PTCP, che la Provincia potrà assumere ogni qual volta si renda necessario od opportuno procedere in tal senso non avendo la vigente legislazione né statale né regionale fissato termini di durata del piano provinciale.

In via conclusiva va ricordato che il ricorso alla variante può essere in molti casi evitato attraverso l'espresso rinvio del PTCP a forme di concertazione tra Enti (es. accordo di programma) per la definizione in sede attuativa di determinate problematiche o nodi progettuali non risolvibili dal piano: in tal modo potranno essere trovate soluzioni operative più adeguate, senza per questo dover procedere a modifiche del PTCP comportanti la necessità di variante.

9.8. Adeguamento dei PRG

In base al comma 38, qualora risulti necessario ai fini del perseguimento degli obiettivi del PTCP, i Comuni, entro due anni dalla data di approvazione del piano stesso, provvedono ad adeguare il proprio strumento urbanistico generale con le procedure semplificate di cui all'art. 3 della L.R. 23/97.

Sulla base dei predetti disposti va evidenziato, quindi, che:

- l'adeguamento dei P.R.G. al PTCP non è atto necessario ma eventuale, in quanto va effettuato solo qualora risulti necessario per il raggiungimento degli obiettivi del piano provinciale stesso, che a tal fine potrà espressamente indicare per quali aspetti tale adeguamento sia necessario;
- le procedure per l'assunzione della variante di P.R.G. di adeguamento al PTCP sono quelle semplificate previste dall'art. 3 della L.R. 23/97.

9.9. Definizione delle linee generali di assetto del territorio regionale.

Le linee generali di assetto del territorio regionale, di cui al presente documento, costituiscono parametro necessario di riferimento sia per le Province ai fini della predisposizione del PTCP sia per la Regione ai fini della verifica del PTCP secondo la procedura di cui al comma 34.

Sulla base di questo documento contenente la definizione delle linee generali di assetto del territorio regionale nonché degli strumenti di pianificazione e programmazione regionale (quali ad esempio il Piano Territoriale Paesistico Regionale) potranno essere richiesti alle Province i necessari adeguamenti del PTCP, da apportarsi in sede di approvazione definitiva del piano stesso.

In via conclusiva è opportuno segnalare che la verifica regionale del

PTCP riguarderà anche gli aspetti paesistici e, quindi, la coerenza del PTCP con gli appositi criteri paesistici e con il Piano Territoriale Paesistico Regionale, definitivamente varato dalla Giunta Regionale e trasmesso al Consiglio per l'approvazione conclusiva.

9.10. Norma transitoria

Sulla base del comma 40 le Province che all'entrata in vigore della legge 1/2000 abbiano già predisposto il proprio PTCP, avendo preventivamente acquisito le proposte dei soggetti di cui al comma 32, ossia dei Comuni, delle Comunità Montane, degli altri Enti Locali e delle autonomie funzionali, possono adottare il proprio piano in conformità ai commi 26 e 27 (contenuti del PTCP) e trasmetterlo alla Giunta Regionale con le procedure di cui ai commi 31, 32, 33 e 34 sopra illustrate.

Pertanto le Province che alla data di entrata in vigore della presente legge abbiano predisposto il proprio PTC ai fini dell'adozione dovranno:

- dare atto di aver preventivamente acquisito le proposte dei Comuni, delle Comunità Montane, degli altri Enti Locali e delle autonomie funzionali;
- verificare e dare atto che il piano è conforme ai disposti dei commi 26 e 27.

Una volta operate tali verifiche la Provincia potrà adottare il PTCP e trasmetterlo alla Giunta Regionale secondo le procedure, illustrate ai precedenti paragrafi, per la verifica regionale, cui conseguirà l'approvazione definitiva del piano provinciale sulla base delle norme contenute nei commi 34, 35, 36 sopra illustrate.

Anche per i piani provinciali che verranno approvati in base alla norma transitoria si applicheranno i disposti sulle salvaguardie e sull'eventuale adeguamento degli strumenti urbanistici generali comunali di cui ai commi 37 e 38.

10. Nuove procedure di formazione del PRG

La L.R. 1/2000 introduce, all'art. 3 comma 13 e seguenti, importanti e fondamentali novità in tema di formazione e approvazione del P.R.G. e sue varianti. Le nuove norme, infatti, sanciscono due principi fondamentali in tema di procedure urbanistiche, ossia quello della *co-pianificazione* nella definizione delle scelte urbanistiche e quello dell'*auto-approvazione* del P.R.G. e relative varianti da parte del Comune, innovando, quindi, profondamente la normativa vigente ed attuando pienamente in campo urbanistico il principio di sussidiarietà.

Entrando nel merito delle nuove norme dobbiamo subito operare una ripartizione tra disposizioni immediatamente operative, riguardanti il principio sopra definito di *co-pianificazione*, esplicitato nei commi da 14 a 17, e disposizioni che opereranno a partire dall'entrata in vigore del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), concernenti, invece, il principio di *auto-approvazione* del P.R.G., affermato in via generale nel comma 13 e sviluppato nei successivi commi 18, 19, 20, 21 e 22.

Con la L.R. 1/2000 si completa, quindi, quel processo di pieno conferimento ai Comuni delle funzioni urbanistiche in tema di approvazione degli strumenti urbanistici sia generali che attuativi, avviato con la L.R. 23/97.

10.1. Norme di immediata operatività

Nel primo gruppo di norme (ossia quelle di immediata operatività) troviamo i commi 14, 15, 16, 17 nonché 21, che introducono novità procedurali inerenti le fasi di formazione e di predisposizione del P.R.G., che caratterizzano il processo definito di *co-pianificazione* e che danno atto con certezza della data di entrata in vigore (efficacia) dei PRG e relative varianti, modificando tacitamente sul punto anche il disposto dell'art. 13, l.r. 23/1997.

In particolare tali innovazioni riguardano le modalità di pubblicità e partecipazione dei cittadini, degli operatori economici, delle associazioni di natura sociale ed economica nonché delle Istituzioni stesse nell'ambito del procedimento di predisposizione e di formazione degli strumenti urbanistici generali e relative varianti.

Infatti, nel comma 14 si afferma il principio, tradotto, poi, in vere e proprie regole procedurali, della necessità di *assicurare ai cittadini un'adeguata informazione in merito alla definizione delle scelte urbanistiche e la trasparenza dell'azione amministrativa* mediante la necessaria pubblicazione su un quotidiano o un periodico locale delle seguenti fasi del procedimento di formazione dello strumento urbanistico generale e relative varianti:

- dell'avvio del processo di pianificazione, fissando a tal fine un termine entro cui chiunque possa presentare istanze ai fini della determinazione delle scelte urbanistiche;
- della successiva adozione e deposito del piano al fine di consentire la presentazione di osservazioni;
- dell'efficacia del piano conseguente alla pubblicazione dell'avviso di deposito del P.R.G. sul B.U.R.L.

Oltre alla forme di pubblicità obbligatoria su un quotidiano o periodico locale delle varie fasi del procedimento di formazione del P.R.G. e sue varianti, il Comune potrà avvalersi, come espressamente previsto dal successivo comma 15, di nuove forme di informazione ai cittadini, ossia quelle radiotelevisive e informatiche (si pensi ad Internet).

Nell'ambito delle nuove norme di immediata applicabilità particolare interesse, in considerazione del loro carattere innovativo, rivestono, poi, quelle dei successivi commi 16 e 17.

Infatti, tali commi introducono un principio fortemente innovatore, identificabile nel processo c.d. di *copianificazione* nelle scelte urbanistiche.

In particolare il comma 16 prevede la necessità che il Comune garantisca, mediante idonee forme di consultazione pubblica, da individuarsi autonomamente, la partecipazione dei cittadini e il concorso delle organizzazioni sociali ed economiche alla formazione del P.R.G. e delle sue varianti.

Successivamente il comma 17 introduce una procedura necessaria ai fini della legittima formazione del P.R.G. e sue varianti, ossia l'indizione, in sede di predisposizione del P.R.G., di apposite forme di consultazione, ad esempio mediante Conferenza dei Servizi, della Regione, della Provincia e delle altre Amministrazioni interessate, ad esempio la Sovrintendenza e/o l'Ente Gestore di Parco o di altro tipo di area protetta, al fine di valutare contestualmente i vari interessi pubblici rappresentati dalle specifiche osservazioni e proposte, raccolte a termini dei precedenti commi 14, lett. a) e 16.

La consultazione della Regione, della Provincia e delle altre Amministrazioni interessate, prevista dal comma 17, si salda, dunque, con la consultazione la raccolta di osservazioni e proposte, contemplata nei commi precedente (14, lett.a) e 16), collegando così i livelli partecipativi di natura prettamente istituzionale, ossia quelli con le citate Amministrazioni, con quelli di natura sociale, vale a dire quelli riguardanti i cittadini, gli operatori economici nonché le organizzazioni sociali ed economiche.

Tali nuove modalità operative riguardano le fasi di predisposizione e formazione dello strumento urbanistico generale e delle sue varianti strutturali, ossia quelle non ricomprese nella L.R. 23/97, come espressamente disposto dal comma 13.

Per tali varianti non strutturali, disciplinate dalla citata L.R. 23/97, nonché per il Regolamento Edilizio, la L.R. 1/2000 introduce, invece, specifiche innovazioni procedurali, dirette a semplificare ulteriormente le procedure in argomento, consistenti:

- nell'attribuzione direttamente al Comune e non più alla Regione della pubblicazione sul BURL delle varianti stesse, le rettifiche e del Regolamento Edilizio (vedi comma 24, punto a, b, e);
- nell'approvazione direttamente in capo al Consiglio Comunale e non più alla Giunta Regionale dell'approvazione definitiva dei piani attuativi di interesse sovracomunale una volta acquisito il parere regionale (che diventerà provinciale una volta entrato in vigore il PTCP, vedi successivo paragrafo). Nel caso tale parere (già regionale e in futuro provinciale) sia negativo, il Consiglio Comunale dovrà prenderne atto e chiudere il procedimento non approvando il piano attuativo di interesse sovracomunale, diversamente, ossia in caso di parere positivo o condizionato, il Consiglio Comunale dovrà approvare definitivamente il piano attuativo di interesse sovracomunale e decidere sulle osservazioni ed opposizioni introducendo *in toto* le eventuali modifiche richieste:

nel caso di inerzia comunale nel chiudere il procedimento in argomento si applicano le disposizioni sull'intervento sostitutivo previste dall'art. 8 della L.R. 23/97, in quanto compatibili con la fattispecie in esame (comma 24, lett. d).

Particolare importanza assume, poi, tra le norme di immediata operatività riguardanti l'attività urbanistico-edilizia dei Comuni la disciplina sull'intervento sostitutivo di cui agli artt. 26 e 27 della L. 1150/42, mantenuto dalla L.R. 1/2000 in capo alla Regione (art. 2, comma 2, lett. m). La scelta del legislatore di mantenere eccezionalmente tali poteri in capo alla Regione comporta automaticamente una precisa definizione del campo di intervento in relazione alle fattispecie considerate. Infatti, nel mantenere tali poteri in capo alla Regione sono state di conseguenza definiti i livelli di intervento da ricondursi necessariamente ad un interesse pubblico regionale, che andrà circoscritto alle funzioni rimaste di competenza regionale ai sensi del comma 2 dell'art. 3. Pertanto i presupposti per l'esercizio dei poteri repressivi in argomento e in particolare per l'annullamento di concessioni edilizie (art. 27, l. 1150/42) saranno:

- l'accertata illegittimità della concessione edilizia;
- l'inerzia del Comune ad annullare la concessione edilizia illegittima in via di autotutela;
- la sussistenza di un interesse pubblico di livello regionale all'annullamento della concessione edilizia illegittima, riconducibile alle funzioni rimaste di competenza regionale ai sensi del comma 2 dell'art. 3 (ad esempio violazione di piani o programmi regionali o delle linee generali di assetto del territorio regionale o di atti di indirizzo regionali, quali i criteri di urbanistica commerciale o per le attività produttive, o delle norme sulla VIA e relativi criteri attuativi).

Tali presupposti dovranno naturalmente sussistere contestualmente ai fini dell'intervento regionale in argomento.

10.2. Norme applicabili dall'entrata in vigore dei PTCP

Se le norme sopra illustrate (commi 14, 15, 16, 17 e 24), relative alla c.d. *co-pianificazione* e alle modifiche delle modalità di pubblicazione sul BURL delle varianti urbanistiche semplificate di cui alla L.R. 23/97 e del Regolamento Edilizio, sono applicabili immediatamente dall'entrata in vigore della L.R. 1/2000, quelle contenute ai commi 18, 19, 20 e 23, relative alla c.d. *auto-approvazione* del P.R.G. e relative varianti nonché dei piani attuativi di interesse sovracomunale, saranno applicabili, come espressamente disposto al comma 22, a partire dalla data di entrata in vigore del P.T.C. di ciascuna Provincia.

Dette norme, quindi, entreranno in vigore in tempi differenziati provincia per provincia, in relazione alla data di entrata in vigore dei rispettivi PTC.

Poste tali premesse di ordine generale vanno ora analizzate le novità procedurali introdotte dalle norme in questione in ordine all'approvazione dei P.R.G. e relative varianti, escluse quelle di cui alla L.R. 23/97 per le quali rimangono fermi i disposti contenuti nell'art. 3 della legge stessa, come espressamente previsto al comma 13.

Le novità introdotte dai commi 18 e 19 riguardano in particolare:

- il meccanismo approvativo del P.R.G. e relative varianti, nonché dei piani attuativi di interesse sovracomunale, che spetta in via esclusiva al Comune su parere della Provincia;
- tale parere va espresso, garantendo il confronto con il Comune, perentoriamente entro 90 giorni dal ricevimento del piano, che va trasmesso contestualmente al suo deposito nella segreteria comunale;
- all'infruttuosa scadenza del predetto termine il Comune può comunque procedere alla decisione sulle osservazioni e all'approvazione definitiva del P.R.G. o sue varianti;
- il contenuto del predetto parere provinciale deve riguardare esclusivamente la compatibilità del P.R.G. con gli elementi di carattere sovracomunale contenuti nel PTCP, mentre per tutti gli aspetti di ordine diverso, ossia non di carattere sovracomunale, la Provincia non potrà operare alcuna censura, in quanto la responsabilità del rispetto degli atti legislativi e normativi è posta esclusivamente in capo al Comune, ciò in nell'ottica di *auto-responsabilizzazione* del Comune, che esclude in materia

urbanistica controlli amministrativi di legittimità;

- qualora la Provincia nel suo parere evidenzi elementi di incompatibilità con il proprio PTC, il Comune, in sede di decisione sulle osservazioni e approvazione definitiva del P.R.G., dovrà provvedere ai necessari adeguamenti;
- nel caso in cui il Comune non provveda ai predetti adeguamenti può essere richiesto l'intervento sostitutivo della Regione mediante nomina di un Commissario ad acta, che, in base alle regole generali sull'intervento sostitutivo in campo urbanistico sancite dalla L.R. 23/97, verrà scelto nell'ambito dell'apposito Albo previsto dall'art. 14 della medesima legge 23 ed opererà con le modalità e nei termini di cui all'art. 8, commi 2, 3 e 4 della legge stessa;
- il parere della Provincia da esprimersi negli stessi termini e con i medesimi contenuti sopra esposti, sostituirà, poi, quello regionale previsto dall'art. 10, commi 2 e 3 della L.R. 23/97, in ordine ai piani attuativi di interesse sovracomunale.

Per chiudere questa breve rassegna sulle nuove norme concernenti le procedure di approvazione dei P.R.G., occorre porre l'attenzione su una nuova forma di intervento sostitutivo prevista dal comma 23, che decorrerà anch'essa a partire dall'entrata in vigore dei PTCP.

Questa nuova forma di intervento sostitutivo riguarda ipotesi di P.R.G. e relative varianti contrastanti con i disposti delle lett. a), b), c), d) dell'art. 10 della l. 1150/42 e successive modificazioni e integrazioni, consistenti, in particolare, nella violazione:

- di previsioni contenute in strumenti pianificatori di livello sovracomunale;
- di vincoli paesistico-ambientali ed idrogeologici;
- di vincoli di tutela del patrimonio storico-artistico: nel caso di vincoli previsti dalla l. 1089/39 il Commissario ad acta dovrà acquisire il parere della competente Sovrintendenza.

Anche per questo tipo di intervento sostitutivo il Commissario ad acta, scelto nell'ambito dell'Albo previsto dall'art. 14 della L.R. 23/97, opererà secondo il procedimento stabilito dall'art. 8, commi 2, 3 e 4 della stessa legge 23.

L'istanza di commissariamento potrà essere presentata dai soggetti che nel corso del procedimento di predisposizione e/o formazione del P.R.G. e relative varianti abbiano presentato specifiche osservazioni sugli stessi argomenti per cui si chiede l'intervento sostitutivo. Anche per quanto concerne la norma in argomento (comma 23) essa non sarà applicabile alle varianti urbanistiche di cui alla L.R. 23/97, in quanto, come espressamente disposto dal comma 13, per tali varianti rimangono ferme le procedure previste dalla legge stessa.

In via conclusiva si ricorda che dall'entrata in vigore dei PTCP spetterà alle Province e non più ai Comuni l'esercizio dei poteri sostitutivi in materia urbanistico-edilizia, con riferimento:

- al rilascio di concessioni edilizie (art. 4, l. 493/93 come modificato e integrato dall'art. 2, comma 60 della l. 662/96);
- a tutti i casi previsti dalla L.R. 60/77 (Programmi Pluriennali di Attuazione).

Rimangono, invece, di competenza regionale i casi di intervento sostitutivo, tassativamente individuati come di competenza regionale dalla stessa L.R. 1/2000 o da altre specifiche leggi di settore, in particolare:

- i casi di cui agli artt. 26 e 27, l. 1150/42, come illustrati al precedente paragrafo (vedi comma 2, lett. m);
- la fattispecie di cui al comma 19, relativa all'adeguamento del P.R.G. al parere provinciale;
- l'ipotesi di cui al comma 23 concernente le fattispecie di illegittimità dei P.R.G. individuate dal comma stesso;
- l'intervento sostitutivo in materia paesistica di cui all'art. 11, comma 2 della L.R. 18/97 e quello in materia di componente geologica nella pianificazione comunale, di cui alla L.R. 41/97;
- tutte le altre fattispecie in cui la vigente legislazione espressamente prevede il ricorso all'Albo regionale dei Commissari ad acta, di cui all'art. 14 della L.R. 23/97.

SEZIONE VI LINEE GUIDA: LA PIANIFICAZIONE INFRAREGIONALE

11. Governare le trasformazioni del territorio

11.1. Premessa

In materia di linee guida per la formazione dei PTCP e dei PRG e, alla luce dei nuovi orientamenti ispirati ai principi di sussidiarietà e sostenibilità che trovano espressione nella L.R. 1/2000, nonché delle considerazioni sviluppate nella sezione del piano relativa all'analisi delle tendenze, l'attenzione si sposta:

- sul piano dei rapporti tra soggetti e livelli istituzionali, dal controllo degli atti all'instaurazione di una proficua cooperazione nel governo dei processi di trasformazione territoriale ed urbana;
- sul piano dei contenuti, dalla verifica del dimensionamento della capacità insediativa alla valutazione dell'impatto delle scelte di piano.

Le indicazioni che seguono si attengono a questa impostazione.

11.2. Un sistema basato sulla pianificazione

Il sistema urbanistico italiano, come quelli della maggior parte dei Paesi avanzati, è basato sulla pianificazione, nel senso che tutte le trasformazioni di natura edilizia e urbanistica del territorio, per non essere dichiarate abusive e soggette a sanzioni, devono essere conformi ai piani generali, che sono obbligatori, e ai piani attuativi (ove previsti).

L'esistenza di questo regime giuridico potrebbe generare l'erronea convinzione che siano i piani a determinare le trasformazioni del territorio. Lo statuto dell'urbanistica, infatti, si regge su un delicato equilibrio: i piani governano le trasformazioni, ma possono farlo solo entro certi limiti, cioè a patto di farsi interpreti delle domande della società e del mercato, che sono abbastanza rigide.

Non è un caso che, in determinati ambiti territoriali e in determinati periodi, la maggioranza o la totalità dei Comuni seguano percorsi evolutivi molto simili, cosicché chi esamina a posteriori le vicende del territorio su vasti ambiti coglie assai più facilmente le tendenze generali che non le particolarità locali: c'è la fase in cui la crescita si condensa nei centri maggiori, poi quella in cui investe le immediate periferie, poi quella dello spopolamento delle città e così via. C'è la fase delle licenze singole e quella delle grandi lottizzazioni, dei Piani di Insediamento Produttivo e dei Piani di Edilizia Economica Popolare.

Queste tendenze generali si impongono superando le differenze di colore politico delle amministrazioni locali e anche le differenze di impostazione dei piani che, laddove non le abbiano previste o non siano comunque in grado di assorbirle (e ciò accade molto spesso) vengono adeguati a colpi di varianti.

11.3. Tendenze leggibili alla scala ampia

Ciò accade, ovviamente, perché il mercato impone proprie logiche spaziali, dipendenti dalla geografia fisica e dall'accessibilità, che portano i processi insediativi ad assumere configurazioni spaziali chiaramente leggibili alla scala ampia, come appare evidente dalle tavole commentate nel volume 1.

Le considerazioni precedenti potrebbero indurre a una conclusione diametralmente opposta a quella prima ipotizzata, cioè a decretare la sostanziale inutilità dei piani urbanistici. Ma anche questa sarebbe sbagliata. Non è affatto vero che sia lo stesso avere o non avere un piano, averlo buono o cattivo, far valere una disciplina o dare libero sfogo alle tendenze spontanee.

La verità è che la pianificazione urbanistica non può presumere di opporsi efficacemente alle domande che la società e il mercato esprimono con forza (ed è bene che sia così), ma può e deve

governare e regolare le forme e i modi della risposta. Come una buona rete idraulica, deve incanalare l'acqua attraverso sezioni opportunamente dimensionate, non lasciarla divagare per i campi né tantomeno ostacolarne il deflusso. Altrimenti vi è il rischio – o meglio la certezza – che l'acqua, cercandosi da sé la via di minor resistenza, sgorgi nel luogo più inopportuno.

11.4. Due tipi di domanda

Dal punto di vista dell'urbanistica, le domande della società nei confronti del territorio sono di due tipi: quelle che si manifestano in ambito locale e devono trovare riposta a tale scala, e quelle la cui risposta deve essere trovata entro un raggio ampio, alla scala metropolitana, regionale o nazionale e internazionale.

Quali esempi di fenomeni leggibili alle diverse scale territoriali, possiamo citare: per la scala metropolitana, il "traboccamento" della residenza e delle sedi di lavoro intorno ai grandi comuni e lungo direttrici di traffico privilegiate; alla scala regionale, le differenze delle forme di organizzazione del territorio che si riscontrano, ad esempio, tra le valli alpine, la Brianza e la pianura irrigua, e che già Carlo Cattaneo rilevava oltre centocinquanta anni fa; a scale ancora superiori, le logiche che presiedono alla localizzazione delle filiali delle imprese transnazionali o di istituzioni o soggetti sovranazionali come la Fondazione Guggenheim.

Quanto più si sale di scala, tanto più la domanda mobile è caratterizzata da imprevedibilità, poiché risponde a logiche imprenditoriali complesse. Pertanto, un buon sistema di pianificazione, oltre a predisporre scelte localizzative idonee per ciò che si può ragionevolmente prevedere, deve anche essere attrezzato per reagire senza affanno alle sollecitazioni imprevedibili che richiedono risposte rapide, nell'interesse della comunità regionale, provinciale o locale.

11.5. Domanda di qualità e di identità

Ovviamente, la domanda che si esprime ai vari livelli non riguarda soltanto le case e gli spazi d'impresa, ma anche l'accesso alle risorse ambientali e culturali: è una domanda che si esprime non solo in termini di quantità ma anche, in misura crescente, di qualità.

Un termine che esprime bene un'aspettativa diffusa circa la qualità dei luoghi è "identità", quell'essenza indefinibile e preziosa la cui tutela è il compito primario della pianificazione locale.

Un tentativo sistematico di cogliere e rappresentare il mosaico delle identità che compongono il tessuto territoriale lombardo è contenuto nel Volume 2 del Piano Territoriale Paesistico Regionale.

Altre operazioni che vanno nella medesima direzione sono state condotte dal Politecnico di Milano e dall'IRER per conto della Regione.¹⁰

Queste letture qualitative del quadro territoriale offrono indicazioni, complementari rispetto a quelle contenute nel presente documento, da elaborare e sviluppare in sede di formazione dei PTCP.

11.6. Domanda radicata localmente, domanda mobile

Con riferimento alla dimensione locale, possiamo definire *endogene*, ovvero generate all'interno, le domande espresse dalla comunità stessa, e *esogene* le altre, provenienti dall'esterno.

Nella nostra regione, l'assenza finora di un'efficace pianificazione d'area vasta ha impropriamente addossato al sistema dei piani locali il compito di far fronte a entrambi i livelli della domanda. Ciò ha sottoposto molti comuni a pressioni insostenibili e ha determinato scelte localizzative spesso irrazionali dal punto di vista dell'interesse generale (per esempio, grandi centri direzionali in luoghi non dotati di sistemi di trasporto adeguati).

Nella fase che si apre con la formazione dei PTCP, questa anomalia può e deve finalmente essere corretta.

11.7. Le vocazioni del territorio

Queste considerazioni ci forniscono un primo criterio per interpretare correttamente l'espressione "vocazioni del territorio" usata dal legislatore nazionale nella legge 142/90, con riferimento ai PTC provinciali, e ripresa dalla L.R. 1/2000 con l'aggiunta del termine "generali": il PTCP deve riconoscere la tendenziale configurazione spaziale dei processi insediativi e dare ai comuni gli elementi necessari affinché questi, nei loro piani, possano predisporre le opportune risposte, che potranno, secondo le circostanze, essere di acquiescenza o di resistenza, in sede locale, alle pressioni del mercato, purché nel complesso tornino i conti alla scala territoriale e nessuna domanda legittima resti inevasa.

11.8. I compiti della pianificazione

In linea generale possiamo dire che:

- tutti i comuni, attraverso i loro piani, dovrebbero proporsi di organizzare un'offerta insediativa adeguata a soddisfare – in qualità e quantità – la domanda endogena o localizzata prevedibile entro un ragionevole orizzonte temporale
- tutti i comuni, in relazione alla loro collocazione territoriale e alla loro accessibilità, possono inoltre legittimamente aspirare ad accogliere quote della domanda esogena o mobile, che può scegliere dove localizzarsi e quindi risponde a criteri di competitività dell'offerta insediativa
- in un'ottica di rigorosa sussidiarietà, il PTCP detta criteri e definisce indirizzi volti a garantire che:
 - le scelte urbanistiche di ciascun comune non danneggino i comuni contermini;
 - le previsioni urbanistiche intese a "catturare" la domanda mobile siano correttamente localizzate e valutate rispetto alle esigenze di tutela ambientale e alle grandi reti infrastrutturali nonché complessivamente commisurate – in qualità, quantità e collocazione – all'entità dei processi ragionevolmente prevedibili in base alle tendenze in atto;
 - in un'ottica di flessibilità, il sistema sia in grado di rispondere correttamente e rapidamente alle eventuali sollecitazioni imprevedute e improvvise che non trovano adeguata risposta nei piani vigenti.

11.9. La copianificazione

Da quanto sopra evidenziato ed in osservanza a quanto prevede la legge emerge l'importanza del principio della copianificazione.

L'istituzione presso le province di una conferenza dei comuni e delle comunità montane, con funzioni consultive e propositive in materia di pianificazione, l'intesa da stipularsi tra provincia e comuni, in caso di individuazione di fabbisogni non risolvibili su scala comunale, in sede di formazione di PTC, infine l'indizione della consultazione con la regione la provincia e le altre amministrazioni interessate in sede di predisposizione del piano regolatore costituiscono i passaggi fondamentali delineati dalla legge regionale nel rispetto di tale principio.

11.10. I progetti territoriali di rilevanza regionale

L'attività di pianificazione provinciale e comunale si deve inserire in modo partecipe e propositivo nelle linee della programmazione generale della Regione, che trovano la loro compiuta definizione nel Documento di programmazione economico-finanziaria regionale (Dpefr) e nel Programma Regionale di Sviluppo (PRS) che ne costituisce parte integrante.

Il Dpefr individua le linee di programmazione del governo regionale per il triennio 2000-2002, partendo dalla lettura dello scenario macro-economico di riferimento e dall'identificazione delle grandi questioni da affrontare alle quali risponde con precise indicazioni d'intervento; il PRS, attraverso il collegamento politiche-obiettivi-progetti, evidenzia la dimensione strategica della attività regionale e il rapporto che intercorre tra le linee programmatiche e i progetti strategici.

¹⁰ Vedi "Analisi dell'assetto e delle trasformazioni territoriali della Regione Lombardia" rapporto di ricerca elaborato dal Dipartimento di Scienze del Territorio del Politecnico di Milano, a cura di Pier Carlo Palermo (IRER, Milano febbraio 1999, rapporto intermedio).

Il quadro programmatico pianificatorio e progettuale che ne risulta viene a costituire un fondamentale riferimento per orientare e guidare l'azione di governo del territorio ai livelli provinciale e comunale, ai quali fornisce criteri metodologici, indirizzi di contenuto e opzioni strategiche per i diversi settori d'intervento. Con esso si dovranno pertanto coordinare le conseguenti scelte di pianificazione degli Enti locali, nel momento di predisposizione dei loro piani.

In questo paragrafo si desumono dai due documenti le principali linee di fondo delle politiche regionali in campo territoriale, ambientale e infrastrutturale, e si individuano quei progetti strategici che possono costituire riferimento, conosciuto e di indirizzo, per l'attività di pianificazione delle province e dei comuni.

E' peraltro opportuno precisare che la prossimità dell'aggiornamento del PRS, in coincidenza con la scadenza della legislatura, rende necessario che in sede di elaborazione dei documenti di pianificazione provinciale tali riferimenti siano verificati ed eventualmente adeguati.

Tra le questioni di maggior peso nella transizione della Lombardia alle soglie del duemila, crescita, competitività e coesione sociale, in un quadro di sostenibilità ambientale, costituiscono la sfida principale, sottoposte al condizionamento di due fattori opposti: da una parte l'aumento delle relazioni che intercorrono con i riferimenti nazionali e internazionali, dall'altra la differenziazione dei sistemi di sviluppo locale. Il territorio lombardo risulta sempre più "plurale" nelle sue modalità insediative, nella sua struttura sociale, nella molteplicità dei soggetti chiamati, per ruolo istituzionale o per capacità di sviluppo locale, a concorrere al suo governo. Con riferimento a questo scenario, le indicazioni programmatiche del Dpefr puntano su l'individuazione di progetti non più concepiti secondo una logica settoriale, bensì in una visione strategica e integrata, che attivi i diversi attori in un processo condiviso, e che risolva i deficit infrastrutturali e di servizi incentivando nel contempo le potenzialità di sviluppo locale. In questo quadro, che risulta innovato anche sul piano procedurale grazie al nuovo modello di programmazione, particolare importanza vengono ad assumere gli strumenti della programmazione negoziata di livello locale, in special modo accordi di programma e patti territoriali, che consentono la concertazione tra più soggetti e l'aggregazione di diverse risorse finanziarie su attività di programmazione unitaria.

I riferimenti per le politiche territoriali ed urbanistiche

La Regione risponde all'esigenza di individuazione di nuovi modelli ed assetti organizzativi del territorio regionale ed infraregionale attraverso la definizione di due importanti atti di indirizzo territoriale, quali il presente documento e il Piano territoriale paesistico regionale (Progetto 5.1.2). Le linee prioritarie delle politiche regionali in campo territoriale prevedono anche l'attuazione del principio di "federalismo amministrativo" introdotto dalle recenti riforme legislative nazionali. Le innovazioni principali riguardano il ruolo delle Province e il nuovo assetto delle competenze degli enti locali nel processo di pianificazione del territorio (Progetto 5.1.2), il completamento della riforma della legge urbanistica regionale, con l'aggiornamento della disciplina sui centri storici, sulle capacità insediative e sulla dotazione di aree per attrezzature pubbliche (Progetto 5.1.1), il pieno recepimento delle normative comunitarie in materia di valutazione di impatto ambientale (Progetto 5.1.4).

Le priorità in campo territoriale ed ambientale

Il principio dello sviluppo sostenibile informa le politiche territoriali ed ambientali della Regione Lombardia orientando la qualificazione e lo sviluppo dei sistemi insediativi verso modalità compatibili con l'esigenza sempre più pressante di garantire condizioni di riequilibrio ecologico e ambientale e di promuovere il recupero e la valorizzazione delle risorse naturali, paesistiche, storico-culturali.

In ordine al riassetto idrogeologico, nel quadro delle attività connesse all'attuazione della legge sulla difesa del suolo, sono previsti studi e indagini per la definizione delle zone a rischio idrogeologico, con la graduazione dei diversi livelli di rischio connessi (Progetto 5.3.1), nonché programmi d'intervento in attuazione del Piano Valtellina (Progetto 9.1.3), con riferimento ai sistemi insediativo-

ambientale, produttivo, infrastrutturale. Anche il Piano di Tutela delle Acque (Progetto 6.3.1), che prevede azioni di pianificazione d'uso del territorio e misure per la tutela quali-quantitativa del sistema idrico, verrà a costituire stralcio del piano di bacino ai sensi della legge 183/89.

L'integrazione tra le azioni regionali per la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio e specifiche strategie di difesa della specie e di tutela dalla biodiversità è prevista dalla Carta della natura, programma per la difesa integrata delle specie e dei biotopi (Progetto 5.1.8), così come il rapporto tra agricoltura, ambiente e paesaggio rurale è oggetto del Progetto SAL.Va.Te.R., di salvaguardia e valorizzazione del territorio rurale (Progetto 5.7.1), che prevede indirizzi, normative e interventi per la protezione e la valorizzazione dello spazio rurale, il controllo e la verifica delle sue trasformazioni.

Ambiti di particolare rischio ambientale concentrati nell'area metropolitana sono oggetto di azioni specifiche; rientrano tra queste i progetti integrati di risanamento, anche in termini di riequilibrio e riassetto territoriale, del bacino Lambro-Seveso-Olona (Progetto 6.2.1), il programma di difesa idraulica della città di Milano e dei territori del bacino Lambro-Seveso-Olona (Progetto 5.3.4), il controllo dell'innalzamento della falda freatica nell'area milanese (Progetto 6.2.4).

Infine, alcuni interventi mirati sono previsti per il ripristino di condizioni di naturalità e il riequilibrio delle condizioni ambientali con l'impiego di tecniche di ingegneria naturalistica attraverso l'individuazione di criteri e modalità tecnico-operative da utilizzare per le diverse tipologie di opere negli interventi sulle aree degradate da fattori naturali e antropici (Progetto 5.1.5), e per la valorizzazione paesistica e ambientale di un'area in ambito a forte urbanizzazione, attraverso lo sviluppo di un'iniziativa pilota di individuazione, finanziamento e progettazione di itinerari cicloturistici, in coerenza con le indicazioni del Piano Territoriale Paesistico Regionale (Progetto 5.1.2).

Le priorità in campo infrastrutturale

Anche nel campo della mobilità, l'esigenza di dare attuazione al nuovo assetto di competenze e di ruoli funzionali contraddistingue le linee di fondo delle politiche regionali, individuando come prioritarie la realizzazione della riforma del trasporto pubblico locale, l'attuazione degli accordi Stato-Regione sul sistema ferroviario regionale, il trasferimento delle competenze in materia di viabilità alle Regioni e agli enti locali. (Progetti 8.1.1, 8.1.2, 8.1.3, 8.4.1).

In questo contesto il Piano regionale della mobilità e dei trasporti, attualmente in fase di nuova definizione, rappresenta l'occasione per unificare i diversi momenti pianificatori all'interno di un quadro che considera le interrelazioni tra le diverse problematiche ambientali, territoriali, insediative.

Ulteriori priorità riguardano lo sviluppo del sistema aeroportuale e conseguono dall'avvenuta approvazione del Piano territoriale d'area Malpensa: prevedono il governo delle trasformazioni territoriali ed economiche indotte dall'apertura dell'aeroporto (Progetto 8.3.3), l'integrazione del nuovo hub nel sistema aeroportuale lombardo (Progetto 8.3.2), la realizzazione degli interventi infrastrutturali atti a garantirne la completa accessibilità stradale e ferroviaria (Progetto 8.3.1).

Anche l'assetto delle infrastrutture per l'interscambio modale delle merci è stato definito da un piano regionale che prevede un sistema a rete di poli attrezzati in ragione della loro ubicazione territoriale di prima o seconda corona rispetto a Milano e, all'interno di questo, la prioritaria attuazione del centro intermodale di Segrate, il completamento delle procedure relative all'interporto di Bergamo Montello, la definizione di accordi per i poli logistici di Cremona Cavatigozzi e di Mantova Valdaro (Progetto 8.5.1).

Infine, le previsioni di sviluppo e razionalizzazione della rete della viabilità regionale sono indirizzate alla risoluzione dei problemi – infrastrutturali, ambientali, urbanistici – relativi alla viabilità nell'area pedemontana (Progetto 8.4.2), al potenziamento del sistema tangenziale di Milano e dei principali poli regionali (Progetti 8.4.3 e 8.4.5), al miglioramento dell'accessibilità viaria nelle aree periferiche (Progetto 8.4.4).

Le priorità nel campo del patrimonio culturale

Il patrimonio storico e culturale viene riconosciuto come risorsa essenziale per lo sviluppo culturale e del sistema socio-economico regionale, ed è oggetto di una serie di interventi a valenza infrastrutturale che prevedono il coordinamento con altre attività di interesse territoriale, paesistico ed ambientale. In questa sede si collocano i progetti di riqualificazione e valorizzazione di importanti testimonianze del patrimonio storico regionale, sia relativi a specifici ambiti già individuati, come il Parco Reale di Monza (Progetto 5.6.1) e il Naviglio Grande (Progetto 5.6.2), sia riferiti a singoli edifici e beni culturali, quali il Progetto 10.1.7 che prevede la riqualificazione degli edifici di interesse pubblico e di particolare pregio storico, artistico e sociale e il Progetto 12.3.1 per il coordinamento tra le politiche regionali, in collaborazione con Sovrintendenze, privati, Università ed Enti Locali, per il recupero e la valorizzazione dei beni culturali.

Anche la valorizzazione delle identità e delle tradizioni locali viene considerata di particolare importanza ed è oggetto di iniziative per l'individuazione di ambiti a specifica identità culturale, come l'avvio di 5 progetti pilota riferiti ai luoghi della tradizione e del lavoro (Progetto 12.2.2), e come la realizzazione di itinerari pilota nelle aree della Val Camonica, del medio corso dell'Adda, della Lomellina e dell'Oltrepò pavese (Progetto 12.2.1).

Il sistema distributivo e il sistema fieristico lombardo

Il processo di liberalizzazione e semplificazione amministrativa, che ha interessato anche le competenze regionali in materia economica, ha portato ad una proposta di revisione della normativa regionale sul commercio che punta ad integrare pianificazione territoriale ed urbanistica e programmazione commerciale per lo sviluppo di una rete distributiva più moderna (Progetto 14.2.6). Sempre nell'ottica di un equilibrato inserimento territoriale si muove lo studio per l'individuazione delle aree provinciali a vocazione fieristica (Progetto 15.2.1), che prevede la mappatura relativa alle dislocazioni territoriali per settori produttivi delle manifestazioni fieristiche in Lombardia, e uno studio sulle prime proposte di individuazione (nelle aree di Bergamo, Cremona e Monza).

Alcuni supporti per le politiche urbanistiche

Sono da citare inoltre alcune iniziative volte alla realizzazione di manuali, e alla formazione di documenti di criteri e indirizzo, che forniscono supporti tecnici e conoscitivi alle politiche urbanistiche di livello locale. Tra questi si ricordano il Progetto 10.1.6 per una città senza barriere, che prevede un apposito progetto di legge e specifici manuali tecnici in materia di accessibilità degli edifici, spazi e servizi pubblici e privati aperti al pubblico, il Progetto 10.1.8 che definisce un documento di linee-guida in materia di arredo urbano, per la sistemazione degli spazi nei centri storici e delle aree degradate con la creazione di nuovi valori di centralità nell'ambito delle periferie urbane e il Progetto 10.1.11, che definisce modalità di sistemazione razionale del sottosuolo per servizi ad alta tecnologia nei Comuni localizzati in aree ad alta densità abitativa o in ambiti territoriali a particolare sensibilità ambientale.

L'attenzione ai sistemi informativi

Una particolare attenzione, all'interno del documento di programmazione regionale, è rivolta alla creazione di singoli sistemi informativi di interesse specificamente territoriale, o di natura più precisamente settoriale. Ne deriva un patrimonio di informazioni e conoscenze che, interrelate tra loro, costituiranno una base conoscitiva e metodologica di grande importanza per le attività di pianificazione sottoordinate. Si possono citare, tra le diverse attività previste a specifico contenuto territoriale: – il Mosaico degli strumenti urbanistici comunali, che prevede il censimento dello stato dei sistemi informativi provinciali, l'informatizzazione degli strumenti urbanistici comunali e loro varianti, nonché il continuo aggiornamento delle informazioni (Progetto 5.1.7); – il sistema informativo per la valutazione di impatto ambientale (S.I.L.V.I.A.), articolato su più moduli, uno dei quali costruito anche in funzione dell'utilizzo presso uno sportello aperto al pubblico (Progetto 5.1.4); il sistema informativo regionale beni ambientali (SIBA), che prevede un sistema di rappre-

sentazione informatizzata, su base cartografica, degli ambiti territoriali sottoposti a tutela e dei loro elementi paesistici caratteristici (Progetto 12.3.4); il sistema informativo regionale beni culturali: Carta del rischio del patrimonio culturale, in coordinamento con la Carta del rischio predisposta dall'Istituto Centrale per il Restauro (Progetto 12.3.3); l'Osservatorio permanente sulle aree dismesse, che prevede una mappatura di tutto il territorio regionale e la creazione di un archivio centrale di base (Progetto 10.1.4); il sistema informativo sulla bonifica e l'irrigazione del territorio (S.I.B.I.Te.R) che fornisce dati sulla rete irrigua lombarda (Progetto 5.1.6); il sistema informativo regionale per l'ambiente (SIRA), che si articola in 9 sottoprogetti e che ha già consentito la realizzazione di un primo Rapporto sullo stato dell'ambiente (Progetto 5.2.5).

12. Indirizzi di assetto per i Piani Provinciali

12.1. Premessa

La predisposizione dei Piani territoriali di coordinamento delle province si inserisce, come ampiamente documentato, in un processo di pianificazione del territorio lombardo particolarmente articolato ed in evoluzione, sia per quanto attiene le linee di riferimento della programmazione regionale e locale sia per quanto riguarda la stessa disciplina dell'attività di pianificazione, soprattutto a seguito dell'entrata in vigore della L.R. 1/2000..

Da una parte vi è pertanto la necessità che l'azione provinciale si inserisca con efficacia in tale processo, contribuendo a definire i principali progetti di trasformazione territoriale da realizzare e a inserirli correttamente nel contesto ambientale ed insediativo in cui essi saranno collocati.

D'altra parte si ravvisa la necessità di impostare correttamente – secondo i principi della nuova legge regionale – il rapporto con l'attività di pianificazione comunale.

In merito è appena il caso di ricordare che il rapporto tra Provincia e Comuni, nella formazione dei rispettivi piani e soprattutto nella fase di elaborazione del primo Piano territoriale di coordinamento, deve essere caratterizzato da uno spirito di effettiva cooperazione, posto che entrambi gli enti sono impegnati a perseguire, da posizioni diverse, i medesimi obiettivi di qualità ambientale e paesistica, competitività territoriale, sostenibilità ambientale.

Non si deve tuttavia ignorare che la diversità di posizioni può portare anche a significative divergenze, poiché, a fronte della razionale condivisione degli obiettivi, vi sono situazioni pregresse difficili da modificare e gli effetti di una situazione finanziaria spesso difficile che induce ogni comune a perseguire il beneficio fiscale attraverso le politiche urbanistiche di sviluppo.

Può quindi accadere, ed è probabile che accada, che alcuni comuni percepiscano come ingiustamente penalizzanti, o comunque siano indotti a non accettare, politiche territoriali pur sostenute da buone ragioni di razionalità alla scala dell'area vasta.

È quindi necessario predisporre ad accettare, da entrambe le parti, ragionevoli compromessi, soprattutto nella fase di avvio del nuovo assetto istituzionale delineato dalla L.R. 1/2000. D'altra parte, a ciò provvede il disposto del comma 27 dell'art. 3 più volte richiamato.

Alla luce di queste considerazioni, le indicazioni che seguono devono essere interpretate come stimoli a far evolvere il quadro della pianificazione territoriale verso una configurazione sempre più efficiente e sostenibile, piuttosto che come prescrizioni da interpretare e applicare rigidamente, pena il rischio di una crisi di rigetto che sarebbe difficilmente recuperabile.

12.2. Le aree strategiche della pianificazione provinciale

L'esame della natura e dei contenuti del PTCP può essere condotto secondo due chiavi di lettura:

- in termini giuridico-formali, attraverso l'interpretazione delle norme statali e regionali che ne disciplinano la formazione e gli effetti, con particolare riguardo alla L.R. 1/2000;
- in termini tecnici e sostanziali, attraverso la definizione di linee guida cui le province debbono attenersi nella formazione dei

rispettivi strumenti, ai sensi e per gli effetti del combinato disposto dei commi 2, lett. c) e 25 dell'art. 3 della L.R. 1/2000.

Per quanto riguarda il primo aspetto, si rinvia alla sezione V del presente documento.

Il secondo aspetto è specificamente trattato nei paragrafi seguenti, fermo restando che l'intero testo del presente documento costituisce riferimento per la formazione dei PTCP.

Come già detto nel capitolo 9, ai sensi della L.R. 1/2000 il PTCP è atto di programmazione territoriale generale, con valenza di piano paesistico e ambientale, che ha:

- un mandato ampio per quanto riguarda la definizione degli obiettivi generali da perseguire mediante le politiche territoriali (art. 3, comma 25)
- un mandato più specifico a definire gli indirizzi strategici di assetto del territorio a livello sovracomunale, con valenza di piano di settore, per alcune materie (comma 26: quadro infrastrutturale, salvaguardia paesistica e ambientale, assetto idrico, idrogeologico e idraulico-forestale);
- una competenza sulle politiche insediative non esclusiva, ma subordinata alle intese con i comuni interessati (comma 27).

Si ritiene pertanto, conseguentemente all'impostazione fornita dalla legge regionale, di indicare – nel presente capitolo – gli elementi e i principi essenziali per l'assetto del territorio su cui si dovrà esprimere l'attività di pianificazione provinciale.

Verranno pertanto fornite le linee di riferimento con particolare attenzione alle seguenti principali aree di indirizzo generale:

- a) la valorizzazione e la tutela delle risorse paesistico-ambientali e la promozione, in generale, della qualità del territorio;
- b) le linee di riferimento per lo sviluppo degli insediamenti urbani;
- c) la promozione di politiche "sostenibili" per l'orientamento della localizzazione delle attività di rilevanza territoriale significativa;
- d) l'assunzione di politiche territoriali ed urbanistiche ambientalmente sostenibili;
- e) la realizzazione di una rete verde territoriale, considerata sotto i profili della valenza ecologica e della fruibilità

Non si entrerà, volutamente, nel merito di talune politiche settoriali (quali quelle delle infrastrutture, dell'assetto idrico, idrogeologico ed idraulico-forestale), in quanto su di esse la Regione ha già provveduto o sta provvedendo con altri specifici documenti, ai quali si rinvia.

In merito risulta peraltro necessario sottolineare l'orientamento che la Regione esprime affinché, in sede di predisposizione dei PTCP, le Province assumano con puntualità le scelte operate anche nei predetti piani di settore, in particolare allo scopo di ottimizzare le ricadute sul territorio e promuovere una efficace integrazione con gli obiettivi di sviluppo insediativo, tutela dell'ambiente e coordinamento dell'attività urbanistica dei comuni.

12.3. Il paesaggio preconditione delle scelte di pianificazione territoriale

L'attribuzione della "valenza paesistica" al Piano territoriale provinciale non deve essere intesa come mera applicazione di uno specifico disposto legislativo, ma come principio base di riferimento per la stessa impostazione del Piano provinciale.

Il rispetto di tale presupposto costituisce, infatti, una condizione fondamentale affinché sia possibile individuare e conseguire obiettivi di assetto del territorio volti a tutelare e valorizzare le identità locali e, nel contempo, a difenderne, o recuperarne, la qualità complessiva.

Su questo argomento, che attiene specificamente ai contenuti di natura paesistico-ambientale del PTCP, è stato prodotto, come già ricordato nel precedente capitolo 2.2, uno specifico atto di indirizzo regionale, cui si fa qui riferimento specifico senza naturalmente riprenderne tutti gli aspetti ma richiamandone esclusivamente alcuni degli elementi di impostazione principale.

Come pure già ricordato il PTCP è infatti da assumere quale "piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali" ai sensi dell'art. 1 bis della legge 431/1985.

L'emanazione dei relativi criteri, ai sensi della L. R. 18/97, è successiva alla definitiva formulazione della proposta di Piano territoriale paesistico regionale. I criteri regionali si muovono pertanto in coerenza e in continuità con tale strumento di pianificazione paesistica e ne assumono i principi fondamentali.

In coerenza con quanto proposto dal Piano Territoriale Paesistico Regionale i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale sono destinati a divenire a tutti gli effetti importanti tasselli del Piano del paesaggio lombardo.

Da quanto detto si evince l'importanza che vengono ad assumere gli aspetti paesistico-ambientali nel processo di pianificazione provinciale.

I criteri regionali hanno delineato un percorso metodologico e fornito le informazioni utili affinché sia garantita la coerenza tra i diversi piani e la confrontabilità degli elaborati ad essi allegati.

Il metodo proposto assume la lettura dei caratteri paesistici dell'intero territorio provinciale quale azione, fondamentale e irrinunciabile, preliminare al processo di definizione delle scelte di piano.

La fase ricognitiva, svolta e completata in coerenza con le indicazioni contenute nel Piano Territoriale Paesistico regionale e secondo gli indirizzi forniti dai criteri, è seguita da due operazioni: l'attribuzione della rilevanza paesistica alle diverse componenti, la ricognizione del degrado paesistico-ambientale. La prima fa riferimento ad una valutazione delle diverse componenti in relazione sia ai rapporti visuali che a quelli strutturali – naturalistico-ambientali e storico-culturali – con il territorio. Particolare attenzione viene rivolta alla evidenziazione dei nodi (centri, nuclei, emergenze architettoniche...) e delle connessioni (rete della viabilità, canali ..) della tessitura storica del territorio provinciale.

Il confronto tra le diverse letture conduce poi, secondo le linee guida tracciate dai criteri, alla individuazione di ambiti, sistemi ed elementi di rilevanza paesistica provinciale.

Gli esiti di questa fase di sintesi sono di grande importanza in quanto in base ad essi e al confronto con l'analisi critica dei processi di crescita in atto, si sviluppano gli elementi di giudizio tramite i quali il Piano provinciale:

1. definisce le proprie previsioni e quelle dei piani di settore provinciali nonché valuta le indicazioni dei piani regolatori comunali, oltreché l'efficacia e la completezza del sistema dei vincoli vigente;
2. individua le opportunità di valorizzazione paesistica, anche in funzione turistica, scientifico-didattica e ricreativa, e le situazioni che richiedono interventi di presidio, recupero e riqualificazione;
3. articola la propria disciplina paesistica al fine di garantire:
 - la tutela e la valorizzazione:
 - dei valori paesistici diffusi;
 - dei sistemi e degli elementi paesistici di rilevanza provinciale;
 - delle zone di particolare interesse paesistico-ambientale;
 - la riqualificazione delle situazioni di degrado o di criticità paesistico-ambientale;
 - la coerenza degli interventi a livello locale, in particolare con riferimento alla valorizzazione paesistica della rete stradale fondamentale.

Ai criteri regionali sono inoltre allegati alcuni documenti di riferimento, utili a fini operativi o conoscitivi, tra i quali tre particolarmente significativi per l'individuazione della struttura insediativa storica del territorio (centri e nuclei, viabilità, idrografia artificiale, presenze extra-urbane):

- studio sulla cartografia storica a scala territoriale corredato dall'elenco delle tavolette I.G.M. in scala 1: 25.000 con indicazione delle levate storiche;
- censimento dei catasti storici esistenti per comuni lombardi corredato dalle mappe relative alla copertura territoriale dei diversi catasti;

- la viabilità storica in Lombardia – relazione e cinque tavole (riferite a cinque diversi periodi storici: Età romana, Età moderna, Restaurazione, Età contemporanea).

Si ricorda che i criteri emanati dalla Regione si configurano come atto di indirizzo con efficacia ai fini dell'espressione del parere regionale nei confronti dei PTC provinciali.

12.4. Linee strategiche di assetto per le politiche insediative

12.4.1. Un modello di "organizzazione territoriale reticolare"

Nel capitolo 4 si è ricordato come la Lombardia non sia una regione "statica", con un assetto insediativo ormai consolidato, ma al contrario una regione nella quale sono in atto processi di riorganizzazione del territorio, tali da incidere sulla vita dei cittadini, sulla capacità di generare e attrarre investimenti e imprese, sulle condizioni generali dell'ambiente, quindi sulla sostenibilità degli assetti territoriali.

L'insieme delle tendenze individuate configura un modello che si può definire "diffusivo" e di "clusterizzazione" (espansione a grappolo), segnato dal passaggio da un sistema policentrico storico, fondato su città autonome dal punto di vista delle funzioni e delle tradizioni economiche, ma gravitanti su Milano, ad un sistema che distribuisce le funzioni all'interno dell'area metropolitana tra diversi centri urbani consolidati.

Sono stati accennati i rischi di tale modello (paragrafo 4.14), ma anche gli aspetti positivi (paragrafo 4.15), sintetizzandoli sotto le tre categorie territorio/ambiente/paesaggio, mobilità, città.

Alla luce di queste considerazioni, nel capitolo 8 sono state delineate le opzioni di politica insediativa che la pianificazione territoriale, ai vari livelli, si trova ad affrontare, con riferimento a:

- la diffusione residenziale
- la diffusione delle attività produttive e dei servizi
- il governo degli effetti indotti dalle grandi infrastrutture
- l'eventuale uso di meccanismi perequativi quali strumenti per aumentare l'efficacia e l'equità dei piani.

Alla luce delle indicazioni che provengono dal quadro di riferimento europeo richiamato al capitolo 7, anche per quanto riguarda il tema dell'assetto insediativo, si possono sintetizzare nei termini seguenti gli obiettivi cui la pianificazione provinciale deve tendere.

Il policentrismo per una rete di polarità attrattive

Le analisi condotte in questa sede e l'ampia letteratura recente in materia segnalano che nella realtà lombarda convivono due tendenze solo apparentemente contraddittorie:

- quella diffusiva, più volte richiamata;
- quella della polarizzazione intorno al polo metropolitano primario;

entrambe in contrasto con la configurazione policentrica che costituisce una peculiarità della Lombardia, in quanto felice sintesi del modello "parigino" (con metropoli dominante) e del modello "renano" (basato sulla rete di poli equivalenti e complementari).

In relazione a questa tematica, è possibile avanzare l'ipotesi di due scenari, che possiamo definire rispettivamente di *redistribuzione* e di *riarticolazione*.

Per quanto riguarda il primo scenario, si assume come modello l'*area vasta multinodale polarizzata*, da intendersi come sistema di centri terminali ai vertici delle radiali tradizionali che polarizzano lo sviluppo territoriale in aree periferiche; si tratta di uno scenario sostanzialmente già in atto, ancorché in via di progressiva erosione.

Quanto al secondo, che prefigura l'*organizzazione territoriale reticolare*, si tratta di scenario potenziale, laddove il disegno infrastrutturale non vede la presenza di collegamenti trasversali, di scenario latente, per i comuni più vicini al capoluogo, dove cominciano a mostrarsi segni di connettività funzionale e conurbazioni fisiche.

Rispetto ai due scenari riveste un ruolo critico quello delle politiche infrastrutturali, nella dialettica tra i sistemi di trasporto più legati al potenziamento dei collegamenti radiali a lunga distanza nell'area metropolitana, nel caso di reti polarizzate, e quelli preposti alle connessioni trasversali interne, funzionali alla domanda di comunicazioni intra - e interperiferiche nel caso delle reti multipolari caratteristiche del secondo scenario.

Ovviamente, non si può ignorare che i margini di manovra sul versante del miglioramento dell'offerta di trasporto di massa, di per sé non amplissimi, sono in molti casi insufficienti a "fare la differenza" in una situazione nella quale l'incidenza di tale modo sull'insieme degli spostamenti e sulle convenienze localizzative è sempre più debole.

Di qui la problematicità delle "opzioni strategiche" sopra richiamate e la necessità di commisurare attentamente gli obiettivi enunciati agli strumenti disponibili.

Con questa consapevolezza, diviene necessario porre l'accento anche sulle *condizioni* che devono essere rispettate in sede di formazione dei piani e di valutazione dei singoli interventi rilevanti, condizioni che si possono così riassumere:

- per l'ambiente: la definizione di un sistema di compatibilità (che è, peraltro, uno degli aspetti meglio sviluppati nei documenti della pianificazione provinciale esaminati nel capitolo 5) che passa anche attraverso l'attribuzione di ruoli ambientali differenziati alle diverse parti del territorio a progettazione;
- per le infrastrutture: la presa d'atto del ruolo strutturante dell'offerta di mobilità e quindi la ricerca di più strette connessioni tra condizioni di accessibilità e politiche insediative, nonché una valutazione più attenta dei possibili effetti collaterali sul piano insediativo delle politiche di governo del traffico (avendo presente che tanto l'inquinamento atmosferico quanto le limitazioni al traffico finiscono per essere potenti incentivi alla rilocalizzazione dai centri urbani verso aree sempre più periferiche);
- per quanto riguarda il tema delle indicazioni circa le vocazioni generali del territorio con riguardo agli ambiti di area vasta, analizzato dal punto di vista giuridico-procedurale nel capitolo 9, all'interno del presente capitolo vengono formulati i criteri per il riconoscimento dei fabbisogni generali ed i requisiti per la definizione degli ambiti di area vasta.
- particolare attenzione dovrà essere posta al tema della struttura del territorio, e cioè all'organizzazione per nodi e reti e alla messa in evidenza di polarità, con il riconoscimento di un ruolo alle città medie e ai sistemi di piccole città
- infine il rafforzamento o il riorientamento della politica localizzativa delle funzioni o attività ad elevata concentrazione di presenze, residenza, servizi, industria di trasformazione, grande distribuzione.

Per operare all'interno di queste indicazioni è necessario sviluppare, in particolare per l'ambito delle dinamiche metropolitane, oltre che un *approccio diffuso* di orientamento e di attenzione ai comuni e ai sistemi locali, ed a un *approccio progettuale e di indirizzo*, anche un *approccio strategico*, di concertazione con attori rappresentativi di ambiti settoriali, reticolari e areali, per i grandi progetti, e con gli attori locali per gli interventi diffusi.

12.4.2. Orientamenti per le politiche territoriali sovracomunali

Un tema di carattere generale che si pone all'attenzione delle Province nello svolgimento del loro compito pianificatorio è indubbiamente quello attinente al compito di definizione degli indirizzi strategici di assetto territoriale a livello sovracomunale, con riferimento alle componenti indicate dalla legge in materia (art. 3 della L. R. 1/2000)

Il comma 27 dell'art. 3 della legge dispone poi che "il PTCP può avere, previa intesa tra la Provincia e i Comuni interessati, contenuti ulteriori rispetto a quelli indicati dal comma 26 e in particolare può individuare aree da destinare al soddisfacimento di specifici fabbisogni non risolvibili su scala comunale".

Dalla norma si evince che:

- l'individuazione delle aree destinate a soddisfare la domanda che si manifesta alla scala non locale è un contenuto possibile ma non necessario del PTCP;
- tale individuazione non può essere operata contro la volontà del comune territorialmente interessato;
- non è specificato in che modo si pervenga all'intesa, purché questa ci sia.

D'altra parte, poiché la legge parla di "fabbisogni non risolvibili su scala comunale", è evidente che il modo appropriato per risolvere tali "fabbisogni", là dove siano presenti, consiste nel darsene carico in sede di PTCP.

Pertanto, si deve logicamente interpretare la formulazione della legge nel senso che il PTCP *possa non avere i contenuti in questione se e in quanto non si individuino tali "specifici fabbisogni ecc."*, ma non possa invece fare a meno di darsene carico qualora questi emergano e siano riconosciuti come tali.

Il passaggio dal dettato normativo alla sua applicazione in sede tecnica e operativa non è immediato: come riconoscere, in pratica, i "fabbisogni" di cui al comma 27.

Un primo possibile modo di procedere è quello basato sul consenso: quando comuni e provincia si trovino d'accordo nello stabilire che una determinata funzione o previsione appartenga a tale categoria, il problema è automaticamente risolto.

Un secondo criterio è quello dimensionale. Ad esempio, l'art. 4 comma 2 della LR 14/99 attribuisce al PTCP il compito di "definire disposizioni in materia di grandi strutture di vendita", senza ulteriori specificazioni.

La stessa L.R. 1/2000, trattando di infrastrutture, definisce di livello sovracomunale quelle interessanti l'intero territorio provinciale o comunque il territorio di più comuni.

Si tratta di due motivazioni diverse (l'una attiene all'ampiezza dell'area sulla quale la struttura esercita un'influenza, l'altra alla materiale estensione della struttura stessa attraverso i confini di più comuni) ma comunque riferibili a un criterio dimensionale o sistemico, e tale ragionevole argomento può essere esteso, per analogia, a tutte le reti che organizzano il territorio e a tutti i servizi che hanno bacini d'utenza sovracomunali.

Vi è poi un terzo criterio, applicabile a funzioni per le quali non è immediatamente verificabile il criterio dimensionale visto sopra, ma che tuttavia tendono evidentemente a disporsi nel territorio in funzione di fattori che non sono esclusivamente di scala locale, come la residenza o gli insediamenti produttivi.

In questi casi, sono gli aspetti quantitativi che determinano la scelta del livello di decisione appropriato: 20 case in un paese di 500 abitanti sono una questione di livello locale, 200 case rinviano a una scala superiore perché spostano gli equilibri di un assetto territoriale consolidato e mettono in discussione il mercato immobiliare di altri comuni.

Quindi, per queste funzioni più diffuse, come la residenza o le piccole e medie attività produttive, che peraltro contribuiscono in misura determinante a ridisegnare l'assetto territoriale, sembra corretto adottare un criterio quantitativo piuttosto che dimensionale: non è la dimensione del singolo oggetto o intervento che ne connota la scala sovracomunale, ma la quantità degli oggetti o interventi che trascende il "fabbisogno locale".

È questo per l'appunto il criterio qui adottato per definire la "domanda locale" e che delimita, per differenza, la domanda non locale.

In definitiva, possiamo definire pertinenti all'ambito non locale, quindi di competenza del PTCP, che localizza previo accordo con i comuni interessati i seguenti elementi:

- le reti che si estendono con continuità attraverso i territori di più comuni
- le grandi attrezzature e impianti che servono un bacino d'utenza sovracomunale
- tutto ciò che eccede le soglie quantitative della domanda locale e che rinvia pertanto a un bacino di domanda di scala sovracomunale.

Si indica pertanto, nel seguito, una impostazione metodologica per consentire alle Province, nell'ambito del loro Piano territoriale, di

promuovere il coordinamento della localizzazione degli insediamenti conseguenti al "soddisfacimento di fabbisogni non risolvibili su scala comunale".

Tale impostazione potrà trovare applicazione specifica nei diversi ambiti territoriali provinciali, fermo restando il rispetto dei principi generali qui espressi:

1. le previsioni insediative si articolano in due livelli, relativi rispettivamente al soddisfacimento:

- 1.1. della domanda locale, indotta dalla crescita endogena (cioè generata localmente) e correttamente definibile, di norma, alla scala comunale;
- 1.2. della domanda territorialmente mobile o esogena (cioè proveniente dall'esterno della comunità locale), correttamente definibile, di norma, alla scala sovracomunale.

2. Per quanto riguarda le previsioni rivolte al soddisfacimento della domanda locale o endogena, si indica il seguente percorso logico:

2.1. predimensionamento di massima

- si considera rispondente alla domanda endogena l'espansione al disotto di una determinata soglia quantitativa;
- il tasso di espansione così definito si applica alla superficie urbanizzata da definirsi secondo criteri uniformi;
- si ottiene in tal modo un calcolo dell'estensione delle aree di espansione "endogene".

2.2. verifica d'impatto: natura dei suoli, sviluppo dei perimetri, aspetti paesistici (tale percorso, più in dettaglio esposto nel capitolo 0, sarà seguito dai Comuni nella costruzione dei Piani regolatori generali, nel rispetto dei Piani territoriali provinciali):

- al valore individuato si applica una verifica d'impatto basata su diversi criteri, che tengano conto della natura, localizzazione e forma delle aree individuate;
- in base all'esito della verifica d'impatto, la superficie come sopra determinata è soggetta a essere incrementata (in caso di impatto contenuto) o ridotta (in caso di impatto elevato);
- all'interno delle aree di espansione così definite, è lasciata al comune la scelta delle modalità di utilizzazione, in termini di funzioni e densità edilizie.

3. Per la domanda insediativa esogena, è necessario che si pervenga a una convergenza d'intenti tra Comune e Provincia, ai sensi del comma 27, previa l'eventuale definizione di opportuni ambiti territoriali di riferimento, al fine di garantire una conveniente offerta di attrezzature e di servizi, e di individuare localizzazioni che corrispondano ai migliori livelli di accessibilità e di compatibilità ambientale e paesistica conseguibili in ciascun ambito, in coerenza con le presenti linee guida.

Il comune potrà individuare con il proprio PRG aree di espansione in misura superiore a quelle definite in base ai criteri suddetti. Queste sono considerate funzionali alla domanda esogena, quindi soggette a verifica alla scala sovracomunale e subordinate alle intese di cui all'art. 3 al comma 27 della 1/2000.

Ogni Provincia dovrà individuare criteri puntuali, sia di tipo quantitativo che di tipo qualitativo, da utilizzare per stabilire la natura e la quantità delle espansioni endogene che i comuni gestiranno direttamente.

Per quanto riguarda gli aspetti qualitativi, si dovrà evidentemente fare riferimento alla natura delle funzioni da insediare e al bacino d'utenza cui esse si riferiscono, come illustrato nei paragrafi successivi.

Con riferimento alle considerazioni di tipo quantitativo, potrà essere individuata una soglia massima¹¹ da utilizzare come tasso di espansione da commisurare alla superficie urbanizzata per abitante.

Gli elementi che interverranno a influenzare ed eventualmente a modificare le quantità così determinate sono quelli riconducibili al concetto di *vocazione o compatibilità territoriale*, da integrare con i parametri conseguenti alla *forma dell'area* e quindi con il perimetro, più o meno sensibile, del nuovo insediamento. Nel capitolo relativo alla pianificazione comunale sono individuati più precisamente gli elementi che andranno a concorrere alla definizione dell'impatto dell'insediamento e che quindi ne determineranno il maggiore o minore peso.

Le Province, con il loro PTCP, potranno fornire elementi di conoscenza del territorio, con riguardo al valore agronomico e pedologico, per la funzione ecologica che esso svolge e per la rilevanza paesistica che riveste, così da agevolare i comuni nella definizione dei propri ambiti di sviluppo, senza trascurare l'impatto che tali ambiti determinano sul territorio.

A conclusione del "*modello applicativo*" in appendice al capitolo sulla pianificazione comunale, viene presentato un esempio applicativo dei concetti illustrati, allo scopo di esemplificare una possibile applicazione del percorso metodologico individuato.

12.5. Politiche di sostenibilità per la domanda mobile

Per sua natura, la domanda esogena o mobile non può essere "calcolata" a partire dalla scala locale, poiché (a) si genera altrove e (b) si soddisfa dove trova le condizioni più favorevoli. Tuttavia, poiché la maggior parte di tale domanda è comunque mobile entro ambiti territoriali di limitata estensione (dell'ordine delle poche decine di chilometri, o addirittura dei pochi chilometri), essa può essere ragionevolmente stimata – pur con tutte le incertezze e cautele dal caso – alla scala della Provincia e della Regione. Per alcune ulteriori considerazioni su questo tema, si rinvia alla scheda tecnica 2 del volume 3.

In ogni caso, si deve ricordare che il problema del dimensionamento è secondario rispetto a quello della corretta individuazione e localizzazione degli spazi destinati alle diverse funzioni e alle diverse componenti della domanda. Quando le scelte urbanistiche siano attente a questi obiettivi, un ragionevole sovradimensionamento dell'offerta di spazi rispetto alla domanda prevedibile non solo non preoccupa, ma contribuisce al buon funzionamento del mercato.

Poiché, come già detto, la domanda esogena può essere (e si vorrebbe che fosse) concentrata in un numero di localizzazioni più limitato di quella endogena, queste possono e dovrebbero essere scelte in ciascun ambito territoriale in base a un'attenta valutazione dei requisiti di:

- razionalità localizzativa
- ridotta conflittualità ambientale e paesistica
- agevole accessibilità.

Questi requisiti definiscono, nel loro insieme, la sostenibilità della domanda mobile. Essi valgono in generale, ma non sono i medesimi per tutte le funzioni. Pertanto, limitandosi a considerare le grandi categorie funzionali, si deve ragionare diversamente secondo che si abbia a che fare con la residenza, con attività industriali di trasformazione, con centri commerciali, con attività nelle quali vi è una grande concentrazione di persone con modesto afflusso di merci.

La tabella seguente sintetizza gli aspetti più significativi da considerare.

¹¹ Nell'esempio riportato in appendice al capitolo 16 è stata approssimata all'1% per ogni anno al quale si estendono le previsioni del PRG

| Attività o funzione | Razionalità localizzativa | Compatibilità ambientale e sociale | Accessibilità |
|-------------------------------|---|--|--|
| Tutte le funzioni | | Zona esente da rischi naturali e industriali. | Buona connessione con le reti di grande comunicazione. Zona dotata di urbanizzazione primaria di adeguata capacità. |
| Residenza | In prossimità di centri consolidati o di altri luoghi dotati dei servizi elementari. Appoggiata a servizi pubblici di base non sottodimensionati. In luoghi gradevoli, con presenza di verde. | Distante da fonti di inquinamento acustico, atmosferico, magnetico. | Servita da strade con solo traffico locale leggero. A distanza pedonale da fermata anche secondaria di bus o treno. |
| Uffici e servizi alle persone | Cfr. accessibilità. Baricentrica rispetto al bacino di domanda o di utenza. Possibilmente in luoghi gradevoli, con presenza di verde. | Fattori di rischio nelle grandi zone monofunzionali. | A distanza pedonale da nodo primario della rete del trasporto collettivo in sede propria. Buona accessibilità da strade di adeguata capacità. Adeguata disponibilità di spazi per parcheggi. |
| Industria di trasformazione | Cfr. accessibilità. | Distante da zone residenziali commisurata alla natura delle lavorazioni. Dimensioni idonee a garantire l'efficienza di sistemi di presidio ambientale (depuratori ecc.) | Connessa con la viabilità principale senza attraversamento di zone residenziali. |
| Grande dettaglio | In zone nelle quali l'offerta non sia già sovradimensionata. Complementare rispetto ai centri commerciali consolidati. | Traffico indotto. Depauperamento del piccolo commercio tradizionale. Forte impatto visivo in luoghi di grande visibilità spesso alle porte di centri urbani. | Grande accessibilità per persone e merci. |

Sebbene le indicazioni contenute nella tabella siano elementari, considerando i piani regolatori vigenti come ciò che effettivamente accade sul territorio, ci si rende conto che in molti casi esse sono state frequentemente disattese.

Pertanto, non è fuori luogo sollecitare, nel quadro della formazione dei PTCP, un'attenta valutazione critica delle previsioni urbanistiche non ancora attuate, i cui esiti è opportuno rendere espliciti anche nei casi in cui, per valide ragioni anche contingenti (ad esempio, per impegni amministrativi già assunti), non sia possibile giungere alla soppressione delle previsioni giudicate non corrette in termini localizzativi.

Bisogna avere ben chiaro che l'obiettivo primario non è ridurre l'offerta insediativa (anche se ciò può essere opportuno in casi di evidente e ingiustificato sovradimensionamento) bensì mettere in campo un'offerta che abbia requisiti di razionalità localizzativa e sostenibilità, la quale possa gradualmente sostituire quella scorretta, contando anche sulla superiore competitività della prima nel lungo termine.

Questo processo di selezione e riorganizzazione dell'offerta deve operare innanzitutto all'interno di ciascun comune, ma non può evitare anche il confronto selettivo tra le previsioni urbanistiche di comuni diversi, sempre limitatamente alla quota rivolta alla domanda esogena.

Questo è un terreno di estrema delicatezza, nel quale ci si deve muovere con circospezione pari alla decisione. Una strada da esplorare è quella della partecipazione di più comuni alla predisposizione di operazioni che, pur essendo di norma nel territorio di un solo comune, abbiano rilevanza sovracomunale.

Di seguito vengono presentate le modalità tecnico operative da seguire nella localizzazione di una specifica categoria di funzioni, quelle definibili a elevata concentrazione di presenze, che sono state oggetto in passato di interventi, anche di grande dimensione, palesemente scorretti sotto il profilo localizzativo. Correlativamente, gli indirizzi coinvolgono anche l'utilizzazione delle aree dotate di elevati livelli di accessibilità.

Le indicazioni del presente capitolo valgono in quanto applicabili quali modalità tecnico operative per la valutazione delle opere di cui all'art. 3, comma 2, lett. G della L.R. 1/2000.

12.5.1. Disposizioni per la localizzazione di attività a elevata concentrazione di presenze.

Come si riconoscono le attività a elevata concentrazione di presenze

Si considerano attività a elevata concentrazione di presenze quelle che presentano almeno una delle seguenti caratteristiche:

- elevato rapporto fra il numero medio delle persone presenti e la superficie lorda di solaio (con valori pari o inferiori a 30 m² pro capite)

- densità edilizia elevata (indice di edificabilità territoriale $\geq 1,5 \text{ m}^2/\text{m}^2$ o $\geq 5 \text{ m}^3/\text{m}^2$)
- dimensione significativa (un ospedale, non un ambulatorio; un tribunale, non un ufficio postale).

I valori di densità si riducono per le attività che comportino frequente rotazione delle persone presenti, quali uffici frequentati dal pubblico, presidi sanitari e simili. In tali casi, si considerano a elevata concentrazione anche insediamenti con densità inferiori a quelle indicate.

Si intendono escluse dalla definizione generale di attività a elevata concentrazione di presenze, anche qualora presentino le caratteristiche suddette, la *residenza* e il *commercio al dettaglio*, che presentano specifici problemi.

Che cosa si intende per accessibilità

Per *accessibilità* di un punto del territorio si intende una misura del numero di residenti, posti di lavoro o servizi raggiungibili da quel punto entro un determinato tempo, in condizioni normali di traffico, con il mezzo proprio o con il trasporto collettivo.

Nel caso del trasporto collettivo, oltre che della velocità commerciale si tiene conto della frequenza delle corse.

Aldilà della definizione, la nozione di accessibilità è complessa. Essa, infatti, misura sia la *prossimità* di un punto del territorio a determinate attività o funzioni, sia la *facilità di accesso* a quel punto del territorio. In generale, questa distinzione va di pari passo con quella relativa ai modi di trasporto, collettivo o individuale.

I centri delle grandi città sono esempi della prima condizione, gli svincoli autostradali della seconda.

In passato, l'accessibilità era determinata essenzialmente dalla prossimità (accessibile = vicino) e dalla centralità, cui corrispondeva un addensamento delle reti di trasporto collettivo (treni, tram, bus). Attualmente, assume sempre più importanza la velocità con la quale ci si può spostare e quindi lo stato di congestione delle strade. L'accessibilità si sposta così verso zone sempre più periferiche. L'evoluzione del commercio dalla tipologia dei grandi magazzini (centrali, orientati al trasporto collettivo) a quella dei centri commerciali (periferici, orientati al trasporto individuale) è una manifestazione evidente di questa tendenza.

Questa evoluzione porta con sé una tendenziale diffusione delle condizioni di accessibilità e una conseguente indifferenza localizzativa, nel senso che l'attività che deve localizzarsi può scegliere tra molte posizioni sostanzialmente equivalenti. Ne deriva quel senso di confusione e di indeterminazione che sempre più caratterizza il paesaggio contemporaneo.

Accessibilità ai diversi modi di trasporto

Se si considerano le aree di potenziale insediamento in relazione alle diverse categorie di accessibilità (al mezzo collettivo, al mezzo

individuale, a entrambi), si constata che gli spazi edificabili dotati di buona accessibilità collettiva – legata soprattutto alla presenza di sistemi di trasporto in sede propria – sono limitati in numero ed estensione, mentre sono abbondanti quelli dotati di facile accesso alla rete stradale fondamentale (che poi questa sia in stato di congestione più o meno permanente, è un'altra questione). Estremamente rari sono poi gli spazi che godono al tempo stesso di buona accessibilità individuale e collettiva.

Attualmente, la sola accessibilità collettiva, disgiunta da un'accessibilità almeno discreta con il mezzo individuale, non è più considerata adeguata neppure per quelle funzioni – come gli ospedali o le università – che maggiormente se ne avvalgono, poiché comunque una parte crescente degli utenti (e soprattutto degli operatori) intendono servirsi del mezzo proprio: onde la tendenza a spostare anche tali attività verso localizzazioni sempre più periferiche, dove sia possibile disporre di ampi parcheggi a basso costo, anche se ciò danneggia gli utenti che non dispongono di mezzo proprio o che non lo userebbero altrimenti.

Si aggiunga che gli spazi edificabili ben serviti dal trasporto collettivo sono quasi tutti aree dimesse, perlopiù collocate internamente al tessuto urbano, quindi soggette a limitazioni più o meno severe per quanto riguarda i costi, le modalità di utilizzazione e le possibilità di espansione nel tempo.

In tali condizioni, l'ipotesi – ad esempio – di destinare a verde quote rilevanti di tali spazi, ancorché ispirata da una volontà di riqualificazione in senso ambientale di ambiti urbani a volte particolarmente problematici, appare intrinsecamente contraddittoria, in quanto ha per effetto ultimo l'ulteriore abbattimento del livello di potenzialità del mezzo collettivo.

L'accessibilità al trasporto collettivo

Come ben sanno gli utenti dei mezzi pubblici, non basta la fermata di un mezzo a garantire buoni livelli di accessibilità, ma si deve anche tenere conto della natura del mezzo (in sede propria o promiscua), della frequenza ed estensione oraria del servizio, del numero delle linee, delle condizioni nelle quali si viaggia ecc.

Quando si parla di grandi generatori di traffico, non si dovrà quindi parlare genericamente di presenza del mezzo collettivo, ma di connessione con la *rete fondamentale dell'accessibilità territoriale collettiva*, termine con il quale indichiamo quelle linee di trasporto collettivo, perlopiù in sede propria o protetta, che, in ragione della velocità commerciale e della frequenza, garantiscono determinati livelli di accessibilità.

Analogamente si parlerà di *nodi a elevata accessibilità collettiva* con riferimento alle fermate della rete fondamentale e di *siti a elevata accessibilità collettiva* per indicare quelli che sono pedonalmente accessibili da uno dei suddetti nodi, che comprendono gli spazi racchiusi entro una circonferenza di raggio fino a 500 m dalla fermata del mezzo e raggiungibili da questa con un percorso lineare privo di ostacoli o barriere o dislivelli o altri impedimenti agli spostamenti pedonali.

Il suddetto valore può essere ragionevolmente aumentato in presenza di sistemi di trasporto automatizzati, in sede propria, a libera disposizione degli utenti e visitatori dell'insediamento, come quello recentemente installato presso l'Ospedale San Raffaele.

È opportuno distinguere i nodi in *primari* e *secondari*, includendo tra i primi quelli che, tenuto conto del tipo e della qualità dei sistemi di trasporto presenti nell'ambito territoriale, garantiscono i più elevati livelli di accessibilità territoriale (quali stazioni ferroviarie dove fermano i treni interregionali e intersezioni di più linee di forza, in sede propria o protetta, del sistema di trasporto urbano o extraurbano).

I nodi strategici

Come già osservato, la maggior parte dei siti a elevata accessibilità collettiva esistenti in ciascuna provincia è costituita da aree interamente sature o comunque prevalentemente urbanizzate. Ai fini delle politiche insediative assumono quindi grande importanza quei nodi che dispongono di residua capacità insediativa utilizzabile per la localizzazione di attività a elevata concentrazione di presenze, tanto da potersi a buon titolo definire *nodi strategici*, siano essi primari o secondari.

Dei nodi strategici si dovrà anche considerare l'accessibilità ai mezzi individuali, poiché sono ormai ben poche le funzioni per le quali possa bastare una buona accessibilità al modo collettivo.

12.5.2. Obiettivi e azioni

Con riferimento a quanto sopra, il quadro sintetico degli obiettivi e delle azioni conseguenti può essere così rappresentato:

| Obiettivi | | Azioni |
|---|---|--|
| I. Evitare localizzazioni improprie | | |
| A. | Evitare la localizzazione di attività a elevata concentrazione di presenze all'esterno delle aree a elevata accessibilità collettiva. | <ul style="list-style-type: none"> Escludere previsioni urbanistiche che consentano la localizzazione di attività a elevata concentrazione di presenze all'esterno degli spazi a elevata accessibilità collettiva. |
| B. | Evitare l'utilizzazione impropria degli spazi a elevata accessibilità collettiva. | <ul style="list-style-type: none"> Inserire nei piani norme che esplicitamente riservino gli spazi a elevata accessibilità collettiva alle attività a elevata concentrazione di presenze. |
| II Promuovere localizzazioni appropriate | | |
| C. | Rendere disponibili spazi con i necessari requisiti di accessibilità in misura adeguata alla domanda espressa dalle attività che devono localizzarsi. | <ul style="list-style-type: none"> Rendere disponibili gli spazi liberi o liberabili in prossimità delle fermate delle linee di trasporto collettivo. Aumentare il numero delle fermate delle linee di trasporto collettivo. |

Come si vede, il primo problema che si pone è quello di redigere un bilancio dell'offerta – cioè del numero e della capacità insediativa dei nodi strategici presenti nel territorio di ciascuna provincia – e della domanda – cioè delle funzioni che comportano un'elevata concentrazione di presenze, a incominciare dai servizi pubblici, quali in particolare ospedali e università.

Sulla base di tale bilancio, che costituisce un elaborato fondamentale del PTCP, si potranno definire le strategie, da sviluppare su tre fronti, in base alla tabella precedente:

- come rendere effettivamente disponibili e appetibili (anche in termini di costo) per le funzioni a elevata concentrazione di presenze le aree disponibili nell'intorno dei nodi strategici
- come evitare che tali funzioni vadano a insediarsi in luoghi non appropriati sotto il profilo dell'accessibilità
- come estendere le reti e aumentare il numero dei nodi per il futuro.

È questo uno dei temi fondamentali sui quali si misura l'efficacia di un PTCP e la sua capacità di promuovere un assetto sostenibile del territorio.

Pertanto, il PTCP provvede a:

- identificare la rete fondamentale dell'accessibilità territoriale collettiva
- identificare e classificare i nodi e specificare quali tra questi assumono valore strategico ai fini della localizzazione di attività a elevata concentrazione di presenze.

I nodi si distinguono in:

- nodi esistenti di linee esistenti
- nodi programmati di linee esistenti
- nodi programmati di linee programmate.

L'attendibilità delle indicazioni relative alle opere programmate, anche con riferimento ai tempi di attuazione e alla prevedibile disponibilità delle risorse necessarie per realizzarle e per garantirne il funzionamento, risulta dai pertinenti atti della programmazione di settore e dai programmi delle Società che gestiscono gli impianti e il traffico.

12.5.3. Linee guida per la localizzazione delle attività produttive in genere

Benché importante e per certi versi emblematico, il tema delle attività a elevata concentrazione di presenze rappresenta soltanto una minima parte delle problematiche di natura urbanistica e territoriale connesse con le attività economiche e produttive in senso lato.

In effetti, il grande movimento di espansione e diffusione della struttura produttiva lombarda (e non solo lombarda) dai poli storici dell'industrializzazione verso l'intero territorio, in corso ormai da un trentennio, è basato prevalentemente su una tipologia di unità locali che – almeno al momento dell'insediamento – usano il territorio in modo estensivo, con rapporti molto bassi tra numero degli addetti e superficie occupata.

La strategia localizzativa prevalente, quando non si tratti di attività che prevedono anche la vendita al pubblico, è quella del decentramento, dell'allontanamento dai punti di maggiore concentrazione, quindi anche della sostanziale indifferenza rispetto al tema dell'accessibilità collettiva.

Da un'indagine relativa ai comuni dell'Oltre Po mantovano, emergono dati che fanno riflettere: i valori medi comunali sono intorno ai 350 m²/addetto e ai 30 addetti/ha, con punte di 500 m²/addetto e 20 addetti/ha. Pur ammettendo che questo non sia un campione rappresentativo della media regionale, ma soltanto una delle situazioni più periferiche della regione, i valori sono tali da rendere estremamente problematico qualunque sforzo per orientare le localizzazioni della piccola e media impresa in modo da conseguire un ruolo significativo del modo collettivo.

Rispetto a queste realtà i parametri da considerare sono prioritariamente e realisticamente altri, e attengono per un verso al tema della conflittualità ambientale, cioè alla scelta consapevole dei terreni, dall'altro a quello della dimensione minima efficiente delle aree industriali e di una relativa specializzazione dell'infrastruttura tecnologica.

In questo senso, sono da favorire e promuovere politiche volte a ottenere, tramite la concertazione e i bilanci di area (al livello del "circondario" o del "distretto") la riduzione del numero degli insediamenti produttivi e il loro orientamento verso un'offerta specializzata in funzione delle filiere e delle tipologie produttive prevalenti nelle diverse realtà territoriali.

A questi fini può essere efficace una politica mirata degli oneri di urbanizzazione.

12.5.4. La politica delle localizzazioni residenziali al livello di area vasta

Nella logica di considerare "esogeno" tutto ciò che trascende una certa soglia di espansione, anche la residenza ricade ampiamente sotto questa definizione ed è pertanto soggetta, limitatamente alle quote eccedenti la suddetta soglia, alle intese di cui al comma 27 più volte richiamato.

Anche in questo caso, l'obiettivo che la pianificazione deve porsi non è limitare la quantità dell'offerta, ma conseguire da un lato obiettivi di qualità e diversificazione della stessa, dall'altro di contenimento dell'impatto in termini di uso razionale del suolo, razionalità localizzativa, dimensione efficiente degli insediamenti.

A questo riguardo, valgono sostanzialmente le considerazioni finora svolte, oltretutto nei capitoli richiamati, con la specificazione che, trattandosi di localizzazioni territorialmente "mobili", quindi aperte a mercati residenziali ampi, i criteri di selezione delle localizzazioni e di contenimento degli impatti devono essere ancora più stringenti.

12.6. Ambiente e sviluppo sostenibile: principi di base per i piani provinciali

Prendendo spunto da quanto trattato all'interno della Sezione II del presente documento, e in particolare nel capitolo 3 relativo allo stato dell'ambiente in Regione Lombardia, si vogliono a questo punto evidenziare alcuni obiettivi generali verso i quali bisognerà tendere, che dovranno essere discussi e condivisi dai Piani Provinciali che a tali obiettivi dovranno ispirarsi.

L'obiettivo è quello dello sviluppo sostenibile, che dovrà permeare, a tutti i livelli e in modo trasversale, l'azione pianificatoria delle amministrazioni, per consentire una integrazione effettiva delle tematiche ambientali con le scelte di assetto insediativo e di sviluppo in generale.

Il presente documento affronta solo alcuni dei potenziali elementi d'interesse, qui di seguito sintetizzati, e su questi chiede alle province

di sviluppare una attenzione che diventi anche metodologia di azione, in coerenza con le sollecitazioni espresse in sede comunitaria (ad esempio con la promozione di "Agende 21 locali").

Per quanto attiene il tema della *biodiversità*, le argomentazioni principali trattate sono in via prioritaria da ricondurre al progetto della rete verde (si veda in merito il paragrafo successivo), impostato anche con la finalità di migliorare la qualità ambientale complessiva della regione.

E' evidente che in tal senso la rete del verde può essere considerata uno strumento necessario ma non sufficiente ad affrontare l'impo- verimento della "varietà" delle specie, e che l'obiettivo di una riduzione dei fenomeni di inquinamento è da trattare quale altro elemento fondamentale sul quale il potenziamento della varietà di habitat deve sostenersi.

Ma la *riduzione dei fenomeni di inquinamento* è a sua volta da considerare il nodo centrale anche in relazione alle altre tematiche affrontate nel capitolo 3; le politiche di assetto insediativo e infrastrutturale dovranno pertanto partecipare alla messa in moto di un processo che operi proprio nella direzione della riduzione, alla fonte, dei meccanismi che generano inquinamento nella più vasta accezione del termine, governando le trasformazioni o contenendole, valutandone preventivamente gli effetti e le implicazioni su tutta l'area vasta e prevedendo, in ultima *ratio*, le azioni obbligatorie di mitigazione e compensazione ambientale da mettere in atto.

Per quanto riguarda il rapporto con le politiche di carattere insediativo e infrastrutturale, si segnala altresì, con rilievo prioritario, l'obiettivo dei "*varchi ineditati da mantenere*", elemento questo già contenuto in alcune proposte di pianificazione provinciale, che si ritiene opportuno indicare come tematica da estendere a tutta la pianificazione provinciale. Tale indicazione è da mettere in relazione con le problematiche connesse alla *biodiversità* e al *progetto della rete verde*, ma anche con l'esigenza di ridefinire alcuni margini urbani e di riqualificare i limiti fra edificato e non edificato.

I Piani Provinciali dovranno pertanto dotarsi di adeguati approfondimenti degli aspetti ambientali, considerando sia gli elementi di interesse che le situazioni di crisi ed esplicitando la relazione che è intercorsa fra l'esito delle analisi e le scelte assunte.

Una conoscenza diffusa ed esaustiva del territorio considerato, al fine di quanto finora e di seguito specificato, dovrà fondarsi anche sull'utilizzo della documentazione tecnica già esistente alla quale ci si dovrà necessariamente riferire, integrandola e, se nel caso, modificandola. Si richiama in particolare la cartografia tematica regionale articolata nei tre "orientamenti" – urbanistico, agricolo-forestale e morfologico, le "basi informative ambientali" realizzate dall'ERSAL, per conto della Regione Lombardia, per le aree di pianura e collina, e le carte geoambientali per il territorio montano, nonché tutte le altre cartografie tematiche che si renderanno man mano disponibili.

In particolare i Piani Provinciali, in coerenza con quanto previsto dal comma 26 della L.R. 1/2000, dovranno produrre studi e analisi con riferimento allo stato del territorio, in relazione alle principali componenti di rilievo ambientale:

- uso del suolo, pedologia e attività economiche;
- tipologia dei coltivi;
- assetto idrico e idrogeologico e individuazione di fenomeni di dissesto;
- localizzazione degli ambiti soggetti a fenomeni di inquinamento o di degrado ambientale con indicazioni circa la natura e l'entità dei fenomeni stessi;
- ambiti a rischio di conurbazione o comunque aree di crisi perché a rischio di saturazione;
- consistenza e stato di conservazione del patrimonio forestale e degli ambiti boscati presenti nel territorio provinciale;
- individuazione degli ambiti tutelati (parchi regionali, naturali, sovracomunali, riserve ecc...) e degli elementi naturalistici di pregio;
- individuazione degli ambiti naturali principali, da considerare quali contesti primari di diffusione di elementi di interesse naturalistico;

- censimento della fauna con segnalazione delle specie a rischio;
- ogni altro tipo di approfondimento utile alla formazione della rete ecologica o richiesto dagli adempimenti di cui al comma 26 dell'articolo 3 della legge 1/2000 oltreché in coerenza con quanto detto nel paragrafo 9.3 del presente documento, con particolare riferimento alle integrazioni richieste dal Piano di Bacino e dai relativi criteri di prossima emanazione.

Le analisi di cui sopra, opportunamente raccordate con quelle aventi finalità paesistiche, dovranno essere strutturate in modo da fornire gli elementi di conoscenza utili alla definizione delle scelte in campo infrastrutturale e insediativo, dovranno servire per determinare specifici interventi di carattere ambientale, sulle acque, sul suolo ecc., costituiranno la base per la "costruzione" del progetto di rete ecologica, di cui al successivo paragrafo, ma dovranno anche essere rese disponibili ai comuni per la determinazione delle proprie scelte di trasformazione, in considerazione di quanto illustrato al capitolo 12.4 e nell'appendice al capitolo sulla pianificazione comunale relativamente al dimensionamento delle espansioni endogene.

Tali indagini avranno altresì significativa rilevanza ai fini della valutazione, nelle diverse sedi all'uopo incaricate, della compatibilità o ammissibilità di progetti di trasformazione del territorio, eventualmente non fatti oggetto di specifiche valutazioni nel contesto del PTCP.

12.7. La rete verde territoriale: progetto guida per la pianificazione provinciale

Le linee strategiche di assetto del territorio regionale possono essere considerate lo strumento privilegiato per una sistematica impostazione del sistema del verde regionale, il quale, a sua volta, dovrà fare riferimento all'attività pianificatoria delle Province e a quella attuativa delle comunità locali.

L'impostazione strategica del documento comporta la segnalazione di obiettivi, modalità, priorità e opportunità, e quindi determina l'individuazione della struttura fondamentale del sistema verde alla quale ricondursi.

Nel rispetto delle prime indicazioni espresse dalle province, e in particolare, prendendo spunto proprio da quanto contenuto in alcune proposte di pianificazione Provinciali, si rafforza la convinzione che la questione del verde debba essere ora affrontata in maniera organica, fornendo alcune indicazioni direttamente, ma soprattutto individuando una metodologia che le Province utilizzeranno allo scopo di predisporre un esteso approfondimento del tema.

L'elemento fondamentale è quello della rete ecologica, che non può essere intesa come semplice individuazione di strisce verdi per connettere ambiti di tutela già esistenti, ma piuttosto come sistema interamente da realizzare, con interventi di rinaturalizzazione da prevedere sui corridoi e/o sugli ambiti di appoggio della rete, con finalizzazioni e caratteristiche diverse a seconda delle tipologie faunistiche prioritarie presenti, o a seconda degli specifici obiettivi che si vorrebbero conseguire.

La fruizione e la rete ciclabile regionale

Posto, inoltre, che la fruibilità del territorio rappresenta uno degli elementi sostanziali della rete territoriale regionale, una particolare attenzione dovrà essere posta alla realizzazione di una *rete ciclabile*, raccordando le previsioni provinciali con quelle contenute negli specifici programmi regionali, oltreché recependo le proposte di rilievo di livello comunale, e facendo riferimento alle indicazioni contenute in tal senso nel Piano territoriale paesistico.

Il documento regionale indica pertanto alcuni criteri fondamentali per la definizione della rete da parte delle Province, al fine di ottenere una offerta complessiva coerente ed omogenea in tutta la Regione, strutturata su elementi fondamentali da connettere.

12.7.1. Lo schema principale della rete

La struttura naturalistica primaria

La struttura naturalistica primaria, caratterizzata da ambiti di considerevoli dimensioni, con varietà di habitat e continuità fra ecosistemi diversi, rappresenta la componente principale della rete ecologica, in quanto in grado, da sola, di produrre e mantenere biodiversità, e come tale nella condizione di costituire sorgente di diffusione di elementi di interesse naturalistico per tutto il sistema.

La rete si compone inoltre di Nodi e di Collegamenti.

I nodi e i collegamenti

I nodi possono essere definiti ambiti più o meno vasti, con caratteristiche di naturalità diffusa e/o con emergenze di significativo interesse, e sono da considerare elementi essenziali per la connessione del sistema, sia in termini di offerta (di naturalità, di verde, di "beni" in generale) che come occasione di scambio e di passaggio dei "beni" stessi.

I collegamenti sono rappresentati dalle fasce verdi, con vari livelli di naturalità e di varia ampiezza, da realizzare, migliorare o tutelare, per collegare i Nodi, rispondendo ad obiettivi naturalistici e per una completa fruizione del territorio.

Tenendo conto che la rete regionale sarà definita con la formazione dei Piani provinciali e quindi attraverso le proposte delle Province a riguardo, e che la matrice fondamentale dei diversi sistemi verdi provinciali dovrà comunque contenere l'individuazione dei principali elementi di interesse regionale, sinteticamente si può schematizzare la composizione della rete nel seguente modo:

la Struttura primaria:

- aree ad elevata naturalità: aree montane – boschi e ambiti naturali lungo il corso dei fiumi o dei laghi – zone di riserva naturale di considerevoli dimensioni e con presenza di ecosistemi diversi;

i nodi:

- la rete regionale (che si compone degli elementi principali dei territori provinciali): i Parchi regionali (o i Parchi naturali, le Riserve e gli ambiti di interesse naturalistico all'interno dei Parchi Regionali) – i Siti di interesse comunitario – le Riserve – gli elementi storici di rilevanza regionale;
- il 1° livello provinciale: le aree a maggiore valenza naturalistica – alcuni ambiti significativi per il loro ruolo di connettivo – i parchi locali di interesse comunale – le aree agricole strategiche;
- il 2° livello provinciale: le aree di particolare interesse fruitivo – i parchi locali di interesse comunale – il verde urbano significativo (strategico);
- il livello complementare: le proposte dei comuni;

i corridoi:

- ambiti lineari che possono svolgere un fondamentale ruolo di connessione fra aree verdi:
 - le aree delle fasce fluviali;
 - le aste fluviali e i corsi d'acqua principali;
 - le fasce boscate;
- aree all'interno delle quali individuare ambiti lineari o comunque aree verdi di connettivo:
 - le aree agricole;
 - le aree marginali;
- strutture lineari che, opportunamente riqualificate e "mitigate", possono offrire un supporto per la realizzazione di corridoi verdi:
 - le infrastrutture

12.7.2. Elementi della Rete Regionale

Con riferimento agli elementi che contribuiscono a comporre la struttura della Rete regionale, le presenti linee strategiche forniscono le indicazioni utili alla definizione della rete stessa, e indicano alcuni criteri che possono consentire alle Province di disporre le proprie azioni e/o progetti di intervento. Esse inoltre individuano le modalità di integrazione fra la rete regionale e la rete provinciale.

La definizione degli elementi che compongono la rete, è sintetizzata come segue:

I Parchi Regionali

La legge 86/83 ha impostato una linea strategica di difesa del territorio basata sulla tutela di ampi spazi organizzati in Parchi Regionali. All'interno di questi territori, amministrativamente definiti, sono individuati, ai sensi della legge regionale 32/96, i Parchi naturali, le parti di territorio cioè che presentano caratteristiche naturali più evidenti e che sono soggette ai disposti della legge 394/91.

Nella definizione della rete regionale le province dovranno individuare, all'interno dei parchi regionali, oltretutto in tutto il territorio di competenza, gli ambiti che dovranno costituire la struttura della rete, suddivisi per ambiti primari, secondari e di integrazione, con particolare attenzione alle zone di parco naturale. Il territorio del Parco è da considerarsi parte integrante del territorio provinciale, ma in quanto bene di interesse regionale, ne va tutelata la specificità, in coerenza con le indicazioni pianificatorie già espresse.

Sotto il profilo giuridico, la disciplina dei rapporti tra piano di parco e piano provinciale è definita dall'art.3, comma 29, della L.R. 1/2000. Sul punto si rimanda a quanto esplicitato al paragrafo 9.4 del presente documento.

I Piani Provinciali, pur in considerazione dei contenuti espressi dai PTC dei Parchi, potranno comunque fornire indicazioni e/o criteri per la definizione dei Piani di Settore e d'Area dei parchi con PTC approvato o in salvaguardia, in particolare per quanto riguarda alcuni ambiti tematici specifici (ad esempio la fruizione) per i quali devono essere individuati indirizzi volti alla costruzione di un sistema coerente in tutto il territorio provinciale.

Per quanto riguarda le analisi, infine, il Piano Provinciale dovrà individuare gli elementi minimi di conoscenza del territorio che i Parchi dovranno produrre, in collaborazione e coordinamento con la Provincia e, in ogni caso, la Provincia dovrà acquisire le analisi predisposte dagli Enti gestori dei Parchi prima della redazione del Piano provinciale, ed eventualmente integrarle, per rappresentarle all'interno del Piano stesso.

I siti di interesse comunitario

I siti di interesse comunitario, individuati e segnalati alla comunità europea sulla base della direttiva CEE Habitat 92/43, che entreranno a far parte della rete NATURA 2000 e che possono godere di speciali finanziamenti denominati "Life", faranno parte della rete regionale in quanto a loro volta parte della rete nazionale ed europea, e pertanto da considerare capisaldi di una maglia che via via dovrà integrarsi a livelli sempre più estesi.

La rete Regionale deve pertanto considerare l'integrazione di questi ambiti con il resto del suo territorio, anche considerando che alcuni di questi coincidono con aree di Parco regionale, e tenendo conto che è attualmente in corso un riesame di alcune localizzazioni.

Le riserve naturali

Le riserve naturali sono quelle integrali, parziali o orientate, individuate ai sensi della legge regionale 86 del 1983, che costituiscono elementi di elevato interesse naturalistico, ancorché frequentemente di modeste dimensioni. Tali ambiti costituiscono importanti nodi la cui valenza potrebbe essere potenziata dalla messa in rete delle componenti naturalistiche del territorio.

Gli elementi storici di rilevanza regionale

Al fine di integrare la rete ecologica in un progetto più complesso di valorizzazione e fruizione del territorio, vanno necessariamente indagate, come già detto, le possibilità di interrelazione con progetti e programmi di tutela e valorizzazione paesistica. In particolare appaiono irrinunciabili le connessioni con azioni di tutela e valorizzazione della viabilità storica e dei percorsi di fruizione paesistica, come definiti e già in parte individuati nel Piano Territoriale Paesistico Regionale.

Piano paesistico regionale, partecipando alla costruzione di un sistema ciclabile di interesse regionale e provinciale, finalizzato anche alla valorizzazione dei percorsi di interesse paesistico.

Alle Province poi spetta, in generale, come precisato anche nei Criteri relativi ai contenuti di natura paesistico-ambientale del PTC approvati dalla Giunta regionale, individuare, con la collaborazione dei Comuni, Programmi di azione paesistica atti ad avviare processi complessi ed articolati di valorizzazione del territorio. In tal senso utili spunti ed indicazioni, sia in riferimento alla tutela e valorizzazione di ambiti, sistemi ed elementi di rilevanza paesistica sia in riferimento alla riqualificazione di situazioni di degrado paesistico-ambientale, si trovano oltre che nei Criteri citati anche negli Indirizzi di Tutela del PTPR, in particolare nella parte II.

Ai Comuni va il compito di articolare e integrare la rete a livello locale individuando gli interventi, anche puntuali, atti a valorizzare appieno i caratteri connotativi del territorio comunale, con particolare attenzione agli elementi della struttura storica rurale.

12.7.3. Altre componenti significative della rete, di nodo o di collegamento

Le fasce fluviali

La legge 183/89 ha previsto la realizzazione del Piano di bacino, un Piano territoriale onnicomprensivo la cui approvazione è previsto debba avvenire per stralci.

Per quanto riguarda il territorio regionale, il Piano Fasce Fluviali è già stato definitivamente approvato, mentre il Piano di assetto idrogeologico è stato adottato dall'autorità di bacino, ed è in attesa di definitiva approvazione, così come illustrato nel paragrafo 2.3 oltre che nell'allegato 4. Il principio che guida la definizione delle fasce è quello della tutela idrogeologica, e quindi della considerazione del rischio idraulico; tuttavia, la creazione (o il mantenimento) di ampie fasce inedificabili lungo i principali corsi d'acqua, offre lo spunto per realizzare corridoi verdi con caratteristiche potenzialmente naturalistiche e con occasioni di fruizione anche diversificabili. Le Province dovranno pertanto utilizzare tali territori per la realizzazione della rete, integrando i contenuti dei Piani stralcio con propri contenuti, ad essi coerenti, ed eventualmente prevedendo di estendere tali ambiti, laddove se ne ravvisi la necessità, nel rispetto degli obiettivi contenuti nel progetto di rete ecologica.

Le Province devono individuare i contesti all'interno dei quali si riconosce l'opportunità di ampliare i corridoi verdi lungo i fiumi, e dettare inoltre i criteri di intervento per la rinaturalizzazione delle sponde e degli ambiti di particolare interesse.

Le aree agricole strategiche

Le aree agricole lombarde, in parte per l'aspetto di marginalità e spesso di degrado ambientale che hanno assunto in contesti fortemente urbanizzati e in zone svantaggiate di montagna, e in parte per l'alto apporto di sostanze inquinanti di cui l'attività produttiva agricola fa uso, sono frequentemente considerate come ambiti produttivi non associabili agli elementi naturali, se non in termini potenziali, per la permeabilità che mantengono, per la ricca presenza di acque di cui godono, e per la versatilità che continuano a consentire. D'altra parte, se si osservano le modalità che hanno guidato la Politica Agricola Comunitaria, quelle di sostegno ai prezzi e di sostegno al reddito e all'innovazione produttiva hanno costituito elemento preponderante rispetto alle politiche agro-ambientali, di sostegno alle produzioni con ricadute ambientali (vedi regolamenti 2078 e 2080 del 1992). Inoltre, la marginalità delle aziende agricole più piccole, in zone sottoposte a forti pressioni urbanizzative, contribuisce, di fatto, a creare un serbatoio di territori che potrebbero giocare un ruolo determinante nella costruzione di un sistema del verde, attraverso interventi mirati di politica regionale e regionale/comunitaria. Nuovi cambiamenti sono prefigurati con le proposte di regolamenti per la PAC degli anni 2000-2006, ma per rendere più efficace la loro incidenza, anche in considerazione della limitatezza delle disponibilità economiche, è importante che la regione si attrezzi per attuare politiche complessive di gestione integrata delle risorse agricole e ambientali, al fine di orientare, nei contesti individuati, le forme della produzione e quindi dell'ambiente e del paes-

Sotto questo profilo, come sopra evidenziato, assume particolare rilievo il tema della fruizione ciclabile del territorio: le Province dovranno pertanto perfezionare e completare quanto contenuto nel

saggio. Una politica indirizzata all'incremento della qualità dei prodotti agricoli, all'interno delle aree protette o dei contesti significativi della rete ecologica, è per esempio una scelta che può determinare conseguenze come l'aumento della biodiversità e della ricchezza ambientale in generale.

Il Piano di sviluppo rurale regionale 2000 - 2006 approvato, predisposto dalla D.G. Agricoltura, rappresenta lo strumento di programmazione che la Regione Lombardia mette a disposizione del sistema agricolo e agroindustriale, unitamente alla nuova legge regionale "norme per gli interventi regionali in agricoltura", per indirizzare le aziende agricole verso uno sviluppo compatibile con le esigenze di salvaguardia del territorio e dell'ambiente.

Non a caso, fra i suoi obiettivi fondamentali vi sono la valorizzazione delle risorse ambientali e storico-culturali e il mantenimento della permanenza, nelle zone montane, delle attività rurali e delle aziende agricole, come indispensabile strumento di presidio e di salvaguardia del territorio.

All'interno di questa logica si può fare riferimento al progetto strategico della Direzione Generale Agricoltura "Salvaguardia e valorizzazione del territorio rurale"¹², il quale concorre, ponendo al centro l'agricoltura e i processi e le politiche che la governano, alla definizione della suddetta linea di azione, attraverso l'individuazione di linee di indirizzo alle province in materia di salvaguardia e valorizzazione del territorio rurale, che possono perciò partecipare alla definizione di linee di azione per la composizione della rete del verde.

Alla luce di quanto fin qui affermato, possono essere identificati, come aree agricole strategiche, quegli ambiti che conservano una modesta presenza di naturalità o che sono localizzati in contesti fondamentali per la continuità del sistema verde, sui quali prioritariamente intervenire al fine di potervi realizzare corridoi di verde naturale, economicamente e ambientalmente sostenibili (vedi FOTO 8 – LAGHI DI ANNONE E ALSERIO).

12.7.4. Le linee guida per l'individuazione della rete regionale e provinciale da parte delle province

Il principio di base che muove alle argomentazioni di cui al presente capitolo è quello che si pone come obiettivo una integrazione della questione ambientale con le scelte di carattere economico. Ciò richiede che le scelte e gli indirizzi in materia di tutela ambientale, si connotino in una strategia che arrivi a comporre un disegno regionale leggibile, pur all'interno delle specificità e quindi dell'autonomia delle singole province.

A tal fine sono state individuate le procedure e gli elementi che dovranno essere considerate con riferimento al tema della rete ecologica, intesa come una delle sezioni del quadro ambientale. Essa si caratterizza come elemento progettuale o comunque come proposta di insieme in materia di verde ecologico, ambientale e di fruizione, ma l'individuazione della rete dovrà partire prima di tutto da una analisi del sistema ambientale, con riferimento alle problematiche ambientali (morfologia, caratteristiche ecologiche, presenza di fauna, ecc), alla componente strategica (collocazione rispetto al sistema degli ambiti individuati, obiettivi prioritari del sistema, obiettivi puntuali), e alle problematiche connesse al livello di rischio (idrogeologico, di eccessivo sfruttamento, di potenziale inquinamento ecc..).

Effettuata la ricognizione degli elementi di analisi, degli obiettivi, e degli indirizzi strategici, e dopo aver individuato uno schema, sulla base di quanto precedentemente definito, le province dovranno prevedere proposte operative per la concreta formazione della rete, tramite indirizzi e/o norme riferite alle diverse categorie di aree, articolate così come indicativamente segnalato ai punti precedenti. Esse dovranno pertanto proporre uno schema principale di rete, da verificare con i comuni, e fornire le indicazioni affinché i comuni possano a loro volta elaborare le proprie proposte.

Progetti più specifici potranno essere proposti su ambiti appositamente individuati, indicando le caratteristiche principali, le finalità,

i soggetti e gli Enti più direttamente interessati, le modalità di finanziamento possibili e tutto ciò che possa rendere il progetto concretamente realizzabile.

I Piani Provinciali dovranno inoltre contenere indicazioni specifiche per la determinazione delle modalità di realizzazione degli interventi che interferiscono a qualsiasi livello con la rete del verde definita dal Piano stesso.

12.7.5. Leva economica e sistema incentivante

Per dare concreta attuazione alla realizzazione della rete del verde, le Province devono individuare alcune delle fonti di finanziamento possibili, indicando le risorse e le modalità di utilizzo delle disponibilità finanziarie, o indicando fondi propri che intendono attivare.

Fra le fonti di finanziamento che dovranno essere considerate si citano a titolo esemplificativo le seguenti voci:

- i finanziamenti CE e in particolare i fondi delle misure agro-ambientali e forestali previste dal Reg. CE 1257/99 che trovano applicazione nel Piano di sviluppo rurale regionale 2000-2006;
- i fondi regionali (del PTTA, ad hoc, altro);
- fondi per recuperi di aree degradate (es. aree di cava)
- fondi da prevedere come compensazioni per la realizzazione di infrastrutture;
- eventuali oneri previsti dalle Province per interventi in aree che interessano ambiti contermini alle fasce della rete, da utilizzare per interventi di rinaturalizzazione e/o di sistemazione di aree di frangia;
- fondi per interventi di messa in sicurezza di aree a rischio idrogeologico;
- altri fondi.

Altre modalità come la compensazione ambientale, le opere di mitigazione, le salvaguardie, sono temi da considerare in stretta relazione con le indicazioni in materia insediativa e infrastrutturale del Piano, sia per gli aspetti economici e le opportunità di finanziamento connesse, sia per la stretta relazione che deve essere evidenziata anche in termini temporali.

12.7.6. Indicazioni dei PTCP per la pianificazione comunale

In coerenza con quanto previsto finora e con quanto specificato all'interno del paragrafo 14.6 che contiene linee guida per i comuni in materia di verde, le Province avranno il compito di fornire ai comuni indicazioni e criteri per la definizione di eventuali interventi in ambiti interessati dalla rete ecologica e di prevedere inoltre gli obiettivi in coerenza dei quali istituire appositi momenti di concertazione fra Provincia e Comuni, per previsioni di trasformazione con effetti e rilevanza sul sistema ambientale.

Le Province, tenendo conto degli indirizzi del PTPR nonché dei criteri relativi ai contenuti paesistici di cui all'art. 14 della legge regionale 18/97, dovranno individuare criteri specifici per la mitigazione di interventi insediativi e infrastrutturali di impatto rilevante, considerando in particolare le componenti paesistiche e ambientali degli ambiti interessati dagli interventi stessi.

Dovranno infine individuare gli ambiti agricoli o incolti (oltre a quelli di specifica rilevanza ambientale) funzionali alla interruzione delle conurbazioni, che dovranno essere mantenuti nei limiti da loro stesse definiti. Tali ambiti, individuati allo scopo di impedire la saldatura di contesti urbani che presentano elementi di criticità di diverso tipo e per garantire una continuità funzionale e visiva di aree e corridoi verdi esistenti o potenziali, saranno puntualmente definiti dai comuni sulla base delle indicazioni fornite loro dai piani provinciali.

A tal fine i Piani Provinciali dovranno pertanto contenere indirizzi per i comuni volti al mantenimento degli ambiti inedificati di cui sopra e ogni altra indicazione utile al conseguimento degli obiettivi ad essi connessi.

¹² Progetto Strategico 5.7.1 SAL.Va.Te.R Direzione Generale Agricoltura

13. Il sistema delle conoscenze territoriali e urbanistiche

L'articolo 3 comma 2 della Legge Regionale 1/2000 "riordino del sistema delle autonomie in Lombardia", prevede che siano mantenute in capo alla Regione le funzioni di gestione coordinata dei sistemi informativi territoriali.

Il ruolo dei sistemi informativi come strumenti per migliorare la conoscenza del quadro territoriale e di supporto alle decisioni di politica territoriale è sempre più rilevante in una situazione di scarsità di risorse economiche, di maggiore attenzione all'uso delle risorse ambientali, di competitività tra le regioni europee per l'accesso ai fondi dell'Unione Europea.

La regione, al fine di svolgere nel modo più corretto il suo ruolo come ente di programmazione e di governo, fornendo al contempo un servizio di supporto alle Province, deve rendere compatibili, tramite la definizione di opportune specifiche tecniche, le diverse modalità di rappresentazione delle informazioni urbanistiche di scala comunale con quelle della pianificazione territoriale di scala provinciale e regionale. In particolare è possibile indicare, quale elemento unificatore per l'intero territorio regionale, la Carta Tecnica Regionale (CTR vettoriale e raster 1:10.000) che, d'ora in avanti, dovrà essere il riferimento generale sia per le elaborazioni cartografiche, sia per i sistemi informativi geografici settoriali o locali.

Gli indirizzi che la Regione predispone in materia di sistemi informativi per il territorio e la pianificazione urbanistica riguardano quindi sia la scala provinciale che quella comunale, secondo l'articolazione descritta di seguito.

13.1. Il Mosaico degli strumenti urbanistici

La conoscenza delle previsioni e dello stato di attuazione della pianificazione urbanistica comunale costituisce, per la Regione, una condizione indispensabile per un efficace esercizio dei compiti di programmazione territoriale e permette un miglior raccordo con le Province, per i rispettivi compiti in materia di pianificazione territoriale e settoriale.

Sul piano informativo e operativo con il "Mosaico Informatizzato degli Strumenti Urbanistici Comunali" si mette a disposizione degli utenti (Regione, Province, Comuni) una base informativa di eccezionale ampiezza ed interesse, integrabile con altri "moduli" del sistema informativo territoriale. Esso riporta, secondo parametri omogenei e in modo compatibile con il sistema informativo territoriale regionale, la sintesi dei piani urbanistici comunali della Lombardia alla scala territoriale 1:10.000.

Il Mosaico è un vero e proprio sistema informativo geografico:

- che gestisce dati "geografici" (i poligoni che rappresentano la "zone" o le aree vincolate; i confini che delimitano i perimetri dei piani attuativi, etc.) e dati alfanumerici (gli attributi e i codici che distinguono le diverse zone e/o i diversi strumenti attuativi);
- che è privo dei limiti propri del supporto cartografico tradizionale (non modificabilità della scala, del taglio geografico e della simbologia originari; difficoltà di correzione e aggiornamento; facile deperibilità; difficoltà di ulteriore elaborazione se non a prezzo di faticose operazioni manuali, etc.) ed è elaborabile in rapporto a esigenze conoscitive di volta in volta variabili, anche in associazione a dati di altra fonte e di altra natura;
- che può essere usato per analisi spaziali complesse;
- che fornisce output di varia natura (mappe, tabelle, grafici), fra cui anche - e dunque non soltanto - delle tavole del tutto simili a quelle del tradizionale prodotto cartaceo.

Il Mosaico informatizzato degli strumenti urbanistici comunali costituisce una delle componenti essenziali di un futuro sistema informativo rivolto non solo all'interno della Regione, ma anche all'esterno di essa:

- alle Province, innanzitutto, le quali stanno già collaborando con la Regione per la redazione del Mosaico e che lo utilizzeranno per le proprie attività di pianificazione;

- ai Comuni, innanzitutto, con i quali la Provincia oggi interloquisce per la propria attività di pianificazione di area vasta e con i quali avrà un contatto ancor più diretto quanto sarà completato il quadro dei poteri provinciali in materia urbanistica e ambientale;
- ai soggetti economici, per i quali l'accesso alle informazioni sull'offerta insediativa (per esempio, sulla disponibilità di aree industriali aventi determinate caratteristiche) è tuttora assai difficoltoso;
- al cittadino, al quale il Mosaico può rendere disponibile un'informazione sintetica, pre-elaborata e facilmente interpretabile sulle previsioni degli strumenti urbanistici comunali, che spesso risultano di difficile comprensione per i non addetti ai lavori;

Le tavole di sintesi del Mosaico degli strumenti urbanistici e la tavola dei vincoli di PRG su base CTR in scala 1:10.000, redatte in conformità con quanto previsto nella relativa documentazione, dovranno costituire un elaborato obbligatorio da allegare al documento di PTC Provinciale.

In tal modo le Province contribuiscono alla costruzione del quadro sinottico di sintesi della pianificazione urbanistica comunale con l'elaborazione dei singoli Mosaici provinciali dei PRG, secondo le specifiche modalità di cui al documento tecnico allegato al presente piano (allegato 2 sul sistema informativo del Mosaico) e seconda una legenda unificata delle destinazioni d'uso e dello stato di attuazione dei PRG (allegato).

La Regione fornisce alle Province i criteri e le specifiche tecniche per la predisposizione della tavola di sintesi dell'azonamento e dei vincoli ambientali di PRG, secondo i criteri adottati in sede definizione del progetto Mosaico.

Al fine di favorire tale attività la Regione mette a disposizione risorse finanziarie per il cofinanziamento dei progetti di informatizzazione provinciale.

Al fine di mantenere ed aggiornare lo strumento informativo, la Regione fornirà ai comuni e dunque ai progettisti incaricati le specifiche procedure software per provvedere, nella fase di elaborazione dello strumento urbanistico e delle sue modificazioni, alla elaborazione dello strato informatizzato di sintesi in formato vettoriale da inviare alla propria Provincia ed alla Regione.

13.2. Mosaico dei piani provinciali

Le province che elaborano il piano provinciale sono tenute a consegnare il materiale che compone il piano secondo le specifiche tecniche che saranno meglio definite in coerenza con quanto già illustrato nell'allegato 2.

13.3. L'Osservatorio delle dinamiche territoriali

La possibilità di verificare attraverso parametri e dati quantitativi il grado di efficacia delle politiche territoriali rappresenta una condizione necessaria per adeguare le politiche all'evoluzione della domanda dei cittadini e degli operatori lombardi e inoltre per il miglioramento delle performances degli strumenti di governo territoriale.

La Regione si impegna ad avviare un osservatorio delle dinamiche territoriali secondo modalità definite successivamente.

Lo scopo dell'Osservatorio delle dinamiche territoriali è:

- elaborazione e definizione di indicatori ambientali e territoriali per la valutazione della sostenibilità delle politiche territoriali e della efficacia ed efficienza degli strumenti urbanistici e territoriali;
- definizione di criteri per la configurazione di scenari di evoluzione territoriale al fine della definizione di politiche di sviluppo territoriale;
- attività di servizio e supporto alle Province ed ai Comuni nei propri compiti di pianificazione

Alla realizzazione dell'Osservatorio dovranno partecipare e contribuire anche le Province: la Regione definisce, in accordo con le

stesse i flussi di informazione da attivare per la realizzazione e il mantenimento dell'Osservatorio medesimo.

La Regione definisce le procedure e le modalità per fornire assistenza e servizi verso le amministrazioni provinciali che devono predisporre i propri sistemi informativi in relazione ai compiti di pianificazione territoriale

14. Linee guida per la pianificazione comunale

In questo capitolo si intende fornire il quadro delle linee di indirizzo urbanistico per la redazione dei piani regolatori comunali con riferimento:

- ai nuovi temi scaturiti dal dibattito culturale in corso sulla necessità di definire un nuovo ruolo del PRG come strumento regolativo dei processi di trasformazione del territorio e, conseguentemente, di prevederne una nuova configurazione formale;

a diversi temi oggetto della pianificazione urbanistica: centri storici, ambiti urbani consolidati, aree di espansione, insediamenti produttivi, insediamenti commerciali.

A integrare le linee guida formulate, nei successivi capitoli verranno forniti:

- alcune indicazioni per i comuni per una più adeguata politica dei servizi, a partire dalla considerazione che non sia più possibile limitarsi a una mera ricognizione quantitativa della dotazione di attrezzature e impianti pubblici e di uso pubblico, ma che sia indispensabile inserire la tematica dei servizi in un progetto complessivo di qualificazione dello sviluppo urbanistico, dando rilievo agli aspetti di effettiva fattibilità -in termini di tempi, costi, risorse disponibili- e di gestione;
- un modello applicativo per il dimensionamento dei PRG basato sull'individuazione della domanda insediativa generata alla scala comunale, come definita nei criteri generali della presente Sezione VI, nonché su verifiche di sostenibilità dell'impatto secondo criteri che tengano conto della natura, forma, localizzazione e sensibilità paesistica delle nuove aree in previsione.

14.1. Il nuovo ruolo del PRG

Il PRG deve essere valorizzato come strumento di governo del territorio. Ciò significa da un lato potenziarne la funzione d'indirizzo e coordinamento per gli operatori pubblici e privati che interagiscono sul territorio, dall'altro migliorarlo e rinnovarlo sia in termini di contenuti sia di procedure.

Da atto finito con controlli di conformità, il PRG deve trasformarsi in un processo circolare, continuo ed aperto, assoggettato a verifiche di congruenza, avente funzione regolativa, con massima responsabilizzazione e minima "rigidità".

Al fine di valorizzarne il ruolo d'indirizzo e di coordinamento il PRG deve assumere connotati di:

- progetto di lunga durata riconoscibile e interpretabile nel tempo in grado di far fronte al mutamento degli scenari ed alla frammentarietà e variabilità della domanda sociale;
- riferimento di compatibilità per azioni parziali e settoriali: il PRG deve consentire di ricondurre "a sistema" scelte settoriali, varianti parziali e varianti automatiche i cui effetti possono incidere significativamente sugli assetti urbanistici e territoriali, ma che risultano spesso carenti di una valutazione del loro rapporto con le scelte complessive del piano;
- espressione di finalità unitarie con le quali si identificano i soggetti attuatori nell'ambito delle proprie autonomie di ruolo: diventa allora necessario il coinvolgimento degli attori sociali anche nella definizione dei contenuti del piano utilizzando moduli convenzionali (intese, accordi, contratti) al fine di distinguere le "invarianti" di lungo periodo (con particolare attenzione a quelle di natura ambientale e storico-culturale) che costituiscono termine di dinamico confronto per la valutazione

dell'ammissibilità d'interventi e progetti portatori di qualità urbana;

- momento di definizione delle regole affinché vengano offerte agli attori e soggetti sociali le condizioni per affermare le attese, in un quadro attento ai rapporti tra benefici e costi economici/ambientali.

I PRG devono essere in grado di proporre e governare sviluppi sostenibili, promuovendo e ricercando una complessiva qualità urbana e territoriale nell'organizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti, nella valorizzazione delle risorse naturali ed ambientali, nella riconversione delle strutture economico - produttive. La compatibilità ambientale delle politiche, delle azioni, degli interventi di trasformazione proposti dai vari soggetti (istituzionali e non) si pone nella trattazione di temi di grande attualità quali la bonifica e la riconversione di vaste zone industriali, la riarticolazione del sistema della mobilità in ambiti congestionati, la sicurezza del territorio, le nuove pressioni demografiche.

I PRG, inoltre, devono coordinarsi con la programmazione di livello regionale, al fine di tutelare interessi immediati, afferenti la sfera programmatica di scala regionale e interessi mediati di scala. Ciò al fine di evitare effetti di incompatibilità fra i diversi livelli programmatori (macro e micro) e conseguenti interventi ex post di ricucitura del territorio in seguito alla localizzazione di grandi infrastrutture.

L'irripudibilità del bene territorio è punto di riferimento e termine di confronto per proporre e operare scelte sostenibili sia ambientalmente sia economicamente; occorre un'assunzione collettiva di responsabilità per un impegno rigoroso finalizzato ad un miglioramento della qualità della vita non inteso come massimizzazione dei consumi.

La carta di Aalborg (1994) valorizza, in coerenza con il diritto all'autogoverno ed in base al principio di sussidiarietà, il ruolo delle Amministrazioni locali nella individuazione di specifiche scelte decisionali e gestionali per un modello sostenibile di sviluppo che consenta di:

- conservare il capitale naturale, assicurandosi che il tasso di consumo delle fonti non rinnovabili non ecceda il tasso di ricostituzione delle stesse assicurato dai sistemi naturali;
- favorire la crescita dello stesso capitale, riducendone lo sfruttamento e la pressione;
- migliorare l'efficienza, ottimizzando l'utilizzo e la funzionalità della città.

Il raggiungimento di obiettivi così rigorosi è, peraltro, un processo locale e creativo, che investe le capacità locali di trattazione delle specificità individuando soluzioni negoziate e condivise; attraverso strumenti essenzialmente normativi ed economici, ogni città deve ricercare la propria via alla sostenibilità non tesa ad uno scenario finale ideale ed immutabile, ma finalizzata ad una corretta programmazione/gestione del processo evolutivo.

Una solida conoscenza e interpretazione del territorio e delle relative dinamiche evolutive, la messa a punto di un sistema informativo di base in grado di organizzare la frammentarietà delle informazioni e di renderle confrontabili nel tempo e nello spazio, costituiscono premesse inderogabili alla definizione dei contenuti del PRG.

Ciò significa innanzitutto affinare le metodologie di lettura del territorio da parte di discipline differenti per la creazione di un supporto conoscitivo, coordinato e omogeneo nei parametri, per la formazione di una Banca Dati continuamente aggiornata, accessibile a tutti e condivisa. Il monitoraggio delle trasformazioni territoriali diventa un processo dinamico in grado di recepire la fluidità, provvisorietà e parzialità dei dati analitici.

Quanto più il sistema conoscitivo è completo ed attendibile tanto più consente di valutare l'attualità delle previsioni del piano, la compatibilità delle varianti parziali e settoriali, la congruenza delle decisioni.

Una conoscenza sempre più approfondita del proprio territorio consente altresì di creare consenso da parte degli altri Enti ed attori sociali sui valori e sulle scelte di piano e di poter interloquire, con pari

dignità, con i piani di livello superiore, interagendo con essi e non recependoli acriticamente.

Si tratta allora di promuovere una cultura dei valori, che superi la dimensione di semplice imposizione di vincoli astratti ed autoritari e consenta l'individuazione di valori rispetto ai quali creare una diffusa consapevolezza.

Il mantenimento e la valorizzazione della "ricchezza" paesistica e ambientale deve essere valore condiviso e finalità da perseguire non solo nelle aree già tutelate o con una definita vocazione d'uso ma soprattutto nelle aree di trasformazione urbana e periurbana o nelle aree marginali di tipo collinare o montano. Occorre tenere presente la necessità di non aumentare negativamente i carichi urbanistici ed ambientali sia nelle scelte relative alle trasformazioni degli interstizi urbani (riqualificazioni leggere e diffuse) sia nella delimitazione delle aree urbane (modeste aggiunte marginali escludendo edificazioni diffuse in aree extraurbane che compromettono e consumano suolo, con ricadute negative sull'intorno).

14.2. Il P.R.G. quale atto a specifica valenza paesistica

La conoscenza e la consapevolezza dei valori del territorio quale presupposto e componente fondamentale del processo di pianificazione è una richiesta che viene rivolta ai P.R.G. anche dalla proposta definitiva di Piano territoriale paesistico regionale, che prevede, come detto, che i P.R.G. assumano il valore di atto a specifica valenza paesistica andando così a comporre un altro importante tassello del più vasto Piano del paesaggio lombardo. A tal fine le norme della citata proposta di Piano, nello specifico articolo che definisce "Indirizzi per la pianificazione comunale e criteri per l'approvazione dei P.R.G. comunali", stabiliscono che i Piani regolatori generali e le loro varianti impostino le scelte urbanistiche in coerenza con gli obiettivi e gli indirizzi di tutela paesistica contenuti nel Piano del paesaggio lombardo. In particolare devono prendere in attenta considerazione e recepire gli orientamenti, le prescrizioni e gli indirizzi contenuti nel Piano territoriale paesistico regionale e nel Piano territoriale di coordinamento provinciale, con specifica attenzione al rispetto di valori paesistici di rilievo sovracomunale o intercomunale, vale a dire ricercando adeguate modalità di coordinamento, anche sotto il profilo paesistico, con i comuni contermini. Per quanto riguarda i rapporti con il Piano territoriale paesistico regionale si ritiene opportuno rimandare al documento di piano nel suo complesso. Si può comunque evidenziare come assumano importanza fondamentale a tal fine, oltre all'attenta considerazione degli elaborati del Quadro di Riferimento Paesistico, la corretta interpretazione degli Indirizzi di tutela relativi a "Unità tipologiche di paesaggio" e a "Strutture insediative e valori storico-culturali del paesaggio" nonché l'applicazione delle disposizioni delle norme specificamente rivolte ai comuni in riferimento alla tutela paesistica degli ambiti di elevata naturalità, alla individuazione e tutela dei centri e nuclei storici, al riconoscimento e tutela della viabilità storica e d'interesse paesistico. Per quanto si riferisce al Piano territoriale di coordinamento provinciale appare opportuno segnalare come i criteri relativi ai contenuti di natura paesistico-ambientale, approvati dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 14 della L.R. 18/1997, delineino un percorso di lettura del paesaggio che dovrebbe agevolare Province e Comuni nella individuazione di ambiti, sistemi ed elementi di rilevanza paesistica e soprattutto nella definizione di azioni e programmi condivisi di valorizzazione paesistica. Agli stessi criteri sono allegati una serie di documenti di riferimento, sia a fini operativi che conoscitivi, tra i quali alcuni assai utili anche per i Comuni, si segnala, in particolare, ai fini della lettura della strutturazione storica degli insediamenti, il "Censimento dei catasti storici esistenti per i comuni lombardi corredato dalle mappe relative alla copertura territoriale dei diversi catasti".

Va da sé che, anche a livello comunale, l'attenta lettura degli aspetti paesistico-ambientali costituisce riferimento fondamentale per la corretta definizione delle scelte di piano e la verifica della compatibilità paesistica delle previsioni di trasformazione e sviluppo territoriale.

14.3. Nuova articolazione del PRG

Come già evidenziato nell'introduzione al capitolo 6 sulle tendenze della pianificazione urbanistica comunale, emerge la necessità di operare una distinzione tra i contenuti di piano, che peraltro tendono a una complessità crescente, e le procedure di formazione e di attuazione dello stesso, che invece devono consentire un corso gestionale più rapido e flessibile.

L'articolazione crescente dei contenuti, tesa a cogliere e governare la complessità del territorio e della società contemporanea, e la necessità di maggior adattabilità e flessibilità degli strumenti di governo del territorio hanno evidenziato l'opportunità di modificare, anche a livello legislativo, gli atti costitutivi del piano regolatore previsti dall'attuale ordinamento (azzonamento, relazione e norme tecniche di attuazione).

In attesa che giunga a compimento la revisione dell'attuale legislazione regionale in materia, risulta comunque opportuno acquisire sin da ora all'interno del processo di pianificazione alcuni orientamenti maturati in sede di dibattito.

In particolare è opportuno che, all'interno della strumentazione urbanistica, siano distinte le componenti strutturali, riferite a caratteri del territorio permanenti o di lenta modificazione, e quelle operative, riferite invece all'attuabilità delle previsioni nel breve/medio periodo, "specificative" di quelle strutturali.

La "parte strutturale" potrebbe:

- individuare le componenti descrittive e interpretative del territorio, identificarne gli elementi non negoziabili e definire le scelte strategiche di assetto;
- interagire con gli altri livelli di pianificazione.

I contenuti tematici della parte strutturale potrebbero essere articolati in relazione al sistema ambientale, al sistema della mobilità e dei servizi, al sistema insediativo, nel prioritario rispetto dei sistemi e dei caratteri connotativi del paesaggio comunale.

La parte operativa dovrebbe individuare gli elementi da attuare nel breve-medio termine, precisandone norme di uso, modalità attuative, destinazioni funzionali e pesi insediativi.

Il PRG così articolato potrebbe essere corredato anche da norme di tipo regolamentare, a integrazione dell'attuale Regolamento Edilizio Comunale, che non solo ne disciplinino gli interventi ma costituiscano anche una sorta di testo unico di norme semplice, facilmente gestibile, trasparente, in grado di dare garanzie circa la qualità dei progetti, una sorta di guida alla corretta gestione delle trasformazioni.

14.4. Linee guida per la città

Prima di procedere alla discussione di alcuni temi della pianificazione urbanistica comunale, occorre evidenziare, anche alla luce di quanto sopra espresso, l'opportunità di passare da un'urbanistica delle zone a un'urbanistica delle reti sia nelle scelte a scala vasta (infrastrutture della mobilità, connessioni ecologiche, previsioni di nuovi luoghi di centralità o loro riutilizzo) sia in quelle relative al territorio urbano (articolazioni per sistemi - contigui o no - quali verde, mobilità, residenza, produzione, servizi, formati da ambiti definiti morfologicamente e funzionalmente e interrelati tra loro).

I modelli insediativi da privilegiare sono quelli di tipo reticolare in grado di organizzare ed articolare su centralità riconoscibili e differenziate l'espansione urbana, mirando a forme urbane tendenzialmente compatte e policentriche.

Occorre pertanto definire reti e connessioni, riconoscere il ruolo delle parti di città, dei luoghi che ospitano funzioni e che, nel loro complesso, ne definiscono struttura, forma e senso.

Dall'analisi delle tendenze in atto negli strumenti di pianificazione locale di cui al capitolo 6, sono già emerse seppure sporadicamente alcune indicazioni positive che è opportuno qui sottolineare e riprendere. In particolare:

- relativamente agli ambiti consolidati, un maggiore grado di definizione degli aspetti e delle indagini ricognitive riferite sia ai nuclei di interesse storico (assoggettandoli poi a gradi di intervento rispettosi del loro valore architettonico, ma più flessibili nelle modalità d'uso) sia alle aree interstiziali di completamento e/o di riconversione (valorizzando il ruolo di riqualifi-

ficazione/riconnessione con il tessuto urbano mediante scelte progettuali di qualità, eliminando incompatibilità manifeste e garantendo quella flessibilità polifunzionale che consente la rivitalizzazione degli stessi);

- relativamente alle nuove previsioni insediative, un loro più attento dimensionamento basato sulle reali necessità e una loro collocazione coerente con le infrastrutture preesistenti e con le caratteristiche morfologiche/paesaggistiche dei luoghi, privilegiando comparti polifunzionali a garanzia di una loro maggiore vivibilità;
- relativamente al “non edificato”, un superamento del concetto di aree residuali, serbatoio per futuri insediamenti, riarticolando il loro azionamento in considerazione delle caratteristiche morfologiche, dei caratteri connotativi del paesaggio, delle presenze vegetazionali e degli utilizzi agronomici, per una loro valorizzazione sia in presenza di beni riconosciuti (e vincolati) sia in carenza di specifiche caratterizzazioni.

Gli orientamenti che si definiscono sono riferiti agli ambiti di cui ai punti successivi:

Centri storici

Il tema della individuazione e della tutela delle strutture insediative storiche, e in particolare dei centri e nuclei storici, è trattato con ampio respiro nella citata proposta di Piano territoriale paesistico regionale, che assegna anche specifici compiti in materia ai P.R.G. (si vedano Norme di attuazione e Indirizzi di Tutela). In questa sede preme approfondire altri aspetti complementari a quelli paesistici.

Gli interventi di riuso/trasformazione dei nuclei storici devono assumere come obiettivi prioritari sia quello della conservazione del patrimonio storico architettonico ivi presente sia quello della salvaguardia della complessità sociale e funzionale (vedi FOTO 16 – PALAZZOLO D' OGLIO).

A partire da una conoscenza approfondita del tessuto urbano, delle sue caratteristiche tipologico - architettoniche, vanno elaborate tecniche urbanistiche ed edilizie per la conservazione, recupero, riuso della struttura spaziale del centro storico (edifici, spazi aperti), valorizzando non solo i caratteri architettonici ma anche l'impianto urbanistico e tipologico, nonché la continuità e permeabilità dei percorsi; non va infine trascurata la valorizzazione dei rapporti tra il centro/nucleo storico e il suo territorio.

Occorre rivitalizzare i centri storici prevedendo una flessibilità operativa controllata e regolamentata non solo dalle disposizioni legislative ma da regole di intervento riconosciute e condivise (formalizzate magari all'interno del Regolamento edilizio comunale) a garanzia della qualità del progetto.

Vanno promosse politiche di difesa e conservazione del ruolo aggregativo dei nuclei storici, attraverso la valorizzazione degli spazi pubblici e la salvaguardia delle molteplici funzioni presenti (commerciale, residenziale, di servizio, ecc.) riconoscendogli un ruolo nodale nel sistema degli spazi pubblici comunali.

Le politiche relative ai centri storici non devono, peraltro, essere separate dalle altre politiche urbane ma devono coerenzarsi con le altre scelte di piano (contenimento delle aree di espansione, riuso delle aree dismesse, qualità e funzionalità delle aree a servizio, ecc.).

Tessuto consolidato

Le aree di completamento, spesso a ridosso dei centri storici, devono essere correttamente progettate a partire da un analogo studio della morfologia dei luoghi, dei caratteri connotativi e del contesto paesistico di riferimento e del contesto socio-economico che le caratterizza.

Spesso si tratta di spazi interstiziali, di dimensioni anche limitate, la cui posizione si rivela strategica per scelte qualitativamente importanti di riconnessione: di qui la necessità non solo di verificare la compatibilità urbanistica-architettonica con l'intorno al fine di individuare e definire le caratteristiche tipologiche dei nuovi interventi, ma anche un'attenzione particolare a quegli interventi anche minimali di arredo urbano ma che contribuiscono alla qualificazione/caratterizzazione dei luoghi.

In particolare, va attentamente studiato il rapporto spazi priva-

ti/spazi pubblici, mantenendo e dando continuità alle aree verdi, ai percorsi di attraversamento, al rapporto con la viabilità, arrivando se del caso a dare delle indicazioni di carattere progettuale per gli interventi attuativi e superando la presunta antitesi piano/progetto.

Con particolare attenzione va valutata anche la domanda di tali spazi, cogliendone l'articolazione; ad esempio non è sufficiente rispondere all'esigenza di spazi residenziali ma è opportuno capire di che tipo di utenza si tratta per meglio articolare le tipologie e i tagli degli alloggi ed opportunamente differenziare i servizi, l'accessibilità e la mobilità dell'intorno urbano operando verso una riduzione degli spostamenti necessari soprattutto privati.

Aree di riqualificazione

Grande attenzione va rivolta al riutilizzo delle aree dismesse che costituiscono risorse immobiliari e urbane da riqualificare morfologicamente, funzionalmente e socialmente, con ricadute che vanno ben oltre il perimetro dell'intervento. In questi casi gli interventi non devono essere eccessivamente specialistici ma differenziati e flessibili, proponendosi anche come occasione di innovazione produttiva. La riqualificazione delle aree dismesse diviene un'operazione di marketing urbano - territoriale in grado di esplicitare capacità progettuali elevate e di attrarre capitali e interessi.

E' prioritario, innanzitutto, un'obiettiva valutazione sulle modalità di riqualificazione di questi ambiti di degrado, ossia se è opportuno intervenire pesantemente demolendo e facendo pulizia là dove si sono creati “ghetti” socialmente pericolosi e dove non vi sono segni e manufatti degni di memoria, oppure procedere ad un recupero individuando nuove destinazioni d'uso plausibili e soprattutto introducendo servizi ed attrezzature collettive qualificate, in grado di elevare l'attrattività di tali zone.

Altra distinzione opportuna è relativa alla dimensione delle aree in questione e precisamente:

- le aree ridotte, spesso interstiziali ai tessuti urbani consolidati ove è opportuno incentivare, anche con premi volumetrici, l'eliminazione delle incompatibilità manifeste a favore di un riutilizzo che non peggiori il carico urbanistico della zona. Va colta l'opportunità che viene offerta dalla riconversione di tali ambiti anche in funzione del recupero di carenze pregresse relative ai servizi ed alle aree pubbliche, operando scelte progettuali qualificanti che non impediscano la necessaria flessibilità d'uso degli spazi;
- le aree di rilevante dimensione, per le quali è necessaria una verifica di compatibilità a scala macro urbanistica con le scelte di politiche settoriali e una valutazione approfondita del sistema delle relazioni, affinché ci sia piena consapevolezza del forte impatto territoriale che le scelte di riuso di tali comparti determinano. E' necessario che tali valutazioni siano inserite all'interno dei normali strumenti di pianificazione, limitando il ricorso a procedure di approvazione al di fuori di quelle ordinarie.

Aree di espansione

Le nuove aree di espansione vanno individuate compatibilmente con il quadro delle risorse fisico-naturali, paesistiche, storico-culturali fornito dal supporto conoscitivo del piano.

Le occasioni di ulteriore consumo di suolo devono essere circoscritte e prioritariamente orientate a un ridisegno dei margini della città ispirato a criteri di elevata qualità formale, escludendo qualsiasi tipo di frammentazione (vedi FOTO 13 – BRIANZA COMASCA).

Occorre, pertanto, scoraggiare espansioni isolate, procedendo semmai, nella riorganizzazione del disegno urbano complessivo, attraverso la previsione del completamento delle aree intercluse, ed alla ricucitura di episodi di frangia, attraverso lo studio di progetti complessi.

Il loro dimensionamento, verificato anche a scala sovracomunale, deve essere commisurato ai fabbisogni non solo in termini quantitativi ma anche qualitativi affinché le soluzioni tipologiche, nel rispetto della morfologia dei luoghi, siano quanto più rispettose del contesto paesistico e ambientale.

La progettazione delle nuove aree di espansione dovrà in particolare:

- prevedere la compresenza di diverse destinazioni compatibili, favorendo il mantenimento dell'integrazione funzionale; potrebbero essere inserite anche quelle funzioni che, pur poco remunerative, concorrono a costituire la ricchezza dell'insediamento;
- valorizzare gli spazi pubblici ed il sistema della mobilità diversamente articolato.

Insedimenti produttivi

Nella previsione di aree produttive va preventivamente definito il contesto macroubanistico entro cui si opera; spesso infatti le esigenze di insediamento di un'azienda comportano problematiche di localizzazione, dismissione, accessibilità, che varcano i confini comunali. Gli interventi vanno pertanto coordinati con quelli degli altri enti (territoriali e non) e con le politiche strategiche di reindustrializzazione, innovazione produttiva, riqualificazione ambientale, riorganizzazione dei trasporti (vedi FOTO 5 - 15 – LUMEZZANE E CASTIGLIONE DELLE STIVIERE).

Inoltre occorre conoscere adeguatamente la domanda di aree produttive, articolata in funzione del tipo di produzione e delle interrelazioni con l'intorno, tale da richiedere l'adozione di soluzioni differenti: dalle grandi aree adeguatamente infrastrutturate e periferiche alla possibilità di riconversione di lotti anche interni ai tessuti urbani consolidati con attività qualificate, ad alta tecnologia, meno rumorose e inquinanti.

Con l'approvazione della recente Deliberazione di G.R. n.6/41318 del 5/02/99 "Sportello unico per le imprese - Prime indicazioni per la costituzione e l'avvio delle strutture comunali di cui all'art.24 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n.112 e al d.P.R. 20 ottobre 1998, n.447" vengono sistematizzati i criteri, sopra brevemente illustrati, per l'individuazione, nella pianificazione comunale, delle aree da destinare all'insediamento di impianti produttivi. Vengono pertanto individuati nove filoni tematici in seguito richiamati schematicamente:

- privilegiare il riuso e il completamento di immobili industriali già esistenti, attraverso interventi, di ristrutturazione edilizia e/o urbanistica, che garantiscano: adeguate condizioni ecologico-ambientali, specifiche condizioni funzionali ed adeguate configurazioni morfologiche;
- favorire la rilocalizzazione di attività produttive esistenti qualora si verificano particolari esigenze produttive e occupazionali, o situazioni di incompatibilità ambientale; nel merito il documento insiste sulla necessità, in questi casi, di associare alle scelte attinenti la nuova localizzazione la definizione di obiettivi e indirizzi per la riconversione dell'area dismessa, che spesso costituisce un ambito strategico all'interno del tessuto urbano consolidato;
- valutare la funzionalità ed efficienza del sistema insediativo, con riferimento sia alle infrastrutture tradizionali sia alla disponibilità di un complesso di fattori locali di natura socio-economica;
- considerare con estrema attenzione i temi dell'accessibilità ai principali assi di comunicazione, in particolare al trasporto su ferro, e dell'interconnessione tra diverse modalità di trasporto, perseguendo l'obiettivo di garantire l'efficienza complessiva del sistema della mobilità;
- prevedere la trasformazione e/o lo sviluppo delle aree produttive nel contesto urbano in una logica pianificatoria di sistema e promuovere politiche economico-territoriali indirizzate al network relazionale tra le imprese e tra queste e l'ambiente socio-economico in cui agiscono;
- perseguire un equilibrato mix funzionale, favorendo la formazione di insediamenti di attività economiche integrate, anche attraverso la progettazione di interventi differenziati e flessibili, al fine di creare elementi di sinergia positiva tra le diverse destinazioni previste ed esistenti;
- valutare adeguatamente la presenza di vincoli o di elementi di rilevante interesse di natura storica, ambientale e paesistica;

- riconoscere la qualità e la vivibilità dell'ambiente come economie esterne in grado di garantire la permanenza di attività produttive, in particolare di soggetti innovativi, nonché di incentivare nuove scelte localizzative;
- assicurare il controllo qualitativo e di immagine dell'intervento, anche attraverso la definizione di puntuali condizioni di assetto morfologico ed architettonico.

Per quanto riguarda l'approccio metodologico da seguire, è necessario sviluppare indagini conoscitive, di carattere urbanistico-territoriale ed economico-produttivo, sia alla scala comunale (verificando lo stato di attuazione delle previsioni produttive dello strumento urbanistico vigente, l'articolazione delle diverse funzioni del sistema urbano, l'accessibilità alle aree industriali dismesse) sia alla scala sovracomunale (verificando le relazioni di dipendenza reciproca del comune con l'ambito sovracomunale, ponendo attenzione alla struttura delle reti energetiche, di trasporto, di grandi servizi e di telecomunicazione).

Con riferimento ai modelli di localizzazione delle attività produttive, è opportuno rafforzare il modello insediativo policentrico, basato sui nodi urbani esistenti, attraverso il consolidamento e la qualificazione dei nodi stessi, nell'ottica di uno sviluppo sostenibile e di una riduzione del consumo di suolo, con la promozione di forme urbane compatte.

La valorizzazione del sistema produttivo può essere attuata sia attraverso la grande opportunità delle trasformazioni in atto nel sistema economico, come possibilità di sviluppo oltre che di riequilibrio ambientale e territoriale, sia sfruttando fattori localizzativi connessi con il contesto socio-economico, integrazione funzionale delle attività, servizi specializzati alle imprese, vantaggi tecnologici specifici, capacità amministrative locali, qualità dell'ambiente fisico e sociale.

Insedimenti commerciali

La programmazione e pianificazione del settore distributivo costituisce un'occasione importante per orientare l'assetto del territorio, la cui funzionalità complessiva dipende anche dalla corretta localizzazione urbanistica, paesistica e ambientale delle attività economiche.

La G.R. ha predisposto una delibera, approvata il 5/02/99, in attuazione dell'art.6, comma 2, del D.Lgs. n.114/98, che definisce i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale. Nel frattempo, con legge regionale n.14 del 23.07.99, sono state approvate le norme in materia di commercio in attuazione dello stesso Decreto Legislativo che introducono, rispetto al quadro nazionale, alcuni elementi nuovi, ai quali i criteri, in fase di revisione, dovranno adeguarsi.

In seguito sono riportate schematicamente le "linee guida" dei criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale predisposte dalla Giunta Regionale:

- la generale revisione degli strumenti urbanistici comunali, richiesta dal D.Lgs. 114/1998, dovrà avvenire in forme attente a garantire la funzionalità degli insediamenti urbani, in relazione alla presenza di strutture commerciali idonee per dimensione e collocazione;
- la previsione di nuovi grandi centri commerciali potrà avvenire solo previa attenta valutazione delle ricadute ambientali, territoriali e sociali, e dovrà essere adeguatamente integrata con il sistema di trasporto pubblico;
- la maggiore flessibilità possibile dovrà essere riservata, nella disciplina urbanistica, alla localizzazione dei negozi di vicinato e alle medie strutture di vendita, con la previsione di idonee misure di integrazione urbana (parcheggi, aree pedonali e percorsi ciclabili, servizi ricreativi);
- gli interventi nel settore commerciale possono costituire importanti occasioni di riqualificazione urbana, sia nella componente edilizio-strutturale, sia in quella funzionale e sociale.

I piani urbanistici dovranno pertanto essere valorizzati quali strumenti prioritari per individuare e definire le opportune politiche locali di sviluppo del sistema commerciale, promuovendo un corretto

equilibrio tra le diverse forme distributive, nonché la migliore qualità architettonica e progettuale dei nuovi interventi edilizi e urbanistici connessi a tale sistema.

L'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, richiesto dall'art.6 del D.Lgs 114/98, dovrà basarsi su un'attenta fase di ricognizione della struttura distributiva presente nel territorio comunale; dovranno pertanto essere svolte indagini conoscitive di carattere urbanistico-territoriale estese anche a una visione sovracomunale.

Le previsioni di carattere commerciale dovranno essere classificate negli strumenti urbanistici comunali con riferimento alle diverse tipologie distributive definite dal D.Lgs. e disciplinate in modo differenziato in relazione alla loro localizzazione rispetto ai diversi contesti.

Tra i requisiti di natura urbanistica relativi alle diverse strutture di vendita, la deliberazione di Giunta sopracitata evidenzia:

- la dotazione di servizi e attrezzature pubbliche e di uso pubblico per i quali vengono previste diverse modalità di reperimento in relazione alle diverse tipologie distributive. A questo riguardo occorre osservare che la nuova legge regionale n.14 del 23.07.99 prescrive per le grandi strutture di vendita una dotazione di standard urbanistici pari al 200% della superficie lorda di pavimento degli edifici previsti, raddoppiando pertanto il parametro di legge vigente fin'ora individuato dalla legge urbanistica 51/75;
- un adeguato livello di accessibilità veicolare e pedonale agli esercizi commerciali, in considerazione della stretta interdipendenza esistente tra la rete commerciale e la mobilità dell'area da essa servita;
- l'integrazione funzionale, attraverso l'associazione di quote significative di altre destinazioni d'uso;
- la qualità della progettazione urbanistica ed architettonica.

Infine il documento pone alcuni limiti in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali e ambientali, come i centri storici, per i quali si raccomanda la preservazione della unitarietà morfologica e tipologica, le aree di rilevanza paesistico-ambientale e le aree agricole.

14.5. La valutazione degli effetti urbanistico-ambientali delle previsioni

Risulta quanto mai opportuno, in questa sede, svolgere alcune brevi considerazioni sulla necessità, da parte dei Comuni, di eseguire alcune valutazioni ed approfondimenti sulle ricadute delle previsioni di trasformazione e/o sviluppo inserite nello strumento urbanistico già in fase di sua redazione.

Si è già accennato alla necessità che tutte le scelte di piano siano verificate in riferimento alla preliminare attenta lettura degli aspetti paesistico-ambientali del territorio, compiendo di fatto una valutazione ex-ante dell'impatto paesistico delle previsioni di trasformazione e sviluppo territoriale. Appare auspicabile che questa valutazione sia interrelata con altre di natura urbanistica e di carattere ambientale.

Come noto, le attuali procedure di Valutazione di impatto ambientale e di verifica si legano principalmente alla dimensione progettuale degli interventi di trasformazione, non a quella pianificatoria o programmatica.

Questo comporta spesso che l'applicazione della procedura di VIA intervenga in una fase troppo avanzata del processo decisionale, quando l'insieme delle scelte è già definito, quindi quando le alternative attivabili di fatto possono solo ridursi all'assunzione di misure mitigative.

In un'ottica di sostenibilità degli usi del territorio e di efficienza dei sistemi urbani, si afferma con particolare evidenza l'esigenza di anticipare alla fase della pianificazione alcuni aspetti valutativi degli interventi, affidando al momento progettuale il compito di analizzare il dettaglio dell'impatto ambientale e di individuare le eventuali opere di mitigazione e di monitoraggio.

Una valutazione degli effetti urbanistico-ambientali, oltre che dell'incidenza e dell'impatto paesistici, delle ipotesi di trasformazione nonché delle previsioni di intervento a livello di redazione dello strumento urbanistico generale può costituire una valida soluzione

per intervenire su impatti che non sarebbero altrimenti risolvibili a livello di progetto.

Questo appare tanto più vero nel caso di alcuni progetti di sviluppo urbano già assoggettati dalla normativa vigente, qualora superino limiti dimensionali definiti, a procedura di verifica o di Valutazione d'impatto ambientale ad esempio progetti di sviluppo di zone industriali o produttive, progetti di sviluppo di aree urbane, nuove o in estensione, progetti di sviluppo all'interno di aree urbane esistenti, costruzione o potenziamento di strade di scorrimento in area urbana, realizzazione di sistemi di trasporto a guida vincolata (tramvie e metropolitane) adibite al trasporto di passeggeri.

E' necessario poi considerare che, al di sotto dei limiti dimensionali individuati dalla normativa in materia, possono comunque essere riscontrate esigenze di preventiva valutazione dell'impatto urbanistico-ambientale oltre che paesistico delle previsioni.

Tale necessità può ricorrere ad esempio in casi di previsione di interventi di ristrutturazione urbana interessanti aree industriali dismesse, pur non particolarmente estese, sia in quanto possono essere riscontrate esigenze di ordine ecologico (ad esempio legate alla necessità di bonifica dei terreni), sia perché si impone prestare rilevante attenzione alle relazioni degli interventi su di esse ipotizzati con il tessuto urbano in cui si inseriscono, ovvero con le vicine zone agricole o comunque non urbanizzate anche al fine di valutare il corretto inserimento paesistico degli interventi.

Altri esempi potrebbero riguardare le previsioni di localizzazione di nuovi centri commerciali nonché la localizzazione di rilevanti attrezzature di interesse pubblico; in numerose di queste situazioni sarebbero quanto meno auspicabili valutazioni relative agli effetti degli interventi sul sistema della mobilità, con riferimento particolare all'assetto viabilistico esistente e/o di progetto.

E' pertanto opportuno, in sede di pianificazione urbanistica, eseguire un'attenta verifica degli effetti urbanistico-ambientali e paesistici di tutte le ipotizzate iniziative di trasformazione e/o sviluppo che, per la loro rilevanza, incidono significativamente sulla struttura e sull'organizzazione urbana e territoriale. Si potrebbe al limite procedere a una simulazione sul piano regolatore nel suo complesso, interpretando e valutando la sostenibilità degli scenari futuri che in tal modo vengono a prospettarsi.

I concetti sopra espressi possono essere estesi alla pianificazione attuativa. I contenuti della valutazione degli effetti urbanistico-ambientali delle previsioni e degli interventi avranno allora diversi gradi di approfondimento e di dettaglio in funzione del livello territoriale e dello stadio del processo di pianificazione. Inoltre, a ogni stadio del processo di valutazione vengono valutati gli impatti che possono essere identificati e misurati al meglio proprio in quella fase.

Nella fase coincidente, in linea di massima, con quella della formazione dello strumento urbanistico generale, possono essere assoggettate a preventiva verifica le diverse ipotesi di trasformazione e/o sviluppo, ipotesi che dovrebbero verosimilmente essere alternative. Ciascuna alternativa dovrebbe risultare oggetto di analisi e verifiche in relazione sia alla localizzazione degli interventi sia alla entità e organizzazione di massima degli stessi.

La valutazione di impatto risulta essere, in questo senso, non tanto condizione per l'operatività delle scelte della pianificazione, quanto per la loro assunzione nell'ambito delle previsioni di piano regolatore generale.

Tra i temi che dovrebbero essere fatti oggetto di indagine nell'ambito di una verifica delle ricadute delle previsioni dei piani urbanistici, generali ed attuativi, emerge in modo rilevante il problema del rapporto tra sviluppo insediativo e sistema della mobilità.

Relativamente al sistema della mobilità, le valutazioni degli effetti urbanistico-ambientali delle previsioni dovrebbero quanto meno contenere:

- l'individuazione degli attrattori e generatori di traffico, di scala locale e di scala sovracomunale;
- la stima delle presenze determinate dalle attività previste, con riferimento alle presenze attratte ed all'indotto determinato dalle diverse funzioni;

- la stima dei flussi di traffico viabilistico indotti con riferimento sia al sistema della viabilità esistente sia agli eventuali interventi viabilistici previsti;
- l'indicazione di eventuali interferenze con il sistema del trasporto pubblico.

Si sottolinea in particolare la necessità che i Comuni utilizzino in modo mirato la forza di attrazione delle grandi infrastrutture, prestando attenzione alle destinazioni funzionali delle aree limitrofe ai punti di grande accessibilità ed alla localizzazione sul territorio di grandi attrattori di traffico, evitando di indurre fenomeni di congestione e inquinamento, diminuendo complessivamente l'efficienza e la funzionalità del sistema urbano e territoriale.

14.6. La rete ecologica e il verde: linee guida per i comuni

In coerenza con quanto illustrato nel cap 12.7 sulla rete verde territoriale oltretutto all'interno del capitolo 3, anche le politiche di sviluppo dei comuni dovranno essere caratterizzate da un'attenta considerazione delle problematiche ambientali nell'effettuazione delle scelte di carattere economico, e dovranno comunque muoversi all'interno degli scenari indicati dai Piani Provinciali (vedi FOTO 9 – LA BRIANZA).

Tutti gli interventi di trasformazione urbanistico-territoriale dei territori comunali dovranno pertanto tenere conto delle indicazioni contenute nel sistema del verde territoriale individuato dalle Province, in considerazione delle linee di assetto esposte nei precedenti capitoli del presente documento, e dovranno comunque garantire il verificarsi delle seguenti condizioni:

- le modalità d'intervento per qualunque tipo di azione all'interno delle aree individuate come ambiti della struttura ambientale primaria, e come nodi del sistema, sono quelle indicate dagli orientamenti regionali contenuti nel presente documento e definiti dal Piano della Provincia, e previsti dalle specifiche normative di settore e/o da altri strumenti di pianificazione d'area vasta;
- all'interno delle aree individuate come corridoi ecologici, le previsioni d'intervento dovranno sempre considerare la possibilità di mantenere una fascia a verde boscato o comunque rinaturalizzato, al fine di non interrompere la continuità del sistema provinciale e regionale;
- gli ambiti agricoli o incolti di interruzione delle conurbazioni, individuati dai PTCP delle Province, dovranno essere mantenuti nei limiti definiti dalle province stesse e dovranno garantire l'interruzione della continuità degli spazi edificati;

Fermo restando quanto indicato nei Criteri relativi ai contenuti di natura paesistico-ambientale del Piano territoriale di coordinamento provinciale, approvati dalla Giunta ai sensi della legge regionale 18/97, per la realizzazione degli eventuali interventi previsti negli ambiti interessati dal progetto di rete verde territoriale, i Piani Provinciali dovranno inoltre specificare ulteriori modalità di attuazione degli interventi stessi, evidenziando la principale funzione, ai fini della costruzione della rete, delle diverse tipologie di ambiti considerati.

In linea di massima dovranno comunque essere considerati i seguenti aspetti:

- la realizzazione di infrastrutture lineari, di rilevanza comunale e sovracomunale, localizzate in contesti agricoli, dovrà considerare la potenziale e eventuale interruzione di comunicazione fra ambienti e/o elementi naturali determinatasi con la realizzazione dell'infrastruttura stessa, e proporre soluzioni di mitigazione atte a consentire il superamento dell'ostacolo;
- la realizzazione di insediamenti di rilevanza sovracomunale, all'interno di territori agricoli o comunque non urbanizzati, dovrà essere accompagnata da interventi di sistemazione dell'area a margine dell'insediamento stesso, creando barriere alberate finalizzate a ridurre l'impatto che l'insediamento può determinare sul territorio circostante;
- la realizzazione di interventi di trasformazione urbanistica di ampi contesti urbani, dovrà in linea di massima ottimizzare le

possibilità drenanti dei comparti interessati, e prevedere inoltre una sistemazione delle parti a verde che partecipi alla definizione di un disegno del verde urbano e alla realizzazione della rete verde comunale;

- gli interventi di sistemazione spondale e delle alzaie lungo i corsi d'acqua dovranno preferibilmente ricorrere a tecniche di ingegneria naturalistica, facendo riferimento al "Quaderno delle opere di ingegneria naturalistica difesa del suolo e assetto idrogeologico" presentato dal Comitato tecnico Internazionale per l'Ingegneria Naturalistica o ad altri manuali di ingegneria naturalistica di iniziativa regionale; in linea di massima la realizzazione di percorsi pedonali e ciclabili lungo i corsi d'acqua e/o lungo ambiti di interesse naturalistico, dovrà avvalersi preferibilmente di materiale drenante o parzialmente drenante;
- la realizzazione di infrastrutture a rete (tubazioni Enel, Sip ecc., impianti tecnologici ecc..) localizzati sia in ambito urbano che periurbano, dovrà evitare di compromettere lo stato di salute delle parti alberate, anche se costituite da semplici filari urbani, fatta eccezione per le alberature che dovranno essere rimosse ai fini della realizzazione dell'intervento stesso;
- la realizzazione di interventi, coerenti con le indicazioni dei piani provinciali, che implicano la distruzione o la compromissione di ambiti naturali di rilevanza comunale o provinciale, dovrà essere accompagnata da altrettanti interventi di compensazione ambientale, con le modalità previste dai Piani provinciali stessi.

14.7. La rete della Mobilità e le previsioni di PRG

Con riferimento a quanto esposto nel capitolo 2, paragrafo 2.1 nel quale si esprime l'intenzione di coordinare tutti gli strumenti di pianificazione con il complesso delle azioni programmatiche che la Regione ha avviato ed avvierà in futuro (Programma Regionale di Sviluppo e aggiornamenti in sede di Documento per la Programmazione Economico-Finanziaria Regionale), si suggeriscono di seguito le modalità di intervento al fine di evitare incongruenze nelle ricadute sulla pianificazione comunale delle scelte di programmazione di tracciati di infrastrutture ferroviarie e stradali.

La programmazione di natura infrastrutturale parte, di norma, dal progetto di fattibilità e comporta, generalmente, l'avvio del processo di definizione dei corridoi con l'individuazione delle potenziali alternative di tracciato.

Il livello di analisi proprio del progetto di fattibilità è realizzato ad una scala territoriale macro (1:25.000 – 1:10.000), ancora molto lontana da quella urbanistica comunale (1:5.000 – 1:2.000): si limita infatti a trattare tematiche quali il collegamento di aree tra loro, l'interferenza con i grandi insediamenti, le tutele di profilo macroterritoriale etc.

Ne consegue che tale livello di definizione è soggetto a "divenire" ed a modificarsi in funzione dei risultati degli approfondimenti analitici tipici degli studi di fattibilità, nonché dei macroimpatti progressivamente verificati sul territorio.

Da un lato, va pertanto sottolineata l'importanza, tra gli Allegati dei Piani urbanistici generali, della Carta della Viabilità, finalizzata a evidenziare le correlazioni tra le viabilità di differente livello nel contesto del territorio comunale specifico.

Dall'altro lato, onde risolvere le tematiche specifiche riguardanti la trasposizione dei tracciati di fattibilità e di livello preliminare nei Piani Urbanistici Generali dei Comuni, si deve assumere un'impostazione, che tenga in debito conto esigenze connesse al prevalente interesse regionale alla localizzazione delle infrastrutture ed esigenze proprie della pianificazione locale.

È ipotizzabile, al riguardo, un duplice percorso orientativo:

1. Nel caso in cui il tracciato infrastrutturale sia previsto dal PRG, sulla base dell'approvazione del relativo progetto di fattibilità intervenuta nella sede competente, sulle aree incise dal progetto graveranno le modalità ed i termini delle procedure di salvaguardia previste dall'atto approvativo. In tal caso, nei relativi ambiti territoriali, il rilascio delle concessioni o delle autorizzazioni ad edificare è subordinato alla preventiva concertazione con l'Amministrazione competente per l'infra-

struttura. Qualora decorra il termine massimo senza che sia intervenuta l'approvazione conseguente del progetto preliminare e/o definitivo dell'infrastruttura e persistendo l'interesse prevalente alla salvaguardia, debitamente motivato in quanto non perseguibile con soluzioni alternative, i Comuni territorialmente interessati hanno titolo a confermare la reiterazione delle salvaguardie.

Qualora, al contrario, sia intervenuta nei termini previsti (quinquennio della legge 1187/68), l'approvazione conseguente del progetto preliminare e/o definitivo dell'infrastruttura, si verificherà l'automatica caducazione delle salvaguardie inerenti le aree non più puntualmente interessate dal progetto infrastrutturale.

2. Nel caso in cui il tracciato infrastrutturale non sia previsto dal PRG e sulle aree interessate dal tracciato infrastrutturale insistano previsioni comunali in palese contrasto con le scelte programmatiche in divenire da parte delle Amministrazioni a ciò preposte, il Comune, sulla base dell'approvazione del relativo progetto di fattibilità intervenuta nella sede competente, ha titolo ad applicare sulle aree incise dal progetto infrastrutturale le salvaguardie previste dall'atto approvativo. La sede propria finalizzata a consentire detto inserimento può, per analogia, essere quella prevista dalla legge regionale n.1/2000, art.3, commi 17, 18 e 19, che comporta la consultazione con la Regione, la Provincia e le altre Amministrazioni interessate allo scopo specifico di dirimere le questioni di incompatibilità con gli aspetti di carattere sovraordinato al livello della pianificazione locale. L'effetto prodotto di sovrapposizione sulle specifiche previsioni urbanistiche comunali avrà durata pari a quella prevista nell'atto approvativo dello studio di fattibilità dell'infrastruttura e comunque fino a che non sia intervenuta nel frattempo l'approvazione del progetto preliminare e/o definitivo dell'infrastruttura stessa. In tal caso interverrà l'automatica caducazione delle salvaguardie precedenti, subentrando al riguardo nuove e più specifiche delimitazioni. Qualora, al contrario, decorra il termine massimo senza che sia intervenuta l'approvazione conseguente del progetto preliminare e/o definitivo dell'infrastruttura, i Comuni territorialmente interessati avranno titolo a considerare decadute le salvaguardie con la conseguente automatica riemersione delle sottostanti previsioni comunali.

15. Una nuova politica dei servizi urbani

15.1. Premessa

La previsione di aree per servizi pubblici e di uso pubblico nell'ambito dei P.R.G. viene imposta, su indicazione della legge 765/67, dal decreto interministeriale 1444/68; in una fase di grande espansione delle città, tale disposizione mirava ad equilibrare con misure e parametri dettati dalla legge le espansioni edilizie private con una adeguata quantità di aree pubbliche di servizio.

Gli obiettivi, sia di regolamentazione di uno sviluppo urbano incontrollato mediante l'identificazione di un rapporto ottimale tra insediamenti – servizi – parcheggi – verde, che di sottrazione di aree alla trasformazione privata in attesa di una loro futura organizzazione, sono tipici di una concezione propria di quegli anni dell'urbanistica come garante di una più equa ripartizione delle ricchezze, che oppone ai processi di sviluppo in atto, politiche pubbliche di decongestionamento dell'ambiente urbano e di soddisfacimento di bisogni predeterminatamente definiti.

D'altro canto, la crescita delle città avviene in quegli anni in modo pressoché omologato: i P.R.G. sono piani di espansione, articolati per zone omogenee tendenzialmente monofunzionali alle quali si attribuiscono delle quantità minime inderogabili di spazi pubblici. E' un' impostazione razionalista, che presta scarsa attenzione alla stratificazione sociale ed alle differenziazioni storiche e geografiche dei luoghi, che punta al soddisfacimento di bisogni primari (istruzione, attrezzature di interesse comune, verde, parcheggi) senza pe-

raltro dare indicazioni circa la loro realizzazione sia in termini temporali che progettuali; una sorta di scenario ideale di cui non è data garanzia di fattibilità.

La L.R. 51/75 ha sostanzialmente ripreso i principi della normativa statale, incrementando la dotazione minima e sostituendo il riferimento alle zone con aree a destinazione funzionale omogenea, senza affrontare più puntualmente il rapporto pubblico e privato in una fase della storia urbana italiana ove i due termini sottendevano interessi diversi e spesso conflittuali.

15.2. Lo stato attuale

La maggiore complessità della società moderna ha modificato sostanzialmente il concetto di bisogno che il piano deve soddisfare. Si tratta, infatti, di cogliere una domanda articolata legata al vivere quotidiano nei confronti di spazi esterni all'abitare ed ai luoghi di lavoro, che possono essere sia pubblici che privati, aperti o chiusi, legati sia ad esigenze primarie che al tempo libero. Né vanno trascurate le mutevoli esigenze dei cittadini, che richiedono servizi diversi in localizzazioni diverse con differenziati orari di fornitura; di fatto, una mutevolezza dei fabbisogni sociali e comportamentali della popolazione cui non può più fare fronte una ripartizione rigida in categorie predefinite, basata su un meccanismo automatico di calcolo astratto ed artificioso spesso distante dall'effettiva domanda di servizi.

In particolare, dalla lettura dello stato della pianificazione in ordine alla previsione dei servizi si possono evidenziare le seguenti problematiche:

- una situazione storica pesantemente deficitaria rispetto alle previsioni "ideali", dovuta sia ad un tendenziale sovradimensionamento degli standard minimi (spesso usati impropriamente in funzione di salvaguardia del territorio ineditato e rapportati al numero di stanze anziché agli abitanti reali), sia ad una enfattizzazione del ruolo pubblico (in termini di attuazione e di gestione), la cui struttura si è rivelata inadeguata al raggiungimento degli obiettivi. Spazi non acquisiti o non attrezzati sono così diventati elementi di dequalificazione fisica e sociale, fonti di degrado ambientale, nonché ambiti oggetto di contenziosi giuridico - urbanistici.
- un'inadeguatezza della concezione eminentemente quantitativa della prestazione del servizio, a fronte di un'esigenza di interventi pubblici di qualità che è difficile ingabbiare in norme rigide e prescrittive. L'applicazione di parametri inderogabili a zone funzionali omogenee, là dove vi è un'esplicita richiesta di polifunzionalità, sia nella città consolidata che in quella in trasformazione, spesso non ha garantito l'adeguata dotazione di servizi funzionali agli insediamenti; il soddisfacimento degli obblighi di legge è stato formalmente assolto individuando aree marginali e scarsamente fruibili o ricorrendo impropriamente alla monetizzazione, intesa solo come risorsa economica non strettamente legata alla politica dei servizi e comunque insufficiente per adeguare le infrastrutture necessarie.

15.3. Alcune indicazioni per i Comuni

Il P.R.G. non può limitarsi alla ricognizione quantitativa della dotazione dei servizi, attrezzature ed impianti pubblici e di uso pubblico e al loro formalmente corretto dimensionamento commisurato alle previsioni insediative; viceversa, deve affrontare la tematica dei servizi pubblici ed inserirla in un più ampio progetto di qualificazione dello sviluppo urbanistico.

Occorre pertanto passare da uno standard cogente, atemporale e decontestualizzato ad un concetto di standard come strumento per perseguire un miglioramento di qualità urbanistico – ambientale, che consenta di valutare la sostenibilità e/o l'opportunità delle trasformazioni e la loro economicità, in funzione anche degli interessi pubblici coinvolti.

Le scelte dell'Amministrazione Comunale, da assumersi in piena autonomia e massima responsabilizzazione, devono perseguire un obiettivo di miglioramento qualitativo della vita, prediligendo la realizzazione del possibile rispetto alle previsioni dell'ideale; occor-

re ridare certezza agli standard non solo in termini quantitativi, ma anche di realizzabilità (tempi, costi, risorse) e di gestione (prezzi, concorsualità), nella consapevolezza della limitatezza delle risorse disponibili e dell'inefficienza di scelte imposte e non condivise.

Va, altresì, proritariamente affrontato il rapporto pubblico/ privato, trovando nuove forme di collaborazione e attivando nuove capacità organizzative e gestionali che siano in grado di garantire la certezza del risultato – un servizio pubblico di qualità – indipendentemente dal soggetto che lo fornisce.

I nuovi piani dovranno pertanto:

- valutare l'effettiva domanda di servizi, soprattutto in presenza di trasformazioni di parti di città (di nuova edificazione o da riqualificare), operando per bilanci sociali d'area al fine di ricercare le soluzioni più appropriate per il contesto, di scegliere le forme più opportune di contributo dei privati alla collettività urbana e di garantire la necessaria trasparenza nelle forme di negoziazione. Del resto la complessità e la polifunzionalità che caratterizza la struttura degli agglomerati urbani, ove le modalità di trasformazione si dimostrano del tutto incompatibili con l'impostazione delle zone omogenee, esigono di considerare la funzione dello *standard* strettamente integrata con la complessa articolazione delle diverse funzioni urbane;
- considerare la domanda generalizzata di una migliore qualità ambientale mediante una valorizzazione della funzione ecologico-rigenerativa del verde, stemperando le differenze pubblico-privato ed attribuendo al "verde privato" una funzione del tutto analoga a quella svolta da quello pubblico o di uso pubblico. Particolare importanza dovranno assumere, sotto questo profilo, la "negoziazione" nell'ambito di trasformazioni urbane complesse, caratterizzate da programmi insediativi di forte riqualificazione e attrattività: occorrerà considerare nuovi standard ecologici per testare uno sviluppo sostenibile basato sulla compensazione ambientale e sul potenziale ecologico-ambientale (rigenerazione/autorigenerazione delle risorse non rinnovabili), utilizzando alcuni parametri quali la permeabilità dei suoli, la densità della copertura vegetale, la riduzione/mitigazione degli inquinamenti acustici ed atmosferici, la bonifica dei suoli, ecc.;
- ridare operatività sia proponendo progetti specifici vagliati ed accettati dalla comunità sulla base di criteri-obiettivo prefissati, sia sperimentando nuove forme di collaborazione coi privati. Va superato il ricorso esclusivo all'esproprio, non attuabile in termini finanziari né equo nei confronti dei cittadini, e la necessità di utilizzare istituti complessi e spesso inattuati quali il diritto di superficie: la rilevanza pubblica delle strutture private (senza requisito della proprietà pubblica) può essere garantito dalla prevista accessibilità in modo certo a tutti i cittadini ed alle stesse condizioni del servizio pubblico.

15.4. Il Piano dei servizi

La nuova normativa regionale contenuta nel PdL n. 40751/1998, in coerenza con gli orientamenti sopra delineati, prevede che il Comune sia chiamato a redigere una sezione specifica del PRG, un "Piano dei servizi pubblici", quale strumento operativo agile e semplice che consenta di:

- definire e localizzare un'adeguata dotazione qualitativa di servizi pubblici in grado di soddisfare una domanda sempre più articolata e differenziata, mai rigidamente predefinita ed in continua evoluzione;
- superare la tradizionale separatezza tra i servizi (differentemente articolati) e la città, proponendo un'articolazione sistemica dei servizi che si integri e sia compatibile con scelte compiute da altri piani o programmi di mobilità, commerciali, delle opere pubbliche, ecc., o da specifiche politiche settoriali di gestione delle risorse;
- individuare, d'intesa con i gestori dei servizi, spazi, forme, meccanismi di regolamentazione dell'offerta pubblica e del mercato privato delle attrezzature, disgiungendo la fornitura degli stessi dalla proprietà delle aree ed attivando nuove capacità organizzative e gestionali.

15.5. Indirizzi della giurisprudenza in materia di vincoli urbanistici

Illustrate le strategie e gli orientamenti regionali in materia di servizi e di standard, si intende ora, con i paragrafi successivi, trarre spunto dagli esiti di alcune sentenze della Corte Costituzionale per fornire ai comuni indirizzi di politica urbanistica riferiti specificamente all'acquisizione di aree per servizi pubblici o di interesse pubblico, con l'indicazione di possibili modalità operative per consentire tali attività senza il ricorso a costose ed impegnative procedure di esproprio.

Vengono svolte innanzitutto alcune considerazioni in merito al contenuto della sentenza della Corte costituzionale n. 179/1999 in materia di reiterazione dei vincoli urbanistici decaduti; successivamente si prospettano alcune ipotesi operative per l'attuazione dei principi formulati dalla predetta decisione che di fatto sono già stati attuati in alcune realtà locali con modalità operative che, in alcuni casi, hanno già trovato conforto nella giurisprudenza amministrativa. In particolare si farà riferimento alle sentenze del Tar Emilia Romagna-sez. I n. 22 del 1999 e del Tar Lazio-sez. I n. 1652 del 1999.

15.5.1. La sentenza della Corte costituzionale n. 179/1999.

La sentenza della Corte costituzionale n. 179/1999 precisa ulteriormente l'indirizzo già assunto dalla precedente giurisprudenza costituzionale ed amministrativa in merito alla ammissibilità e legittimità della reiterazione dei vincoli preordinati all'espropriazione che comportino inedificabilità assoluta e che superino il termine massimo di "normale tollerabilità" stabilito dall'art.2, primo comma della legge 19 novembre 1968 n. 1187 in base al quale "le indicazioni di piano regolatore generale, nella parte in cui incidono su beni determinati ed assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all'espropriazione o a vincoli che comportino l'inedificabilità, perdono ogni efficacia qualora entro cinque anni dalla data di approvazione del piano regolatore non siano stati approvati i relativi piani particolareggiati o autorizzati i piani di lottizzazione convenzionati. L'efficacia dei vincoli predetti non può essere protratta oltre il termine di attuazione dei piani particolareggiati e di attuazione".

In particolare nella pronuncia di cui trattasi la Corte costituzionale fa specifico riferimento alle sentenze n.5 del 1980, n. 82 del 1982 e n. 575 del 1989 nelle quali rispettivamente sono stati affermati "l'obbligo di indennizzo anche per i casi di espropriazioni di valore" (5/80), la facoltà del legislatore di scegliere "tra la previsione di un indennizzo e la predeterminazione di un termine di durata dell'efficacia del vincolo" (82/82) nonché l'alternatività tra la temporaneità e la indennizzabilità dei vincoli urbanistici di natura espropriativa dalla quale deriva che l'indeterminatezza temporale del vincolo "comporta il diritto all'indennizzo".

Inoltre la stessa Corte riconduce in un discorso organico le valutazioni già rappresentate, in relazione alla stessa problematica, nelle sentenze n. 55/68, 82/82 e 344/95, esprimendo un principio di carattere generale in base al quale alla reiterazione in via amministrativa di un vincolo preordinato all'espropriazione che comporti inedificabilità assoluta e che superi il termine massimo di "normale tollerabilità", in quanto atto di fatto espropriativo (espropriazione di valore), debba necessariamente corrispondere il riconoscimento al titolare del bene vincolato di un indennizzo non irrisorio, la cui determinazione dovrà essere fatta in base ai criteri ed ai parametri che, stante l'espressa riserva di legge di cui all'art. 42, comma 3 della Costituzione, dovranno essere individuati mediante apposita legge che possa garantire uniformità di soluzioni.

Secondo la stessa Corte costituzionale restano comunque non indennizzabili:

- a) "i vincoli incidenti con carattere di generalità e in modo obiettivo su intere categorie di beni" quali ad esempio i vincoli ambientali e paesistici e le diverse specie di fasce di rispetto; in particolare per quanto riguarda i vincoli ambientali il Tar Lazio-sez. I nella sentenza n. 1652 del 19 luglio 1999 specifica che sono da ricomprendersi in tale novero non solo i vincoli esplicitamente previsti dalle leggi di settore, bensì anche quelli frutto di "valutazioni discrezionali" fatte in sede urbanistica. E' evidente che anche tali vincoli, del tutto

legittimi secondo il Tar Lazio, non sarebbero indennizzabili se considerati ricognitivi di valori intrinseci propri dei beni sui quali vengono imposti.

b) i vincoli “conformativi” previsti dalla pianificazione urbanistica che condizionano solo il modo di esercizio del diritto di costruire quali i limiti di altezza, di cubatura o di superficie coperta, le distanze tra edifici ed altri;

c) i vincoli che comportino una destinazione realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata in quanto non propriamente ablativi;

d) i vincoli che non superino i limiti di “tollerabilità” e “sopportabilità” richiamati dalla sentenza e previsti dalla legge.

Nel disciplinare il principio di indennizzabilità sopra riportato il legislatore potrà, in armonia con i principi costituzionali, “scegliere tra una pluralità di soluzioni astrattamente ipotizzabili” prevedendo forme di ristoro patrimoniale che possono essere di carattere risarcitorio, indennitario o anche di ordine riparatorio in forma specifica, disciplinando sistemi compensativi che potranno contemplare anche il ricorso alla “offerta o assegnazione di altre aree idonee alle esigenze del soggetto che ha diritto al ristoro”.

Peraltro la stessa Corte specifica che in assenza della definizione dei criteri di indennizzo, per i quali il legislatore potrà fare riferimento agli indirizzi prospettati nella stessa sentenza, l’ammontare dell’indennizzo sarà determinato dal “giudice competente” che potrà ricavare dall’ordinamento le regole per le singole liquidazioni.

Da quanto finora detto si desume che tale sentenza ha introdotto nella materia urbanistica un opportuno chiarimento di ordine giuridico ed al tempo stesso rappresenta una notevole novità culturale, della quale i meccanismi compensativi prospettati per la pianificazione urbanistica rappresentano gli elementi più avanzati.

15.5.2. La reiterazione dei vincoli decaduti

Profili generali

Alla luce della sentenza della Corte costituzionale n.179 si possono schematicamente puntualizzare i seguenti profili, di carattere generale, relativi alla reiterazione dei vincoli urbanistici:

In relazione a tutti quei vincoli che secondo la Corte costituzionale restano comunque non indennizzabili (cfr. p.ti 4 e 5 della sent. n.179, sopra richiamati) è evidente che non si pone alcun problema di reiterazione; per contro, in relazione ai vincoli soggetti a decadenza, ossia quelli a contenuto espropriativo, è ribadita la possibilità di rinnovare le relative previsioni di PRG non attuate entro il quinquennio di legge.

La sentenza della Corte costituzionale conferma ulteriormente che la legittimità della reiterazione in via amministrativa dei vincoli decaduti è comunque subordinata ad una “adeguata motivazione” da parte dell’amministrazione preposta alla gestione del territorio.

La reiterazione dei vincoli comporta in ogni caso un indennizzo a beneficio del soggetto titolare del bene.

Osserva la Corte che “nell’ambito del modello indennitario si possono presentare una pluralità di soluzioni astrattamente ipotizzabili, idonee ad assicurare un serio ristoro”.

Precisato che compete al legislatore la concreta definizione dei criteri di indennizzo, la Corte non si esime dal prospettare alcune possibili soluzioni la cui immediata operatività può essere sperimentata, nelle more del necessario intervento legislativo, mediante idonee previsioni integrative dello strumento urbanistico, da assumere contestualmente alla reiterazione dei vincoli (vedi successivo paragrafo 15.5.3).

La reiterazione di un vincolo urbanistico, anche se decaduto, è legittima se sorretta da una motivazione congrua e specifica.

Tale reiterazione è inoltre legittima anche nel caso venga imposto un vincolo diverso.

La motivazione deve riguardare, principalmente, la perdurante attualità del vincolo comparata con l’interesse privato.

Si ritiene, in concreto, che l’esigenza di motivazione sia soddisfatta quando :

- la riproposizione del vincolo o la fissazione di uno diverso si iscrivono nell’ambito di una rinnovata disciplina dell’assetto

del territorio anche se in parte confermativa di quella precedente

- sia stato verificato che l’interesse pubblico, se ancora attuale, non possa essere soddisfatto con soluzioni alternative o idonee a distribuire il sacrificio fra i più soggetti
- la reiterazione, avente ad oggetto un vincolo circoscritto, sia supportata con una specifica ed esauriente motivazione, in quanto, avendo essa omesso di attivare con tempestività il procedimento ablatorio, potrebbe aver ingenerato nel privato proprietario il convincimento che non sussista più un effettivo e concreto interesse pubblico da tutelare
- siano evidenziate le ragioni del ritardo e le iniziative in base alle quali l’ablazione sostanziale del diritto di proprietà non si protrarrà a tempo indefinito, perché appaia chiaro che la reiterazione del vincolo si pone come attività volta all’effettiva cura di un pubblico interesse.

Un valido riscontro della congruità delle motivazioni alla base della reiterazione potrà ora essere offerto dalla dimostrazione che l’opera alla quale è preordinato il vincolo espropriativo è inserita nel programma triennale delle opere pubbliche, nel quale vengono definiti gli aspetti progettuali e finanziari dei servizi che il comune intende realizzare.

Non sono invece considerati sufficienti supporti motivazionali le enunciazioni di fabbisogno di standards per servizi ed attrezzature collettive, idonee, per la loro generalità, a giustificare qualsiasi localizzazione.

E’ quindi esclusa la legittimità della reiterazione dei vincoli nei casi :

- di riproposizione, senza idonea motivazione, per finalità identiche a quelle vanificate dall’inutile decorso del quinquennio ;
- di riproposizione al puro scopo di eludere l’intervenuta decadenza.

15.5.3. Il concetto del “serio ristoro” e modalità compensative alternative all’esproprio.

L’indennizzo previsto dalla sentenza della Corte costituzionale costituisce il corrispettivo del sacrificio subito dal proprietario del bene vincolato e pertanto non può essere irrisorio ma deve rappresentare un “serio ristoro”.

Il legislatore dovrà garantire la congruità dell’indennizzo e uniformità di soluzioni in rapporto a situazioni analoghe, determinando i criteri per la liquidazione del ristoro che non dovrà essere necessariamente una misura risarcitoria o indennitaria di carattere finanziario ma, secondo quanto prevede la stessa sentenza, potrà anche configurarsi come un soddisfacimento in forma specifica delle esigenze del soggetto che ha subito l’espropriazione del valore edificatorio proprio del suo bene.

La Corte, nell’indicare al legislatore alcuni riferimenti per disciplinare la liquidazione dell’indennizzo, prospetta la possibilità di una “offerta o assegnazione di altre aree idonee alle esigenze del soggetto che ha diritto al ristoro” e specificamente richiama l’art. 30 della l. 47/85 che prevede l’assegnazione di lotti edificabili nell’ambito dei piani di zona di cui alla legge 167/1962 ai proprietari di terreni vincolati a destinazione pubblica a seguito di varianti di recupero urbanistico di cui all’art. 29 della stessa legge.

Nell’applicazione pratica dei principi sopra esposti, in attesa della definizione legislativa delle modalità per la liquidazione degli indennizzi relativi a vincoli urbanistici decaduti e reiterati oltre il termine consentito dalla sentenza sopra richiamata, si ritiene utile suggerire alcune modalità operative per evitare che l’attività pianificatoria dei Comuni, già considerata al paragrafo precedente, sia condizionata dall’obbligo di adempiere a tali indennizzi solo mediante il pagamento di somme di denaro liquidate in via giudiziale che potrebbero rivelarsi incompatibili con le disponibilità finanziarie degli enti interessati.

A tal fine ci si limita ad individuare ipotesi di compensazione tra il sacrificio del proprietario dell’area vincolata e l’interesse pubblico che possono essere ritenute ammissibili nell’ottica interpretativa della Corte costituzionale.

In particolare si propone di risolvere il problema di cui trattasi predisponendo una pianificazione integrata e concordata che, seppure di difficile attuazione in quanto presuppone una attenta valutazione urbanistica della realtà locale ed una puntuale composizione degli interessi pubblici e privati coinvolti, può essere considerata legittima in quanto si colloca nell'ottica della Corte costituzionale che chiarisce l'utilità in tale materia del "diritto vivente" delineato dalla giurisprudenza amministrativa e in particolare si conforma alle valutazioni espresse dal Tar Emilia Romagna –sez. I nella sentenza n. 22 del 1999.

Nell'occasione, il giudice amministrativo, richiamando la legislazione più recente in materia urbanistica e la relativa giurisprudenza amministrativa e costituzionale, ha ritenuto che "il principio della integrazione sia stato pienamente sussunto nella materia urbanistica e che ben possa pertanto essere utilizzato quale criterio di pianificazione territoriale".

Nel predisporre la tipologia di pianificazione proposta, che può essere definita integrata in quanto prevede all'interno delle aree interessate più destinazioni urbanistiche percentualmente predeterminate e consente la partecipazione di soggetti di natura diversa, le Amministrazioni comunali dovranno prevedere un trattamento paritetico per tutti i proprietari di aree poste in ambiti omogenei, assegnando alle aree di trasformazione indici di edificabilità territoriali unificati e consentendo a tutti i proprietari delle aree comprese in ciascun comparto di partecipare, in proporzione alla quota di proprietà posseduta, all'edificabilità complessiva del comparto.

Tale risultato potrebbe essere raggiunto mediante un unico strumento esecutivo per tutte le aree poste in ambiti omogenei, integrato da una convenzione conforme ad uno schema tipo che specifichi i diritti dei singoli proprietari, assegni ad ognuno di loro una area e una volumetria di competenza e specifichi gli obblighi dagli stessi assunti, con particolare riferimento agli impegni relativi alle aree da cedere e agli oneri da corrispondere.

Peraltro le ipotesi di compensazione degli interessi pubblici e privati coinvolti, sostitutive della liquidazione di un indennizzo in denaro, prospettate in via mediata dalla Corte, di fatto sono già state attuate in alcune realtà locali con modalità operative che, in alcuni casi, hanno già trovato conforto nella giurisprudenza amministrativa e che hanno fatto riferimento a pianificazioni comunali che hanno previsto per tutto o parte del loro territorio strumenti attuativi di carattere perequativo.

In particolare in tali esperienze hanno assunto specifica rilevanza le diverse forme di accordi intercorsi tra Amministrazioni comunali e privati e tra i soggetti privati coinvolti a diverso titolo nelle iniziative di trasformazione gestite secondo un principio perequativo.

Nell'ambito delle stesse iniziative hanno svolto un ruolo importante le norme tecniche di attuazione dei distinti piani regolatori in base alle quali è stato possibile:

- a) classificare i diversi tipi di suoli e di conseguenza delimitare i comparti con caratteristiche omogenee oggetto di pianificazione attuativa;
- b) individuare indici di edificabilità riferiti ai singoli comparti.

In tal modo si è cercato di mettere i privati coinvolti nelle singole pianificazioni attuative nelle stesse condizioni, facendo discendere la capacità edificatoria di un suolo dal suo "stato di fatto e di diritto" e non dalla destinazione d'uso dello stesso. In seguito a tale scelta in alcuni casi si è riusciti ad evitare il ricorso a procedure espropriative e, riducendo la discezionalità dell'Amministrazione comunale, è stata anche garantita la legittimità di importanti iniziative di trasformazione edilizia ed urbanistica.

Si precisa infine che la stessa compensazione degli interessi pubblici e privati potrebbe essere effettuata legittimamente in casi particolari concordando con il privato la permuta dell'area vincolata con altra area già di proprietà comunale, non proveniente da precedenti espropriazioni, che soddisfi le esigenze del soggetto espropriando ed al tempo stesso non possa essere utilizzata dall'Amministrazione comunale per conseguire il fine perseguito con la reiterazione del vincolo.

Queste le indicazioni delle Corti, va da sé che i comuni che operano sul campo hanno già sperimentato il principio del "serio ristoro"

cui risulta dalle analisi sulle tendenze della pianificazione comunale.

15.5.4. *Alternatività pubblico-privato nello standard convenzionato*

La Corte Costituzionale interviene anche su un altro aspetto che interessa particolarmente la gestione del territorio.

A giudizio della Consulta sono al di fuori della problematica dell'indennizzabilità "i vincoli che importano una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, che non comportino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e quindi siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di previa ablazione del bene".

Le indicazioni della Corte riguardano indubbiamente la tematica degli standard, ossia la dotazione territoriale di attrezzature e servizi, con la conseguenza che per la realizzazione degli stessi si afferma il principio di *alternatività pubblico-privato* nella titolarità di iniziative "suscettibili di operare in libero regime di economia di mercato" temperato dall'esigenza di assicurare l'interesse pubblico attraverso lo strumento del *convenzionamento*.

In caso di realizzazione da parte del privato, in virtù della proprietà dell'area, del finanziamento e della gestione a carattere privatistico non trova applicazione la normativa sulle opere pubbliche, in quanto si è in presenza di opere private di interesse generale, qualificabili come "standard convenzionati".

Si deve rilevare altresì che tali fattispecie vengono ritenute dalla Corte come un normale contenuto degli strumenti urbanistici, per cui non si pone un problema di preventiva definizione legislativa della realizzabilità degli standard da parte dei privati.

E' indubbio che tali indicazioni dovranno essere tenute presenti nella predisposizione di nuovi piani regolatori o di specifiche varianti per servizi, nonché nell'elaborazione del programma triennale delle opere pubbliche, così come all'atto della reiterazione dei vincoli decaduti, ammettendo l'esercizio della facoltà da parte dei privati anche durante quello che la Corte definisce il "periodo di franchigia" da ogni indennizzo, ossia il periodo di durata temporanea del vincolo urbanistico.

Vincoli vigenti

Una problematica specifica può essere rappresentata dalla possibilità di esercitare tale facoltà in ordine ai vincoli attualmente e legittimamente vigenti.

La Corte richiama le scelte di politica programmatica e gli obiettivi di interesse generale in base ai quali i servizi sono ritenuti realizzabili (e come tali specificamente compresi nelle previsioni pianificatorie) anche attraverso l'iniziativa economica privata.

E' indubbio che l'obiettivo di interesse generale è la realizzazione in sé dei servizi e delle infrastrutture, mentre la titolarità è meramente strumentale rispetto ad essa, in virtù del richiamo al convenzionamento che comunque assicura il perseguimento dell'interesse pubblico.

Si ricorda in proposito che nella legislazione urbanistica esiste il principio, codificato dall'art. 11 della L. n. 10/1977, in base al quale (anche se ai fini dello scomputo dal contributo concessorio) il concessionario può obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione con le modalità e le garanzie stabilite dal comune. A fronte del riconoscimento di tale facoltà al privato, permane il potere dell'amministrazione di valutare la convenienza finanziaria e la rispondenza alle esigenze urbanistiche dell'opera che si intende realizzare direttamente.

La L. n. 241/1990 ha, inoltre, definito in via legislativa nuove forme di accordi negoziali tra pubblico e privato nell'ambito del procedimento amministrativo, proprio al fine di temperare interessi pubblici e privati.

Alla luce di tali premesse, si può dunque argomentare che la facoltà di realizzare direttamente i servizi e le infrastrutture oggetto delle destinazioni a standard può essere esercitata dal privato anche nei confronti dei vincoli vigenti.

Vincoli procedurali

Una problematica particolare è rappresentata dalla eventuale applicabilità del principio indennitario anche ai vincoli definiti procedurali: la fattispecie che qui interessa è inquadrabile nel rinvio operato dal piano regolatore generale ad un piano attuativo.

Si potrebbe infatti prospettare un'analogia con il vincolo espropriativo che incide sul valore del bene privato in virtù, in questo caso, della originaria previsione ovvero di una reiterazione del vincolo procedimentale, con conseguente vigenza a tempo indeterminato.

La giurisprudenza si è trovata ad affrontare il problema se si potessero considerare legittime le disposizioni di P.R.G. che subordinavano espressamente l'esercizio della facoltà di costruire alla formazione di piani particolareggiati (o di strumenti alternativi equivalenti) per la zona.

Pur considerando, in linea di principio, legittime le prescrizioni di P.R.G. che subordinano l'attività edificatoria all'approvazione dei piani particolareggiati, la giurisprudenza ha ritenuto di porre come condizione di legittimità che il P.R.G. stabilisca un tempo per l'adempimento e dia rilievo alternativo all'approvazione di piani di lottizzazione.

Il piano regolatore generale può, perciò, subordinare, con espressa disposizione, la facoltà di costruire alla formazione di un piano particolareggiato, ma questa disposizione deve contenere la previsione di un ragionevole termine per la redazione del piano attuativo, pena un' indefinita compressione del diritto di edificare, incompatibile con i principi della Costituzione.

Allorquando perciò il piano contempra un termine di cinque anni per l'iniziativa pubblica all'approvazione del piano attuativo, (assimilabile al periodo di "franchigia") ed in caso di inattività sia riconosciuta al privato la facoltà di presentare una proposta di piano attuativo vengono meno le premesse per una indennizzabilità del vincolo procedimentale in virtù dell'alternatività tra pubblico e privato nella proposizione del piano attuativo, anche nel periodo di franchigia quinquennale.

Appendice - Un modello applicativo**Premessa**

Coerentemente con le indicazioni espresse per la formazione dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale, che attribuiscono alle Province il compito di individuare le modalità per definire operativamente la nozione di "fabbisogni non risolvibili alla scala locale" di cui all'art. 3, comma 27, della L.R. 1/2000, e con le indicazioni espresse per la formazione dei Piani regolatori comunali, si illustra qui un modello esemplificativo da considerare parte integrante delle linee guida per i PRG, per quanto attiene l'impostazione metodologica, e come ipotesi applicativa, con riferimento al BOX posto in calce al presente capitolo.

Come già illustrato, si tratta di una formulazione che l'Amministrazione regionale non considera definitiva, ma presenta a titolo sperimentale e quale contributo allo sviluppo del dibattito in una materia nuova e complessa.

Per il suo carattere innovativo, la trattazione deve, infatti, essere intesa come doppiamente sperimentale:

- sul piano del metodo
- sul piano dei parametri e coefficienti tecnici utilizzati.

Nel capitolo 12 sulla pianificazione provinciale, è stato illustrato un percorso utile alla separazione della domanda endogena da quella esogena, e introdotto il concetto di "limite d'impatto" quale strumento per determinare il peso di un intervento.

Va in questa sede precisato che, una volta determinata la superficie massima che potrebbe essere interessata da espansioni di rilevanza comunale (endogena), dovranno essere i comuni a determinare le tipologie di funzioni ivi insediabili, da individuare comunque fra quelle compatibili con i principi qui espressi e con la specificità dei luoghi. Ci si riferisce in particolare alla residenza, all'industria, al commercio, ai servizi ecc.. La superficie di espansione endogena non potrà evidentemente comprendere le grandi infrastrutture, le aree verdi eccedenti lo standard di quartiere, i servizi con bacino d'

utenza sovracomunale e tutto ciò che il comune riconosce d'interesse sovracomunale e quindi soggetto a intesa con i comuni contermini e con la provincia nonché alle procedure di verifica proprie delle previsioni destinate alla domanda esogena.

Le verifiche di sostenibilità e d'impatto

Una volta determinata la superficie di espansione endogena, e cioè di stretta competenza comunale, i comuni stessi dovranno effettuare una verifica, che chiameremo "d'impatto" che in linea teorica potrebbe portare a un incremento o a una diminuzione delle quantità individuate, in funzione della scelta delle aree e quindi della natura dei luoghi, sottolineando che dovrà essere posta molta cautela nell'applicare i principi in argomento nei comuni caratterizzati da condizioni di particolare delicatezza ambientale e paesistica (vedi FOTO 7 – GARDONE RIVIERA) o da densità territoriali molto elevate (indicativamente, sopra i 5000 ab/km²).

Con questo passaggio, si sposta l'attenzione dal controllo della capacità insediativa a quello della sostenibilità e dell'impatto, che costituisce l'obiettivo strategico delle presenti linee guida.

La verifica di sostenibilità e d'impatto dovrà pertanto porre in relazione le quantità determinate con le caratteristiche dei luoghi, sia intrinseche che connesse al loro intorno, con particolare riferimento ai seguenti aspetti:

- le caratteristiche ecologiche, in termini di produttività agricola e di funzioni biologiche;
- la forma delle aree, in termini di compattezza e di rapporti con gli insediamenti preesistenti;
- la sensibilità paesistica, intendendo con ciò la rilevanza e l'integrità dei comparti interessati.

Si tratterà cioè di ponderare le superfici secondo fattori che possono agire in diminuzione o in aumento a seconda che si tratti di scelte che vadano o meno a incidere su aree sensibili.

In questo modo si determina una compensazione tra quantità e qualità, tale per cui le possibilità di espansione saranno tanto maggiori quanto meno impattanti saranno le scelte urbanistiche.

Le verifiche d'impatto: la natura dei suoli

La prima verifica che dovrà essere effettuata riguarda l'impatto connesso con la qualità dei suoli che vengono destinati all'urbanizzazione.

La relazione è immediata: se l'urbanizzazione investe suoli particolarmente pregiati sotto il profilo agronomico o per le funzioni biologiche cui essi assolvono, la superficie dovrà essere ridotta rispetto al valore determinato con il procedimento illustrato in precedenza; se, al contrario, i suoli sono di scarso valore, può essere aumentata.

Il pregio dei suoli viene valutato con riferimento ai valori medi dell'ambito territoriale nel quale il comune è inserito. Sarà cura degli estensori di ciascun PRG produrre e argomentare le valutazioni, tenendo conto delle indagini pedologiche prodotte dalla Regione e delle indicazioni contenute nel PTCP.

In linea generale, si può considerare che:

- i terreni di recupero e degradati possono avere dei valori in grado di incidere poco o nulla sul dimensionamento complessivo;
- i coltivi saranno valutati in funzione della loro attitudine agronomica secondo i criteri standard della pedologia e
- secondo le caratteristiche proprie delle attività agricole e aziendali in corso;
- i terreni incolti, gli ambiti con caratteristiche naturalistiche, gli ambiti con presenze di elementi naturalistici o con altre caratteristiche funzionali ad una qualificazione ambientale di un determinato comparto, saranno valutati secondo criteri di potenzialità biologica e in base al livello di artificializzazione, ma comunque con pesi che potranno incidere pesantemente sul dimensionamento stimato.

Il PTCP potrà opportunamente dettagliare criteri e valori, con riferimento alle specifiche realtà territoriali.

Le verifiche d'impatto: lo sviluppo dei perimetri sensibili

Un rilevante indicatore d'impatto delle urbanizzazioni è certamente la dispersione degli insediamenti nel territorio extraurbano. Un modo appropriato per valutare l'entità di tale impatto consiste nel misurare lo sviluppo dei perimetri delle zone urbanizzate verso gli spazi aperti: più cresce il rapporto tra il perimetro e la superficie, maggiore è il frazionamento e maggiore l'impatto.

Si ritiene pertanto opportuno introdurre un criterio di valutazione che tenga conto di questo aspetto, consistente nell'assumere un valore del rapporto tra perimetro e superficie ritenuto "fisiologico", e adottare conseguentemente un meccanismo di calcolo che penalizzi la frammentazione e incentivi la compattezza della forma urbana.

Si definisce "perimetro sensibile" quello che misura lo sviluppo dei confini tra aree destinate all'urbanizzazione e spazi aperti, siano essi campi coltivati, parchi extraurbani, corpi idrici o aree a conduzione seminaturale.

In questo modo, oltre alla natura dei suoli e alle superfici occupate, si mette sotto controllo il fenomeno dell'eccessiva frammentazione o dispersione delle aree urbanizzate, internazionalmente noto anche come *sprawl* o come *mitage*.

Le verifiche d'impatto: la sensibilità paesistica

Il Piano Territoriale Paesistico Regionale individua i caratteri paesistici del territorio lombardo e i fattori che determinano la sensibilità dei luoghi, secondo modalità di valutazione che trovano in sede dei Criteri di attuazione dell'art. 14 della l. r. 18/1997 ulteriori indicazioni e documentazione utili alla loro individuazione.

Questo sistema di conoscenze e di indirizzi normativi costituisce la base per l'identificazione di parametri di vulnerabilità paesistica, quale utile riferimento per una pianificazione consapevole dei valori emergenti e diffusi nel territorio di competenza e orientata alla loro preservazione e valorizzazione (vedi FOTO 4 – VAL CAMONICA). Tali parametri possono essere schematicamente così rappresentabili:

- elevata visibilità attiva (aree interferenti con un punto di vista o percorso panoramico) e passiva (aree oggetto di veduta panoramica);
- Appartenenza dell'area a sistemi o ambiti paesistici di valore naturalistico, di integrità (ambiti nei quali sono assenti fattori di disturbo), di interesse storico-culturale;
- Collocazione a margine di percorsi di elevata frequentazione, di fruizione turistica e ricreativa del territorio;
- presenza nell'area di singoli elementi di interesse storico-culturale o naturalistico.

Questi aspetti devono essere considerati ai fini della valutazione dell'impatto paesistico delle previsioni urbanistiche, con il criterio che la scelta di aree di elevata sensibilità può comportare la rilocalizzazione dell'ipotesi di intervento in ambiti di minore rischio o, quanto meno, la massima riduzione delle superfici interessate.

La questione delle densità edilizie e delle destinazioni d'uso

Finora il dimensionamento del piano è stato considerato esclusivamente in termini di occupazione di suolo e di fattori d'impatto dipendenti dalla natura dei terreni, dalla forma e posizione dei lotti, dalla sensibilità paesistica.

Nulla è stato detto a proposito del carico insediativo né delle destinazioni d'uso.

Non si tratta di una dimenticanza, ma di una scelta. Si ritiene infatti che, entro i limiti d'impatto come sopra definiti, rientri nella facoltà del comune valutare come meglio utilizzare le aree che il piano destina all'espansione urbana, con quali densità e per quali funzioni, per soddisfare nel modo migliore la domanda locale di residenza, spazi produttivi e servizi, nel rispetto degli standard di legge.

Quindi, nel rispetto delle regole del gioco definite da queste linee guida, ogni comune può fare l'uso delle risorse che ritiene più appropriato, indipendentemente dalla capacità insediativa risultante:

ad esempio, potrà articolare diversamente l'offerta residenziale, produttiva e per servizi, fermo restando il rispetto degli standard di legge. O potrà aumentare la capacità insediativa utilizzando indici elevati, privilegiando il recupero e il completamento rispetto all'espansione all'esterno, adottando forme compatte e indici elevati. Oppure potrà compiere una scelta opposta, privilegiando basse densità e insediamenti sparsi a scapito della quantità.

In tal caso, vi dovrà essere la consapevolezza che gli eventuali deficit di offerta insediativa che dovessero verificarsi saranno recuperabili con successive varianti anticipate rispetto alla scadenza programmata del piano soltanto previa intese sovramunicipali.

La domanda esogena o territorialmente mobile

Concettualmente, la domanda esogena o mobile è quella che travalica i limiti comunali, sia in entrata (pressioni insediative esercitate dal mercato esterno sulle risorse locali) sia in uscita (famiglie e imprese che scelgono di trasferirsi all'esterno del comune d'origine). In questa sede, interessa considerare la domanda in entrata, cioè quella che si intende soddisfare attraverso la predisposizione di un'offerta insediativa non giustificata dai fabbisogni locali, o comunque non destinata specificamente a questi ultimi, ma rivolta a promuovere la localizzazione nel territorio comunale di residenti o imprese o altre funzioni provenienti dall'esterno.

Operativamente, in sede di predisposizione del PRG, la domanda mobile è definita come quella che eccede i limiti della domanda espressa dalla collettività locale.

Quindi, se un comune inserisce nel proprio PRG previsioni di nuovi insediamenti eccedenti i limiti della domanda locale, determinati secondo i criteri precedentemente illustrati, tale eccedenza si configura come offerta rivolta a un mercato più ampio e a una domanda territorialmente mobile, proveniente dall'esterno.

Per i fini che qui interessano, la differenza essenziale tra domanda endogena e esogena consiste nel fatto che la possibilità di destinare spazi a quest'ultima richiede una verifica e una decisione di livello sovramunicipale.

Mentre è opportuno che ogni comune, nei limiti del possibile, disponga di un'offerta insediativa commisurata alla crescita endogena, non è necessario né opportuno che ogni comune reperisca nel proprio territorio spazi da destinare ad attività provenienti dall'esterno.

È però necessario che, alla scala territoriale, vi siano spazi predisposti ad accogliere quella domanda che non si esaurisce al livello locale.

L'individuazione e la selezione di tali spazi, di norma a partire dalle proposte dei comuni interessati, l'attribuzione a ciascuno di essi e di pesi, ruoli e destinazioni funzionali, l'eventuale adozione di specifiche modalità di acquisizione e di immissione sul mercato delle aree, sono contenuti tipici delle intese di cui all'art. 3, comma 29 della L.R. 1/2000

Per questa ragione, gli indirizzi e i criteri che attengono a questa materia non sono specificamente rivolti ai soli comuni o alle sole province, ma devono essere considerati e valutati da entrambi nella formazione dei rispettivi atti di pianificazione.

Tuttavia, poiché la valutazione comparativa delle diverse ipotesi di localizzazione può essere condotta soltanto alla scala sovramunicipale, si ritiene più appropriato inserire questa materia tra le linee guida per i PTCP piuttosto che per i PRG.

Nel caso in cui un comune includa nel proprio PRG previsioni che si configurino come sovramunicipali in base ai criteri illustrati, queste dovranno essere messe in evidenza affinché possano essere sottoposte, in sede di concertazione ai sensi del comma 29 più volte richiamato, alle opportune verifiche, con particolare riguardo a quelle indicate dalle presenti linee guida.

Per l'ulteriore esame delle problematiche relative alle previsioni riguardanti il soddisfacimento della domanda mobile, si rinvia al capitolo 12.5.

BOX: Un esempio applicativo

Premettendo che le argomentazioni analitiche a sostegno dei criteri e valori indicati sono espone nelle schede tecniche allegate, alle quali si rinvia, si riporta in questa sede un esempio applicativo della metodologia individuata con parametri stimati che dovranno essere sperimentati qualora si decidesse di assumerli come propri.

La soglia di espansione corrispondente alla domanda locale o endogena

La massima soglia di espansione corrispondente alla domanda esogena è fissata nel valore dell'uno per cento per ogni anno del periodo al quale si estendono le previsioni del PRG.

A che cosa si applica il tasso annuo di espansione?

Il tasso annuo di espansione dell'1% si applica alla superficie urbanizzata per abitante.

Determinazione della superficie urbanizzata per abitante

La superficie urbanizzata da considerare non può essere quella rilevata del singolo comune, poiché in tal caso si finirebbe per attribuire più ampi margini di espansione endogena – quindi non sindacabile – proprio a quei comuni che usano lo spazio in modo meno efficiente, ottenendo un esito contrario a quello desiderato.

Si tratta allora di definire un "giusto valore" della superficie urbanizzata da usare come parametro.

Analizzando i dati, si vede come la superficie urbanizzata pro capite dipenda in modo evidente da un'altra grandezza, che è la densità territoriale lorda, ovvero il rapporto tra gli abitanti e la superficie totale del comune. Al crescere della densità, diminuisce la superficie urbanizzata per abitante. Questa relazione è analizzata nella Scheda Tecnica 1.

Pertanto, il "giusto valore" della superficie urbanizzata pro capite può essere determinato in funzione della densità, secondo una relazione non lineare che, per le considerazioni espone nella Scheda Tecnica 1, è del tipo:

$$y = -a \cdot \ln(x) + b$$

dove y è il valore cercato della superficie urbanizzata pro capite per quel comune, $\ln(x)$ è il logaritmo naturale della densità territoriale e a, b sono due costanti.

Più specificamente, in base ai calcoli espone nella Scheda 1, se la superficie urbanizzata pro capite è espressa in m² e la densità territoriale in abitanti/km², la relazione assume la seguente forma: Superficie urbanizzata per abitante = -75·ln(densità territoriale) + 800 dalla quale si desumono i valori riportati nella tabella seguente a titolo esemplificativo.

| Densità residenziale lorda (abitanti/km ²) | Superficie urbanizzata pro capite media (m ² /abitante) |
|--|--|
| 100 | 450 |
| 200 | 387 |
| 400 | 333 |
| 800 | 287 |
| 1000 | 273 |
| 1500 | 241 |
| 2000 | 220 |
| 2500 | 206 |
| 3000 | 194 |
| 5000 | 149 |
| 8000 | 107 |

Ambito di applicazione dei valori medi di superficie per abitante:

I valori medi di superficie urbanizzata pro capite in funzione della densità sopra riportati sono indicativi e valgono per il territorio pianeggiante o moderatamente ondulato.

Per i comuni il cui territorio è in buona parte non pianeggiante, la densità lorda deve essere calcolata con riferimento alla sola parte del territorio abitata e coltivata, escludendo in ogni caso gli ambiti montani d'alta quota e i pendii scoscesi o boscati.

In prima approssimazione, e fino a diversa indicazione da parte del PTCP, si considera che i comuni in questione siano quelli classificati montani e collinari dall'Istat.

Dalla superficie pro capite al dimensionamento dell'espansione endogena:

Il valore della superficie urbana pro capite deve essere:

- ridotto all'80%
- diviso per 100 per ottenere il tasso annuo
- moltiplicato per il numero degli abitanti
- moltiplicato per il numero di anni (solitamente 10) cui si riferiscono le previsioni del PRG.

La riduzione all'80% è motivata dalla considerazione che, rispetto ai valori medi attuali, sembra corretto proporsi di ottenere in sede di piano una moderata riduzione, che nella misura indicata – il 20% - può essere praticata senza incidere significativamente sulla qualità delle urbanizzazioni.

Ad esempio, per un comune di 10.000 abitanti con densità 2000 abitanti/km², la superficie destinabile all'espansione endogena per un decennio è pari a:

$$10.000 \times 220 / 100 \times 0,8 \times 10 = 176.000 \text{ m}^2 = 17,6 \text{ Ha}$$

dove 220 è la superficie urbanizzata pro capite desunta dalla tabella.

Le verifiche d'impatto

Stabilita la quantità di espansione endogena stimabile nel decennio, si procederà con la localizzazione delle aree e quindi con la verifica dell'impatto sulla base di una serie di parametri da applicare alle superfici individuate

La natura del suolo

Il meccanismo da applicare è il seguente: a ogni metro quadrato di terreno si applica un "fattore suolo" (s) che può essere maggiore di 1 (nel caso di terreni di pregio agronomico e/o naturalistico superiore alla media) o minore di 1 (nel caso di terreni di scarso pregio).

Indicativamente si individuano i seguenti valori:

- i terreni di recupero o degradati possono avere un fattore "s" prossimo o pari a zero
- i coltivi, valutati in funzione della loro attitudine agronomica e delle caratteristiche aziendali, possono avere valori di "s" fra 1.5 e 0.5;
- i terreni incolti gli ambiti con caratteristiche naturalistiche, gli ambiti con presenze di elementi naturalistici o con altre caratteristiche funzionali ad una qualificazione ambientale di un determinato comparto, andranno da valori prossimi a zero (per terreni completamente artificializzati) a valori molto elevati (per le aree naturalistiche).

Il perimetro sensibile

In prima applicazione, e in base alle considerazioni espone nella Scheda Tecnica 2, si ritiene corretto stabilire il valore "fisiologico" del rapporto tra il perimetro sensibile, espresso in metri, e la superficie, espressa in metri quadrati, nel valore di 1/100.

Si stabilisce inoltre un rapporto di equivalenza di 1 a 50 tra perimetro sensibile e superficie.

Se lo sviluppo del perimetro sensibile delle aree di espansione, espresso in metri, è superiore a 1/100 della superficie delle aree stesse misurata in m², le aree di espansione dovranno essere ridotte di 50 m² per ogni metro di perimetro eccedente il valore suddetto.

Analogamente, se lo sviluppo del PS sarà inferiore a 1/100 della superficie, per ogni metro di differenza in meno si potranno aumentare di 50 m² le zone di espansione.

Per ulteriori chiarimenti si rinvia alla Scheda Tecnica 2.

COORDINAMENTO ISTITUZIONALE

Assessore Giuliano Sala

COORDINAMENTO GENERALE

Mario Nova - Direttore Generale

Emilia Benfante

Mario Piana

Antonio Corradi

COORDINAMENTO SCIENTIFICO

Paolo Rigamonti

(Consulente)

GRUPPO DI ELABORAZIONE TECNICA

Stefano Barosi

Egidio Rossi

Umberto Vascelli Vallara

Luisa Pedrazzini

Luciana Genolini

Marisa Zuzzaro

Francesca Patriarca

Anna Rossi

Umberto Sala

COORDINAMENTO TECNICO OPERATIVO

Francesca Patriarca

Marisa Zuzzaro

COORDINAMENTO ELABORAZIONI CARTOGRAFICHE

Luisa Pedrazzini

CONTRIBUTI CARTOGRAFICI

Maria Rosa Marchetti

Luigi Bonini

Roberto Cestonato

Silvio Cominardi

Stefania Crotta

Marco Valerio Cotignola

HANNO PARTECIPATO CON CONTRIBUTI ED ELABORAZIONI

Sara Barberis

Andrea Bizzozzero

Monica Bottino

Stefano Buratti

Walter Callini

Giuseppe Campilongo

Luisa Casu

Maria Cristina Catozzi

Sergio Cavalli

Daniela Danielli

Aurelio Di Falco

Antonio Lampugnani

Loredana Mazzetti

Helge Mhertens

Giovanni Morini

Alessandra Norcini

Franco Oregioni

Claudia Pelizza

Carlo Silva



RegioneLombardia

Direzione Generale Urbanistica

fascicolo 3

**LINEE GENERALI DI ASSETTO
DEL TERRITORIO LOMBARDO**

**CRITERI DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA
E
DI ASSETTO INSEDIATIVO**

**VOL. 3
ALLEGATI TEMATICI**

SOMMARIO

**VOLUME 1
LINEE DI EVOLUZIONE DELL'ASSETTO DEL TERRITORIO**

SEZIONE I - PER UNA NUOVA POLITICA DI SVILUPPO DEL TERRITORIO LOMBARDO
SEZIONE II - LO STATO E L'EVOLUZIONE DEL TERRITORIO LOMBARDO
SEZIONE III - LE TENDENZE NELLA PIANIFICAZIONE

**VOLUME 2
LINEE STRATEGICHE DI RIFERIMENTO**

SEZIONE IV - LE GRANDI OPZIONI TERRITORIALI
SEZIONE V - LINEE GUIDA: ASPETTI NORMATIVI E PROCEDURE
SEZIONE VI - LINEE GUIDA: LA PIANIFICAZIONE INFRAREGIONALE

**VOLUME 3
ALLEGATI TEMATICI**

1. Schede Tecniche
2. Specifiche tecniche per la predisposizione del Mosaico degli strumenti urbanistici
3. La programmazione europea
4. Pianificazione di settore

**VOLUME 4
ALLEGATI GRAFICI E CARTOGRAFICI**

ELENCO TAVOLE
ELENCO GRAFICI
ELENCO FOTO

INDICE DEL VOLUME 3

1. **Schede Tecniche**
 - 1.1. Scheda tecnica 1 – Superficie urbanizzata per abitante
 - 1.2. Scheda tecnica 2 – Domanda endogena e esogena
 - 1.3. Scheda tecnica 3 – Fattore di compattezza e perimetro sensibile

2. **Specifiche tecniche per la predisposizione del Mosaico degli strumenti urbanistici**
 - 2.1. Contenuti, realizzazione e possibilità d'uso
 - 2.2. Relazione di sintesi
 - 2.3. Schede riassuntive per la lettura urbanistica omogenea dei P.R.G.
 - 2.4. Lettura del PRG – Compilazione delle schede riassuntive
 - 2.5. Struttura fisica dei dati

3. **La programmazione europea**
 - 3.1. La riforma dei fondi strutturali: programmazione 2000-2006
 - 3.2. Regionalp e la montagna alpina lombarda
 - 3.3. Progetto V.E.V. – Vie d'acqua viventi

4. **Pianificazione di settore**
 - 4.1. Elenco degli atti emanati in materia di difesa del suolo
 - 4.2. Piano Stralcio Fasce Fluviali (P.S.F.F.)
 - 4.3. Misure temporanee di salvaguardia su Olona, Arno, Rile, Tenore e Adda sopralacuale
 - 4.4. Legge regionale 24 novembre 1997 n. 41
 - 4.5. Deliberazione del Consiglio regionale n. VI/1011 del 29 settembre 1998
 - 4.6. Piano Stralcio Assetto Idrogeologico (PAI)
 - 4.7. DL 180/98 e successive modifiche (L. 267/98, DL 132/99 e L. 226/99)
 - 4.8. Inquinamento acustico
 - 4.9. Elenco dei comuni che hanno approvato la zonizzazione acustica
 - 4.10. Piani di risanamento acque
 - 4.11. Piani di risanamento aria
 - 4.12. Piani cave
 - 4.13. Situazione normativa parchi lombardi
 - 4.14. Piani regionali trasporti e viabilità

ALLEGATO 1 SCHEDE TECNICHE

ALLEGATO 1.1

SCHEDA 1

Superficie urbanizzata per abitante

La scheda intende rispondere al quesito: quanta superficie urbana utilizza un abitante?

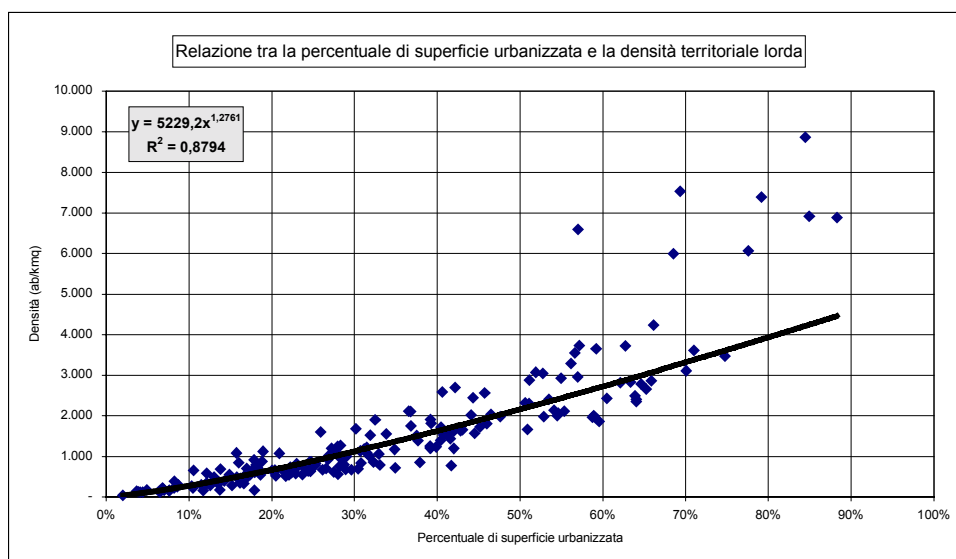
In attesa di nuovi dati che la Regione sta predisponendo, una prima analisi a scala territoriale sulle modalità di occupazione del territorio può essere condotta sulla base di alcune elaborazioni prodotte a suo tempo¹ dal PIM per la provincia di Milano.

Sebbene questi dati non siano, ovviamente, rappresentativi dell'intera gamma di situazioni presenti nel territorio lombardo, essi possono tuttavia ritenersi abbastanza rappresentativi per quanto riguarda gli ambiti della pianura asciutta e di quella irrigua, anche per la presenza in quest'ultima, nel territorio considerato, di situazioni caratterizzate da densità insediative molto basse.

Sebbene l'analisi del PIM distinguesse tra le diverse categorie di destinazioni d'uso (residenza, industria ecc.), per i fini che qui interessano si è ritenuto più utile considerare il valore complessivo dell'intera superficie urbanizzata presente in ogni comune, intesa come superficie lorda occupata da tutte le funzioni urbane, con esclusione delle grandi infrastrutture quali autostrade e scali ferroviari.

Si tratta quindi di una grandezza che definisce bene il "consumo di suolo" proprio di ogni comune.

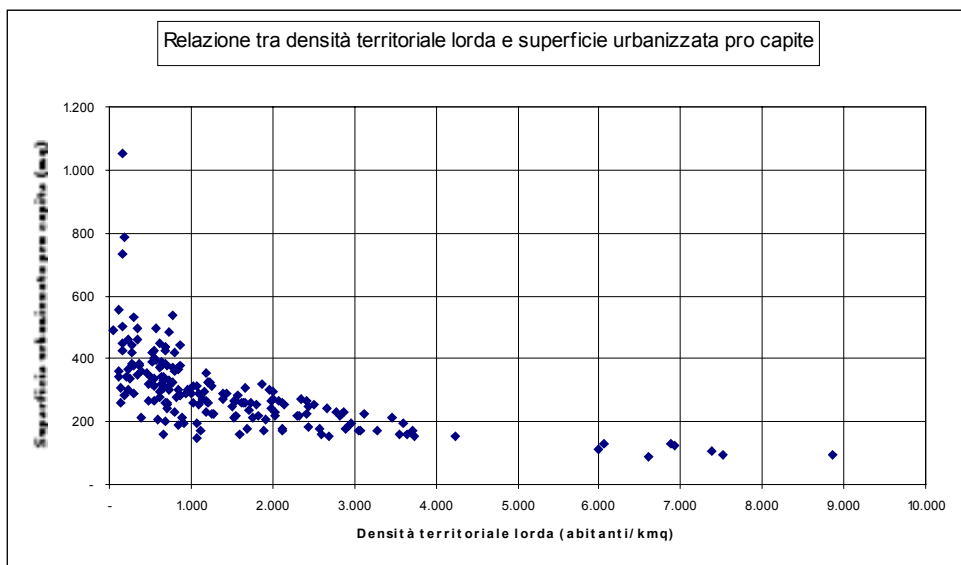
Come appare evidente dal grafico che segue, la percentuale di superficie urbanizzata è strettamente correlata con la densità territoriale lorda (abitanti/km²), secondo una relazione di tipo non lineare, con un fattore di correlazione estremamente elevato (R²=0,88).



È quindi possibile affermare che la superficie urbanizzata pro capite media da assegnare a ogni abitante può essere determinata con buona approssimazione in funzione della densità territoriale lorda.

Riportando i dati dei singoli comuni in un diagramma densità/superficie pro capite, si ottiene la rappresentazione del grafico seguente.

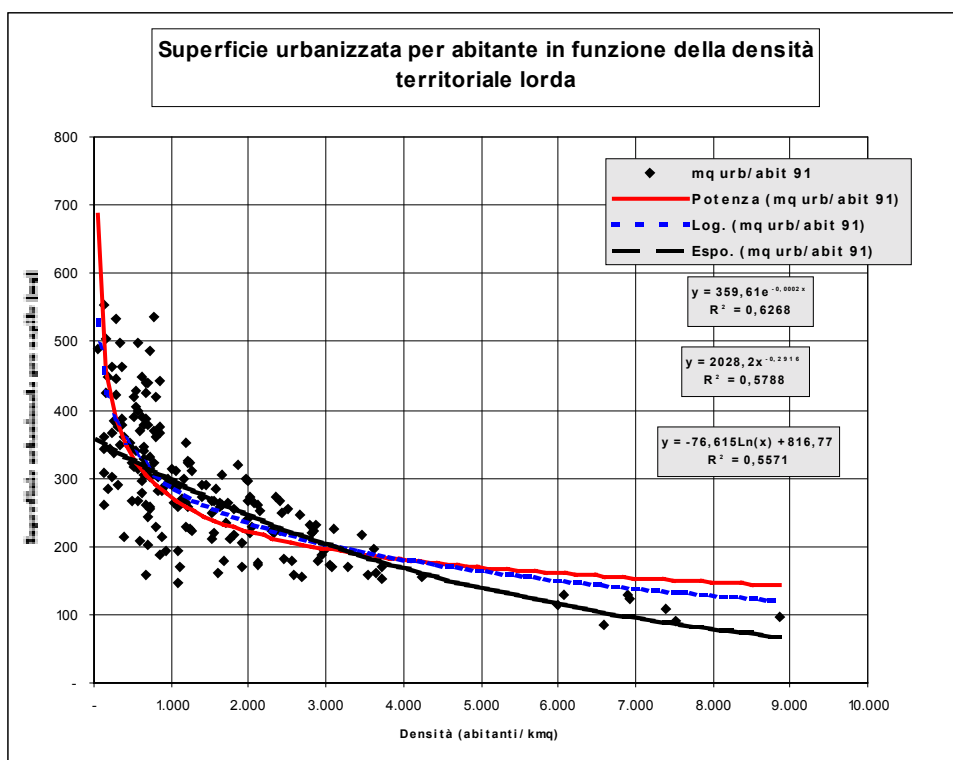
¹ L'anno di riferimento è il 1989.



Eliminando alcuni casi anomali², i dati possono essere interpolati con diverse funzioni, e in particolare con le seguenti:

1. $y = 359,61e^{-0,0002x}$
2. $y = 2028,2x^{-0,2916}$
3. $y = -76,615\text{Ln}(x) + 816,77$

che danno luogo alle curve interpolanti rappresentate nel grafico.



Come si vede, le curve divergono sostanzialmente verso gli estremi, mentre sono vicine nella parte centrale. Calcolando i valori per le varie classi di densità secondo le formule indicate e facendo la media aritmetica, si ottiene la linea rappresentata nel grafico seguente, che è interpolata con estrema approssimazione dalla seguente funzione:

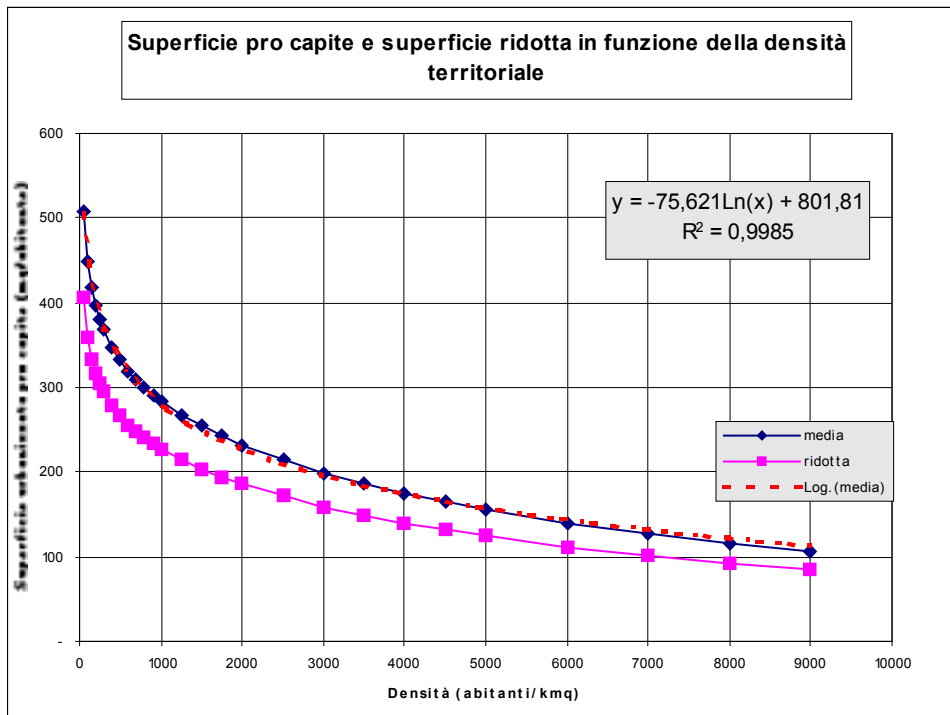
$$y = -75,621\text{Ln}(x) + 801,81$$

che può essere con minimo errore semplificata nella seguente:

$$y = -75\text{Ln}(x) + 800$$

la quale può in definitiva essere utilizzata per il calcolo della superficie urbanizzata pro capite in funzione della densità del comune.

² Soltanto tre comuni.



Per comodità, si inserisce di seguito una tabella contenente i valori già calcolati secondo la formula ora indicata per una gamma di classi di densità.

La curva sottostante corrisponde ai valori ridotti del 20% che, come spiegato nel testo, sono quelli che si ritiene opportuno adottare per il predimensionamento dei piani.

| Densità territoriale (abitanti/km ²) | Superficie urbana pro capite (m ² /abitante) |
|--|---|
| 50 | 507 |
| 100 | 455 |
| 150 | 424 |
| 200 | 403 |
| 250 | 386 |
| 300 | 372 |
| 400 | 351 |
| 500 | 334 |
| 600 | 320 |
| 700 | 309 |
| 800 | 299 |
| 900 | 290 |
| 1000 | 282 |
| 1250 | 265 |
| 1500 | 252 |
| 1750 | 240 |
| 2000 | 230 |
| 2500 | 213 |
| 3000 | 200 |
| 3500 | 188 |
| 4000 | 178 |
| 4500 | 169 |
| 5000 | 161 |
| 6000 | 148 |
| 7000 | 136 |
| 8000 | 126 |
| 9000 | 117 |

ALLEGATO 1.2

SCHEMA 2

Domanda endogena e esogena

Che cosa si intende per domanda endogena?

Per domanda endogena, o locale, si intende in questa sede quella conseguente alla variazione delle grandezze significative di un comune calcolata ipotizzando che non vi siano scambi con l'esterno, cioè "a frontiere chiuse".

Per quanto riguarda le abitazioni, si fa coincidere la domanda endogena con la variazione del numero delle famiglie conseguente a due fattori:

- il saldo demografico naturale (nati meno morti)
- la variazione della numerosità media del nucleo familiare (componenti per famiglia)

in un certo periodo.

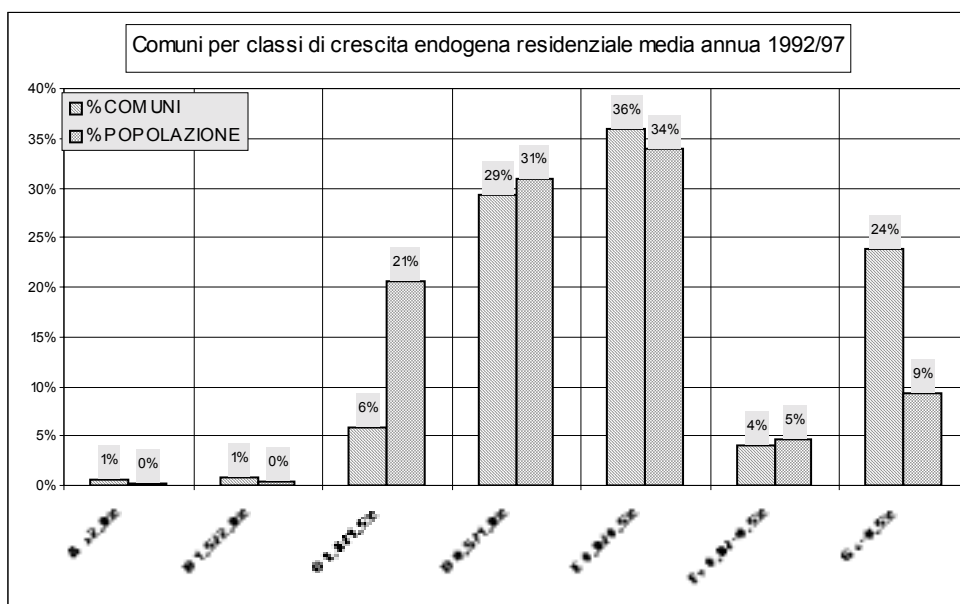
I due tassi si compongono.

Si consideri un comune di 1000 abitanti a fine 1991 che, nel periodo 1992/97, abbia registrato un saldo naturale di - 40 unità e una variazione delle numero di famiglie per 100 abitanti da 34,5 a 38,0.

Per effetto di queste sole variazioni, gli abitanti sono passati da 1000 a 960, e le famiglie da $(1000/100 \times 34,5) = 345$ a $(960/100 \times 38,0) = 365$.

Quindi questo comune avrebbe registrato un tasso di crescita endogena del fabbisogno residenziale, nel periodo, pari al $[(365-345)/345] = 5,8\%$, ovvero 0,97% su base annua.

Con questo criterio è stata calcolata la crescita endogena di tutti i comuni per quanto riguarda le famiglie e quindi il comparto residenziale.



Il grafico presenta la distribuzione dei comuni lombardi (numero di comuni e popolazione residente) per classi di crescita endogena, calcolata secondo il procedimento indicato, per il periodo 1992/97.

Se ne desume che:

- pochissimi comuni superano la soglia dell'1,5% del tasso di crescita annuo
- la fascia dei valori tra 1 e 1,5% comprende un limitato numero di comuni (5% del totale), ma con una consistente quota di popolazione (20%)
- circa un terzo dei comuni e della popolazione sono compresi nella fascia 0,5~1%
- un altro terzo nella fascia 0~0,5%
- solo il 5% dei comuni, con altrettanta popolazione, segna decrementi tra 0 e -0,5%
- la fascia di incremento al disotto del -0,5% comprende numerosi comuni (quasi un quarto) ma con una modesta quota di popolazione (10%).

In realtà, al valore calcolato come sopra si dovrebbe aggiungere la domanda indotta dall'aumento di reddito, che porta a un maggiore consumo di qualità residenziale (ad esempio, con il fenomeno della dismissione da parte dei residenti di una quota del patrimonio occupato marginale, che viene destinato a usi terziari oppure al mercato degli immigrati, oppure va a incrementare il non occupato, e il passaggio ad abitazioni più confortevoli).

Ma questi processi, che pure sono presenti e rilevanti, sono difficilmente quantificabili.

Come si determina la domanda esogena?

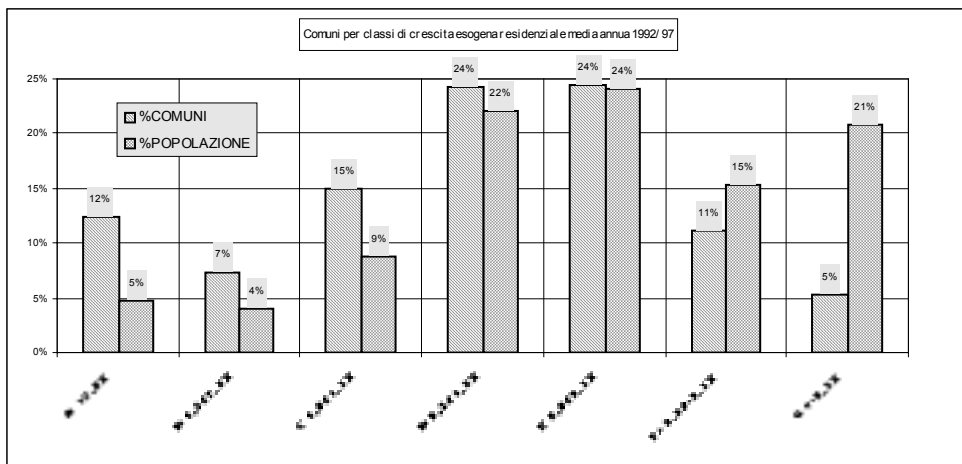
La domanda esogena o mobile è essenzialmente dovuta a tre fattori:

- mobilità residenziale
- nuove localizzazioni e rilocalizzazioni di unità locali dell'industria, del commercio e dei servizi
- domanda legata al turismo e al tempo libero: seconde case, ospitalità, attrezzature e impianti.

Per quanto riguarda le abitazioni, avendo determinato la crescita endogena nei termini sopra illustrati, è facile calcolare la crescita esogena per semplice differenza dalla crescita totale, sempre con riferimento al numero delle famiglie.

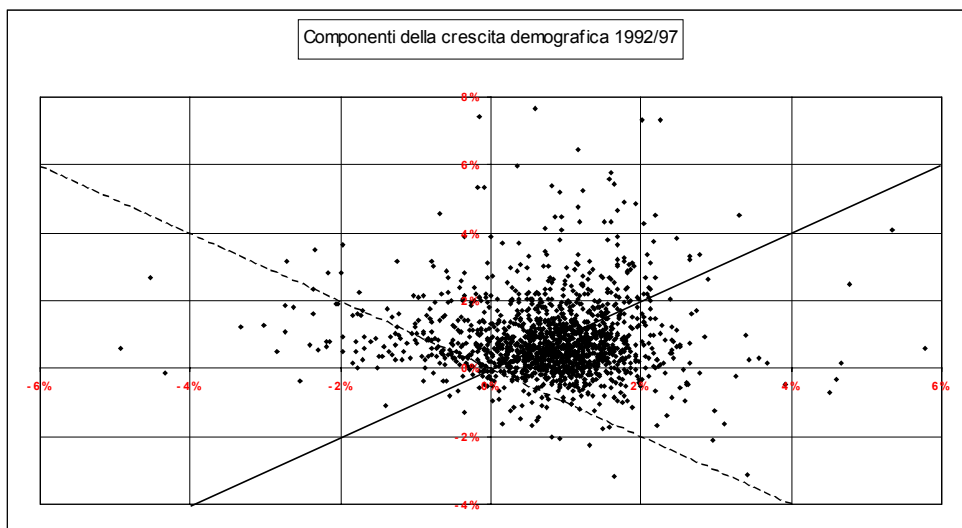
Il grafico seguente, confrontabile con quello precedente, mostra la presenza di:

- un gruppo significativo di comuni – 20% dei comuni, 10% della popolazione – che supera l'1,5% annuo
- un altro 15% dei comuni che supera il tasso dell'1%
- poco meno del 50% dei comuni – con quasi altrettanta popolazione – con valori positivi inferiori all'1%
- un ultimo consistente gruppo – un sesto dei comuni, un terzo della popolazione – con valori negativi, ovvero che espelle popolazione, comprendente quasi tutte le grandi città.



Rapporti tra le due componenti

Il grafico seguente mostra la posizione dei singoli comuni (esclusi 4 casi anomali) rispetto alle due variabili considerate.



Se ne desume che:

- **le due grandezze sono scarsamente correlate fra loro**
- la maggior parte dei comuni si colloca nell'intervallo compreso tra 0% e +2% annuo per entrambe le componenti
- i comuni nei quali la componente endogena è maggiore di quella esogena (sotto la diagonale continua) sono più numerosi di quelli che sono nella condizione opposta
- i comuni nei quali la componente esogena è positiva e maggiore di quella endogena sono 697, pari al 45%
- in 357 comuni (il 23% del totale) la componente esogena è positiva e superiore a 3 volte quella endogena
- **sono pochissimi i comuni che presentano entrambi i valori negativi**
- i nove decimi registrano una variazione totale positiva (sopra la diagonale tratteggiata)
- **analogaente, sono pochissimi i comuni che presentano entrambi i valori sopra il +2%.**

Per quanto riguarda la distribuzione spaziale si rinvia alle tavole ..., dalla quale si può osservare come le aree più dinamiche sono quelle di intorno a Milano, Bergamo e Brescia, ivi comprese le due città maggiori (con valori prevalentemente superiori all'1%), mentre la provincia di Pavia è quasi tutta caratterizzata da incrementi negativi (esclusi i comuni maggiori) come pure buona parte della provincia di Cremona. La provincia di Mantova è complessivamente statica. Nella montagna la situazione è molto eterogenea.

Per quanto riguarda la distribuzione spaziale dei valori, si rinvia al capitolo 5 (L'evoluzione dell'assetto insediativo).

Sarebbe utile condurre analisi simili per le altre componenti della domanda di spazi, e particolarmente per l'apparato produttivo, ma ciò non è possibile con i dati di cui si dispone. Ci si deve pertanto accontentare di questo indicatore.

Ricordando che le famiglie sono, in questa fase, una componente particolarmente dinamica dell'evoluzione socioeconomica, si può trarre da questa analisi conforto all'ipotesi che, applicando al complesso delle funzioni che occupano spazio un tasso d'incremento dell'1% annuo, si attribuisca un tasso d'espansione ragionevole ai comuni per quanto riguarda la componente endogena della domanda insediativa.

Ovviamente, tale indicazione rozza, da intendersi come una prima sgrossatura del problema del dimensionamento – sempre per la sola componente locale – potrà essere affinata e conseguentemente modificata mediante analisi più puntuali e sofisticate delle varie e diverse situazioni locali, condotte sia alla scala provinciale in sede di PTCP, sia anche in altre sedi qualificate.

ALLEGATO 1.3**SCHEMA 3****Fattore di compattezza e perimetro sensibile****Un indicatore di dispersione**

Un rilevante indicatore d'impatto delle urbanizzazioni è certamente lo *sprawl*, cioè la dispersione degli insediamenti nel territorio extraurbano.

La dispersione può essere definita come il contrario della compattezza. Un modo appropriato per misurarla consiste nel considerare lo sviluppo dei perimetri delle zone urbanizzate verso gli spazi aperti in rapporto alla superficie: più cresce il rapporto tra il perimetro e la superficie, maggiore è il frazionamento e maggiore l'impatto.

Quindi, a parità di superficie occupata e di altre condizioni, al crescere dello sviluppo del perimetro su spazi aperti cresce anche l'impatto.

Il perimetro sensibile e il "rapporto fisiologico"

Si ritiene pertanto opportuno introdurre un criterio di valutazione che tenga conto di questo aspetto, consistente nell'assumere un valore del rapporto tra perimetro e superficie ritenuto "fisiologico", e adottare conseguentemente un meccanismo di calcolo che penalizzi la frammentazione e incentivi la compattezza della forma urbana.

Si definisce "perimetro sensibile" (PS) quello che misura lo sviluppo dei confini tra aree destinate all'urbanizzazione e spazi aperti, siano essi campi coltivati, giardini, corpi idrici o aree a conduzione seminaturale.

Si assume come "lotto tipo" un'area quadrata di 200 m di lato, con due lati a confine con spazi aperti e i rimanenti due a confine con aree già urbanizzate.

In tali condizioni abbiamo:

- superficie = $200 \times 200 \text{ m} = 40.000 \text{ m}^2$
- perimetro = $200 \times 4 = 800 \text{ m}$
- perimetro sensibile = $200 \times 2 = 400 \text{ m}$
- perimetro/area (espressi in m) = $400/40.000 = 1/100$

Nel caso di un lotto ancora di forma quadrata e con due lati aperti, ma di superficie pari a 10.000 m^2 , il rapporto tra perimetro e area sarebbe pari a $200/10.000 = 2/100$.

Nel caso di un lotto di forma quadrata ma con quattro lati aperti, cioè completamente isolato, il valore 1/100 si ottiene con un lato di 400 m e una superficie di 160.000 m^2 .

In prima applicazione, si ritiene corretto stabilire il valore "fisiologico" del rapporto tra il perimetro sensibile, espresso in metri, e la superficie, espressa in metri quadrati, nel valore come sopra calcolato per il lotto tipo, cioè 1/100.

Ovviamente, l'assumere questo piuttosto che un altro valore è il risultato non di un'operazione "scientifica", ma di una valutazione empirica, secondo la quale è "ragionevole" porsi come obiettivo quel grado di compattezza delle nuove urbanizzazioni che corrisponde a quel particolare valore del rapporto.

L'equivalenza area/perimetro

Quello ora compiuto è solo il primo passaggio del ragionamento. Infatti, a questo punto si deve definire un'equivalenza tra perimetro e superficie, tale per cui un "eccesso" di perimetro venga penalizzato con una riduzione della superficie e viceversa.

Anche in questo caso, il valore è arbitrario e soltanto l'esperienza potrà confermare se sia stato definito correttamente.

Si stabilisce il seguente rapporto di equivalenza: 1 m di perimetro sensibile = 50 m^2 di superficie.

Ciò significa che, per rispettare il limite d'impatto, per ogni metro di perimetro sensibile eccedente il valore ottenuto dividendo per 100 la superficie, si dovrà ridurre di 50 m^2 l'area urbanizzabile, mentre la si potrà aumentare di 50 m^2 per ogni metro di PS in meno.

Ad esempio: se l'area tipo di 40.000 m^2 fosse completamente interclusa, avremmo zero metri di PS anziché 400. Pertanto, si avrebbe un "credito d'impatto" di $(400 \times 50 =) 20.000 \text{ m}^2$. Al contrario, se la medesima area quadrata fosse completamente isolata nei campi, con un PS di 800 m, essa equivarrebbe a 60.000 m^2 .

Come procedere oltre

Adottando il criterio ora illustrato, si è inteso dare una risposta alle ricorrenti – e giuste – recriminazioni circa lo spreco di suolo conseguente al modo disordinato nel quale le nuove urbanizzazioni si dispongono sul territorio. Si ritiene che tale principio difficilmente possa essere contestato.

Il passaggio dal principio alla sua applicazione operativa comporta l'introduzione di valori la cui scelta comporta necessariamente un margine di arbitrarietà. Di ciò gli estensori del presente testo sono pienamente consapevoli.

D'altra parte, si ritiene che, in una materia come questa, il solo modo per procedere verso risultati sempre più soddisfacenti consista non già nell'invocare un metodo "scientifico" che trovi a priori valori "esatti", ma nello sperimentare praticamente alcune regole e nel disporsi a calibrarle in base all'esperienza.

Pertanto, si chiede a coloro che si troveranno nel prossimo futuro a redigere e a valutare piani urbanistici locali, di mettere alla prova i criteri e i valori qui indicati, così da rendere disponibili quegli elementi di giudizio che possano consentire di affinarli e migliorarli.

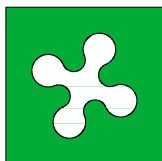
In particolare nei PTCP delle singole province potrebbero essere individuati valori di compattezza o dispersione, da assumere come termini di riferimento, caratteristici delle diverse parti del territorio e di un certo tipo di paesaggio.

ALLEGATO 2

SPECIFICHE TECNICHE PER LA PREDISPOSIZIONE DEL MOSAICO DEGLI STRUMENTI URBANISTICI – LEGENDA UNIFICATA DEI PRG

ALLEGATO 2.1

MOSAICO INFORMATIZZATO DEGLI STRUMENTI URBANISTICI COMUNALI – CONTENUTI, REALIZZAZIONE E POSSIBILITA' D'USO



1. REGIONE LOMBARDIA

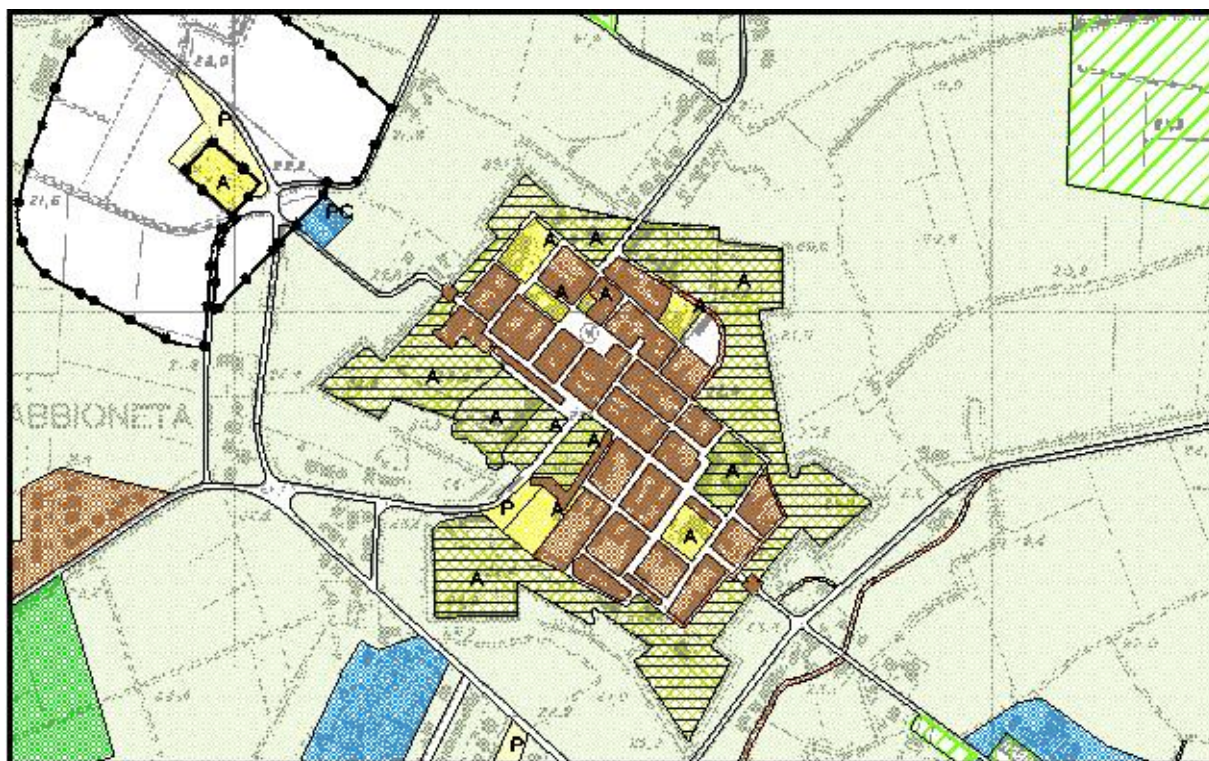
Provincia di Bergamo
Provincia di Lecco
Provincia di Pavia

Provincia di Brescia
Provincia di Lodi
Provincia di Sondrio

Provincia di Como
Provincia di Mantova
Provincia di Varese

Provincia di Cremona
Provincia di Milano

MOSAICO INFORMATIZZATO DEGLI STRUMENTI URBANISTICI COMUNALI



CONTENUTI, REALIZZAZIONE E POSSIBILITÀ D'USO

Il "Mosaico Informatizzato degli Strumenti Urbanistici Comunali" è stato realizzato da Lombardia Informatica S.p.A. su incarico della Regione Lombardia, Direzione Generale Urbanistica, Servizio Pianificazione Strategica e Ordinamento, Unità Operativa Pianificazione Sovracomunale.

L'intera realizzazione è stata effettuata sotto la supervisione di un Comitato Tecnico costituito da:

- Regione Lombardia: Mario Nova, Luisa Pedrazzini, Emilia Benfante, Roberto Cestonato, Silvio Cominardi, Marco Cotignola, Stefania Crotta, Maria Rosa Marchetti, Adriana May e Grazia Aldovini;
- Centro Studi PIM Pierluigi Roccatagliata, Pierluigi Nobile, Francesca Cella e Rafaela Dal Bon;
- Provincia di Bergamo: Anna Nicotera, Carlo Lavelli e Fabio Zanni;
- Provincia di Brescia: Paola Zancanato;
- Provincia di Como: Antonio Talarico e Fabio Panzeri;
- Provincia di Cremona: Barbara Armanini;
- Provincia di Lecco: Elisabetta Gheza e Clotilde Zucchetti;
- Provincia di Lodi: Semira Polenghi;
- Provincia di Mantova: Giorgio Redolfi e Stefano Pasquali;
- Provincia di Milano: Rossana Ghiringhelli, Paolo Demaestri, Mario Broglia;
- Provincia di Pavia: Evandro Gazzaniga;
- Provincia di Sondrio: Claudio La Ragione;
- Provincia di Varese: Silvio Landonio.

Per Lombardia Informatica S.p.A. hanno realizzato la ricerca:

- Guido De Carolis, Direttore Responsabile;
- Paolo Tacchino Project Leader.

Si ringraziano le Province e il Centro Studi P.I.M. per la collaborazione fornita e per gli elaborati messi a disposizione direttamente e/o attraverso i Comuni della propria area.

INDICE**1. INTRODUZIONE**

- 1.1 GLI OBIETTIVI E GLI ATTUALI SVILUPPI DEL MOSAICO
- 1.2 ALCUNE AVVERTENZE PER LA LETTURA

2. I CONTENUTI INFORMATIVI DEL MOSAICO

- 2.1 L'AZZONAMENTO E LE NORME DI P.R.G.
- 2.2 LE INFORMAZIONI CHE IL MOSAICO INFORMATIZZATO ORGANIZZA E GESTISCE
- 2.3 LA CARTOGRAFIA UNIFICATA DEL MOSAICO INFORMATIZZATO

3. LA REALIZZAZIONE DEL MOSAICO INFORMATIZZATO

- 3.1 LA LETTURA URBANISTICA E LA COMPILAZIONE DELLE SCHEDE RIASSUNTIVE
- 3.2 L'ACQUISIZIONE DELLA "GEOMETRIA" DEL PIANO
- 3.3 L'-ATTRIBUZIONE DEI CODICI
- 3.4. LA PREDISPOSIZIONE DEL MOSAICO E DELLE DUE TAVOLE DI "AZZONAMENTO" E DEI "VINCOLI DI PIANO"
- 3.5 L'AMBIENTE SOFTWARE

4. L'UTILIZZAZIONE DEL MOSAICO INFORMATIZZATO

- 4.1 MAPPE TEMATICHE GENERALI E SETTORIALI
- 4.2 ANALISI QUANTITATIVE
- 4.3 ANALISI SPAZIALI
- 4.4 IL COLLEGAMENTO DEL MOSAICO INFORMATIZZATO CON ALTRI STRUMENTI INFORMATIVI
- 4.5 I L MOSAICO INFORMATIZZATO COME STRUMENTO DI COMUNICAZIONE E SERVIZIO INFORMATIVO

5. STATO ATTUALE E SVILUPPI FUTURI DEL MOSAICO

MOSAICO INFORMATIZZATO DEGLI STRUMENTI URBANISTICI COMUNALI

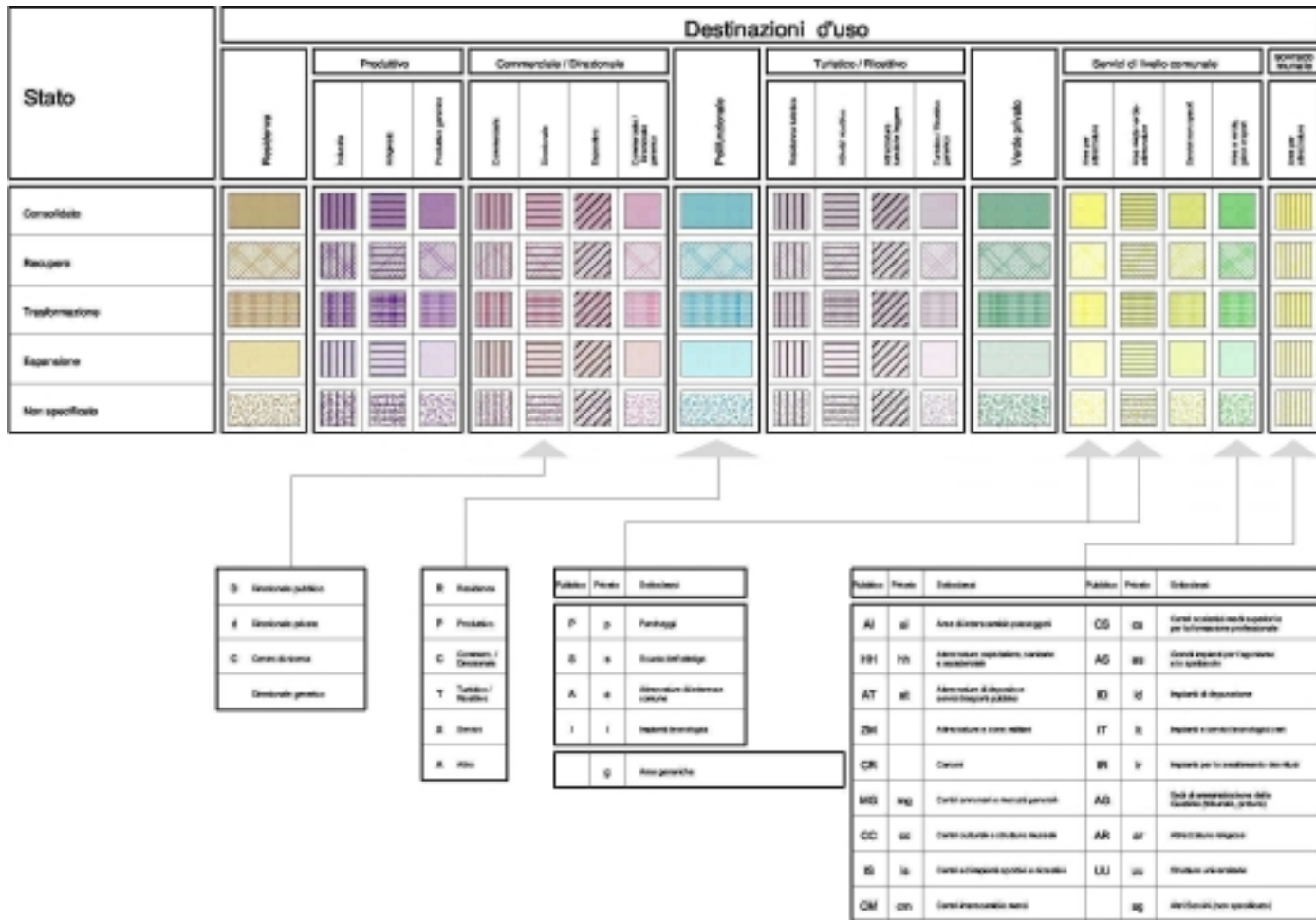


Figura 1. Legenda Unificata del Mosaico: Tavola di "Azzonamento" (part.) Sezione relativa alla classificazione del suolo urbano in base alla "destinazione funzionale" (colonne) ed allo "stato" (righe). I riquadri nella parte inferiore della Figura riportano l'articolazione delle diverse destinazioni funzionali in sottoclassi.

MOSAICO INFORMATIZZATO DEGLI STRUMENTI URBANISTICI COMUNALI

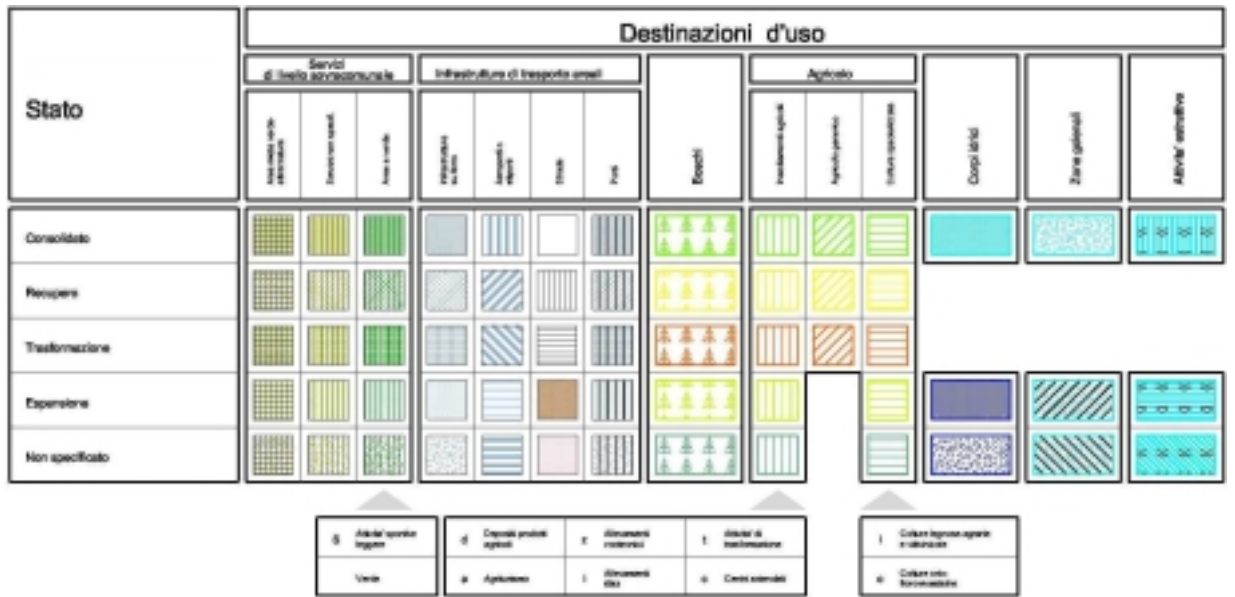


Figura 2. Legenda Unificata del Mosaico: Tavola di "Azzonamento" (part.)

Sezione relativa alla classificazione del suolo extraurbano in base alla "destinazione funzionale" (colonne) ed allo "stato" (righe).

I riquadri nella parte inferiore della Figura riportano l'articolazione delle diverse destinazioni funzionali in sottoclassi.

MOSAICO INFORMATIZZATO DEGLI STRUMENTI URBANISTICI COMUNALI

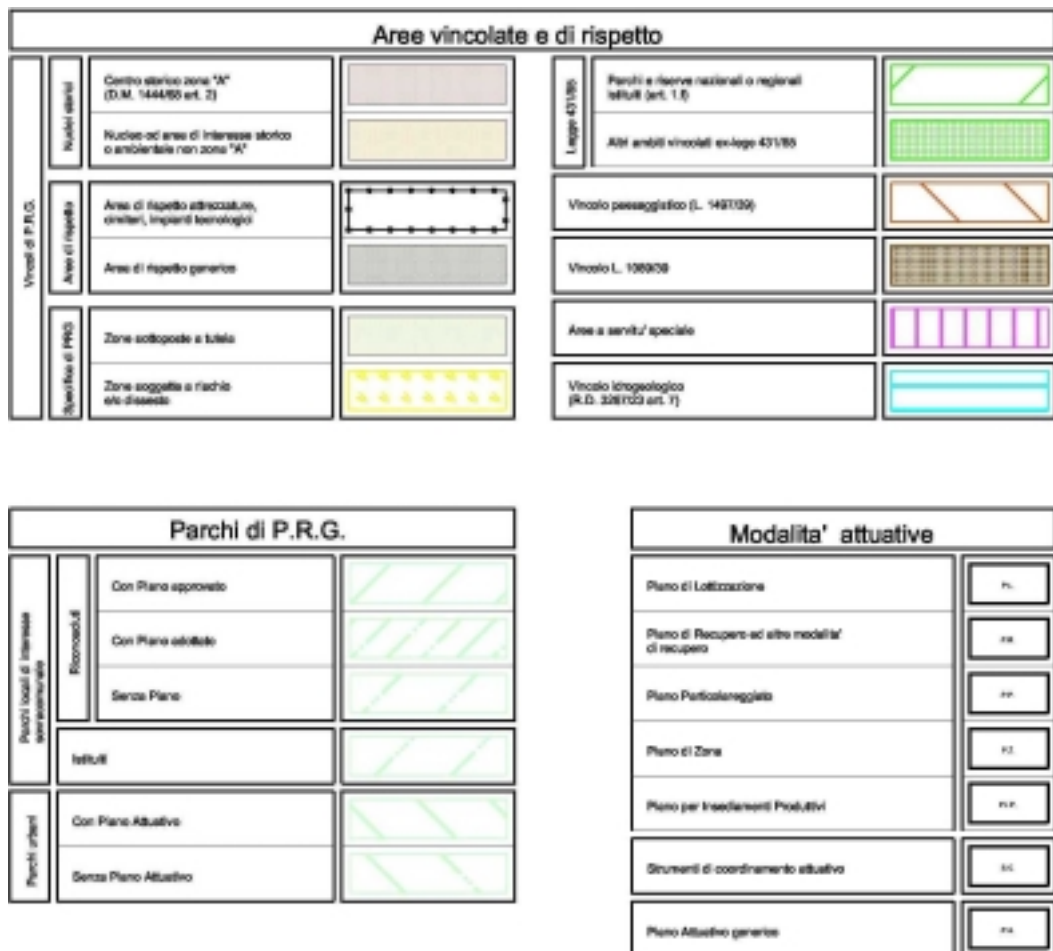


Figura 3. Legenda Unificata del Mosaico: Tavola dei "Vincoli di Piano".

Le Modalità attuative devono essere riportate nella Tavola di Azzonamento: compaiono in questa Figura unicamente per esigenze tipografiche.

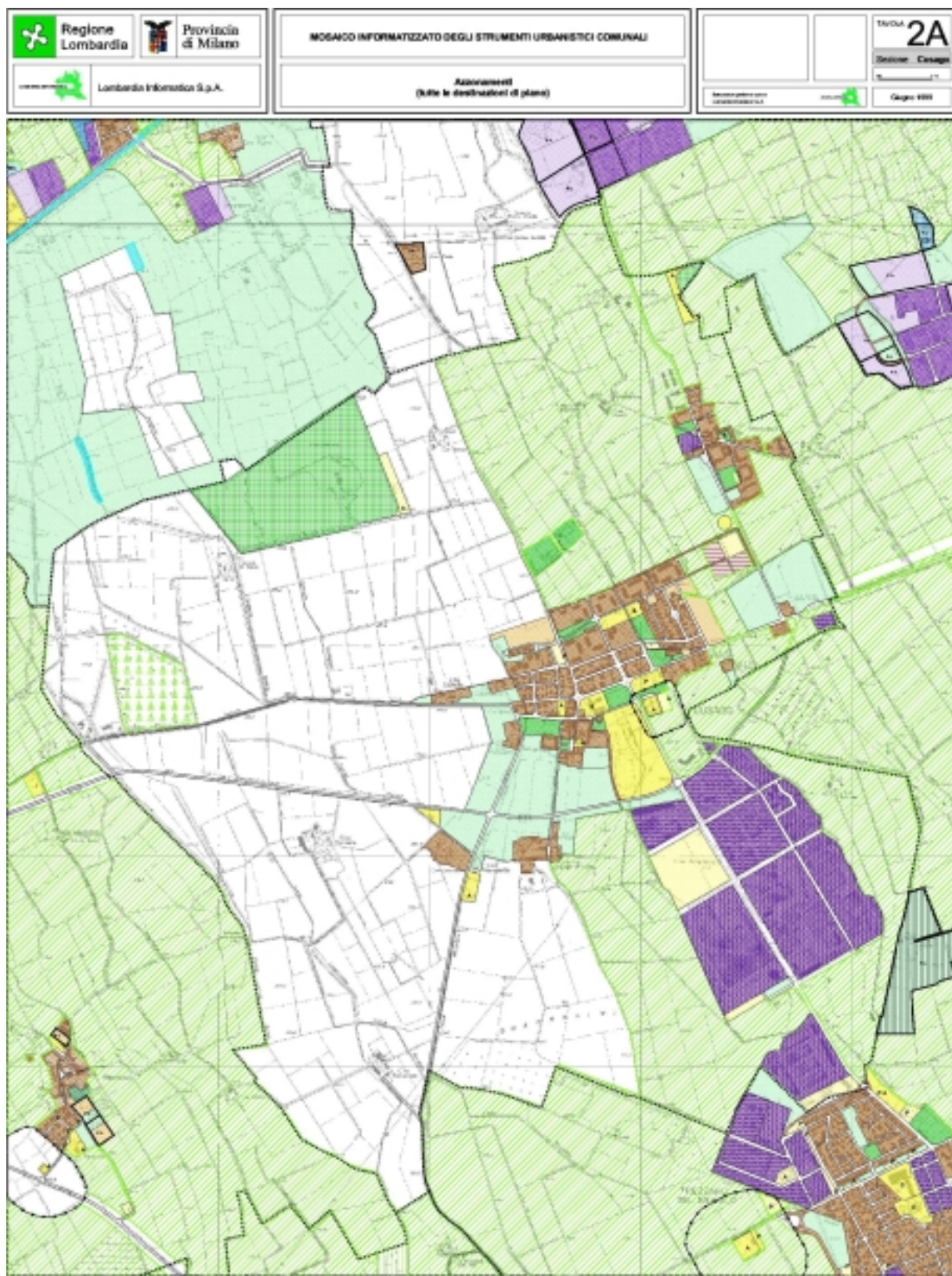


Tavola 2A. Esempio di "Tavola A" - Azzonamenti (tutte le destinazioni funzionali)

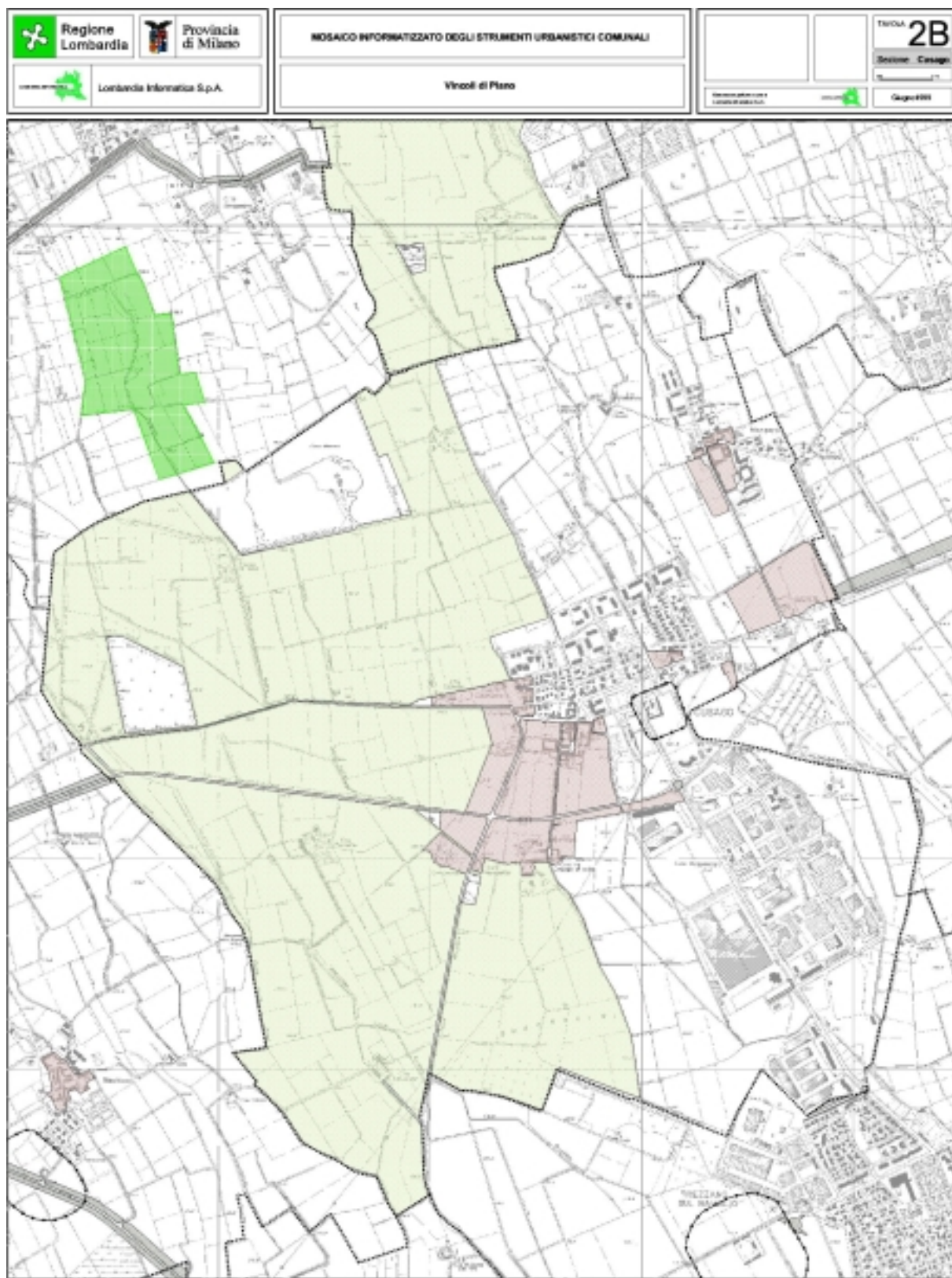


Tavola 2B. Esempio di "Tavola B" - Vincoli di Piano

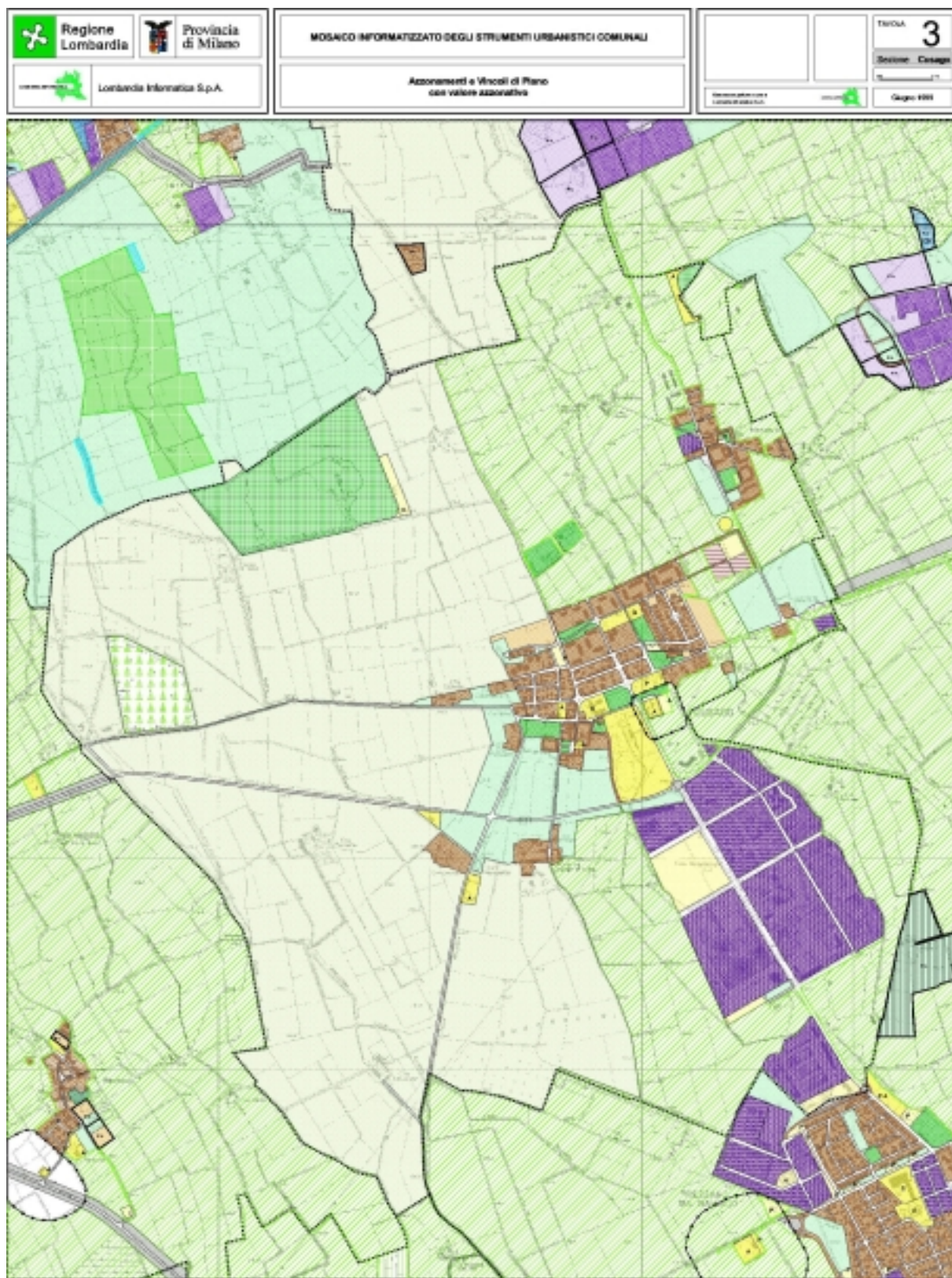


Tavola 3. Esempio di "Tavola C" - Azzonamenti e Vincoli di Piano con valore azzonativo

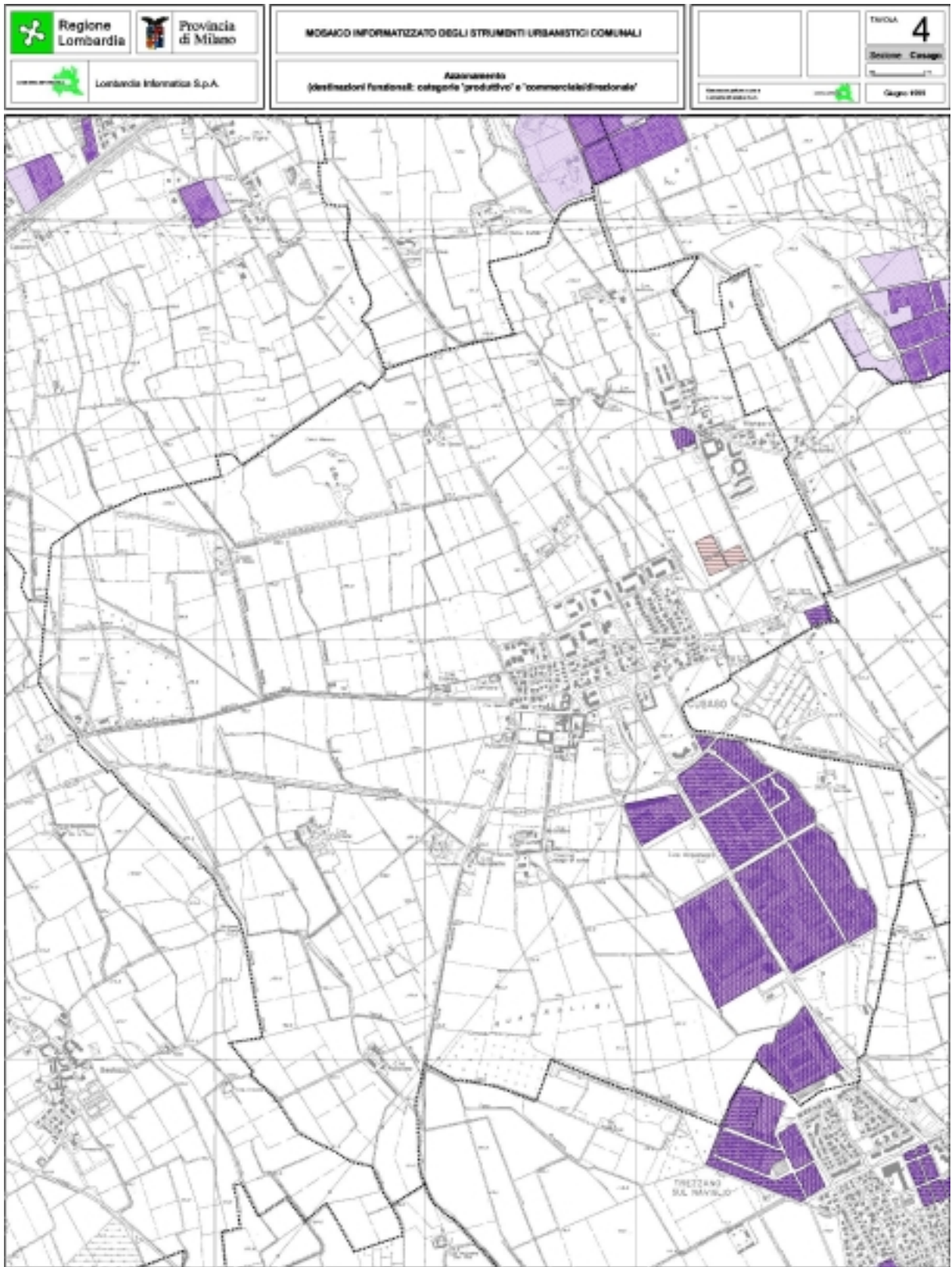
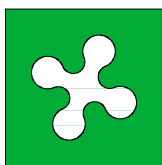


Tavola 4. Esempio di tavola tematica di azzonamento (destinazioni funzionali: categorie "produttivo e "commerciale/direzionale").

ALLEGATO 2.2

**MOSAICO INFORMATIZZATO DEGLI STRUMENTI URBANISTICI COMUNALI –
RELAZIONE DI SINTESI**



2. REGIONE LOMBARDIA

Provincia di Bergamo
Provincia di Lecco
Provincia di Pavia

Provincia di Brescia
Provincia di Lodi
Provincia di Sondrio

Provincia di Como
Provincia di Milano
Provincia di Varese

Provincia di Cremona
Provincia di Mantova

**MOSAICO INFORMATIZZATO
DEGLI STRUMENTI URBANISTICI COMUNALI**

RELAZIONE DI SINTESI

Il "Prototipo sperimentale per la gestione informatizzata del mosaico degli strumenti urbanistici comunali" è stato realizzato dal Centro Studi PIM su incarico della Regione Lombardia, Settore Urbanistica e Territorio.

L'intera sperimentazione è stata effettuata sotto la supervisione di un Comitato Tecnico coordinato dal Centro Studi PIM e costituito da:

- Regione Lombardia: Giulia Rota, Alberto De Luigi, Giovanni Morini, Luisa Pedrazzini, Roberto Quarantani, Mauro Rossi, Gabriele Tarelli;
- Provincia di Bergamo: Giuseppe Spadavecchia, Franco Ardizzone, Anna Nicotera;
- Provincia di Brescia: Giuseppe Ferretti, Francesco Vavassori;
- Provincia di Como: Giuseppe Cosenza;
- Provincia di Cremona: Roberto Zanoni, Barbara Armanini;
- Provincia di Mantova: Giancarlo Leoni, Renzo Bonatti, Stefano Pasquali;
- Provincia di Milano: Rossana Ghiringhelli, Paolo Demaestri, Mauro Preda;
- Provincia di Sondrio: Stefano Boninsegna, Stefano Succemi;
- Provincia di Varese: Gian Angelo Bravo, Enrico Brunella.

Hanno inoltre collaborato alla sperimentazione e all'attività del Comitato Tecnico:

- Comunità Montana Alto Garda: Beatrice Zambiasi, Raffaele Tomaino
- Comunità Montana Valtrompia-I.V.T.: Sandro Pintossi, Cesare Nasca

Per il Centro Studi PIM hanno realizzato la ricerca:

- Guido De Carolis, Direttore responsabile;
- Valerio Limonta e Paolo Tacchino per il progetto informatico;
- Claudio Grossoni, Misa Mazza e Pierluigi Nobile per il progetto urbanistico;
- Rafaela Dal Bon, Carlo Marzio e Claudio Paraboni per l'acquisizione dei dati e le elaborazioni grafiche.

Adriana May (Studio Lorien) ha collaborato con il Centro Studi PIM sia per il progetto urbanistico, sia per il progetto e lo sviluppo informatico.

Si ringraziano le Provincie e le Comunità Montane citate per la collaborazione fornita e per gli elaborati messi a disposizione del Centro Studi PIM, direttamente e/o attraverso i Comuni della propria area.

Si ringraziano inoltre i Comuni di Bagnolo Cremasco, Basiglio, Rozzano e San Donato Milanese per la fornitura dei propri strumenti urbanistici in forma numerica.

INDICE**1. OBIETTIVI, ORGANIZZAZIONE E PRODOTTI DELLA RICERCA****2. QUALE "MOSAICO"**

2.1 INTRODUZIONE

2.2 LE TAVOLE DI "AZZONAMENTO" E DEI "VINCOLI DI PIANO": INPUT E BASE DATI DEL MOSAICO INFORMATIZZATO

2.3 CHI FARA' IL MOSAICO, E COME?

2.3.1 Il P.R.G. è in formazione

2.3.2 Il P.R.G. è già in vigore

3. COME È STATO REALIZZATO IL PROTOTIPO

3.1 IL CAMPIONE SPERIMENTALE

3.2 LA LEGENDA UNIFICATA DELLE TAVOLE DEL MOSAICO

3.3 LO SCHEMA CONCETTUALE E IL PROGETTO FISICO DEL DATA BASE

3.4 LE PROCEDURE DI CONSULTAZIONE, ELABORAZIONE E RAPPRESENTAZIONE DEL MOSAICO

4. I PROBLEMI INCONTRATI E I RISULTATI CONSEGUITI

4.1 I PROBLEMI E LE DIFFICOLTÀ

4.2 I RISULTATI

5. UNO SGUARDO OLTRE IL PROTOTIPO

5.1 DAL PROTOTIPO AL MOSAICO "A REGIME": QUALI PERCORSI?

5.1.1 Il percorso della "imitazione"

5.1.2 Il percorso della "imposizione"

5.1.3 La terza via: il percorso della "collaborazione"

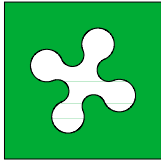
5.2 IL PROBLEMA ORGANIZZATIVO

5.3 IL PROBLEMA DELL'AGGIORNAMENTO DEL MOSAICO

5.4 L'INTEGRAZIONE DEL MOSAICO CON GLI ALTRI MODULI DEL S.I.T

ALLEGATO 2.3

**MOSAICO INFORMATIZZATO DEGLI STRUMENTI URBANISTICI COMUNALI –
SCHEDE RIASSUNTIVE PER LA LETTURA URBANISTICA OMOGENEA DEI P.R.G.**



3. REGIONE LOMBARDIA

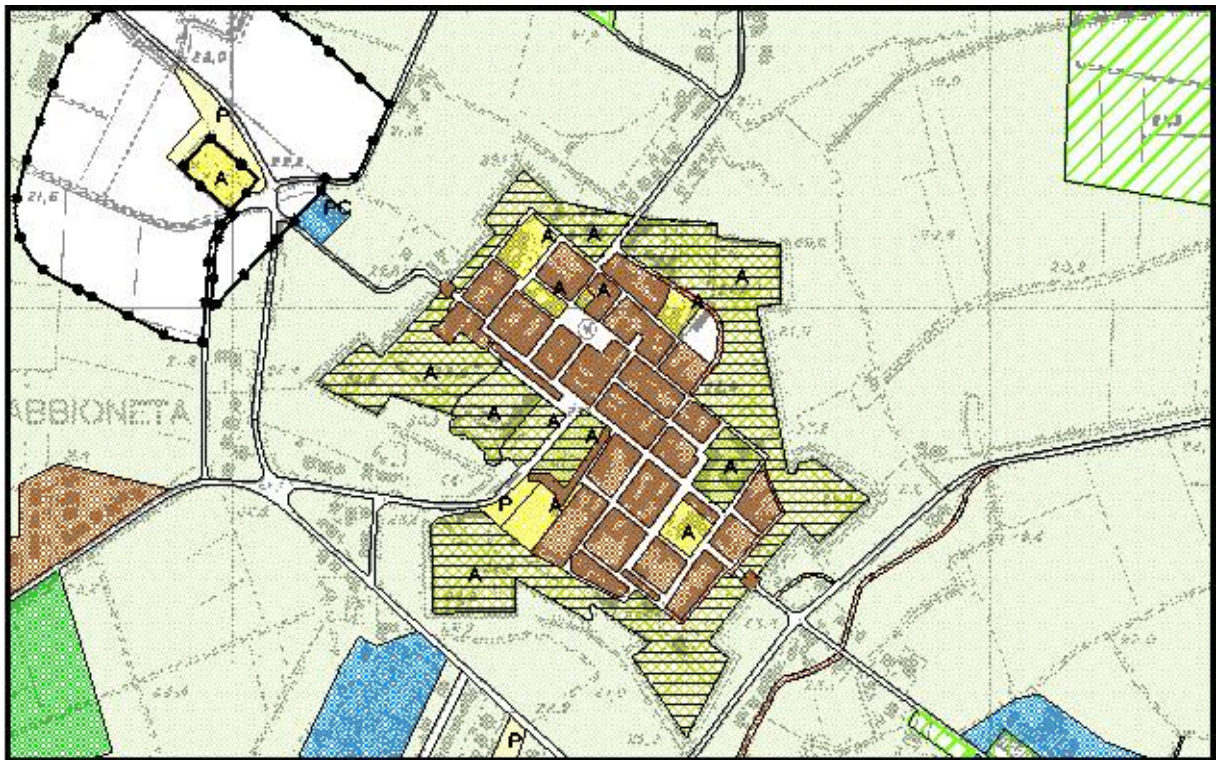
Provincia di Bergamo
Provincia di Lecco
Provincia di Pavia

Provincia di Brescia
Provincia di Lodi
Provincia di Sondrio

Provincia di Como
Provincia di Milano
Provincia di Varese

Provincia di Cremona
Provincia di Mantova

**MOSAICO INFORMATIZZATO
DEGLI STRUMENTI URBANISTICI COMUNALI**



**SCHEDE RIASSUNTIVE PER LA LETTURA
URBANISTICA OMOGENEA DEI P.R.G.**



Giugno 1999

Il "Mosaico Informatizzato degli Strumenti Urbanistici Comunali" è stato realizzato da Lombardia Informatica S.p.A. su incarico della Regione Lombardia, Direzione Generale Urbanistica, Servizio Pianificazione Strategica e Ordinamento, Unità Operativa Pianificazione Sovracomunale.

L'intera realizzazione è stata effettuata sotto la supervisione di un Comitato Tecnico costituito da:

- Regione Lombardia: Mario Nova, Luisa Pedrazzini, Emilia Benfante, Roberto Cestonato, Silvio Cominardi, Marco Cotignola, Stefania Crotta, Maria Rosa Marchetti, Adriana May e Grazia Aldovini;
- Centro Studi PIM Pierluigi Roccatagliata, Pierluigi Nobile, Francesca Cella e Rafaela Dal Bon;
- Provincia di Bergamo: Anna Nicotera, Carlo Lavelli e Fabio Zanni;
- Provincia di Brescia: Paola Zancanato;
- Provincia di Como: Antonio Talarico e Fabio Panzeri;
- Provincia di Cremona: Barbara Armanini;
- Provincia di Lecco: Elisabetta Gheza e Clotilde Zucchetti;
- Provincia di Lodi: Semira Polenghi;
- Provincia di Mantova: Giorgio Redolfi e Stefano Pasquali;
- Provincia di Milano: Rossana Ghiringhelli, Paolo Demaestri, Mario Broglia;
- Provincia di Pavia: Evandro Gazzaniga;
- Provincia di Sondrio: Claudio La Ragione;
- Provincia di Varese: Silvio Landonio.

Per Lombardia Informatica S.p.A. hanno realizzato la ricerca:

- Guido De Carolis, Direttore Responsabile;
- Paolo Tacchino Project Leader.

Si ringraziano le Provincie e il Centro Studi P.I.M. per la collaborazione fornita e per gli elaborati messi a disposizione direttamente e/o attraverso i Comuni della propria area.

SCHEDA 1 DATI IDENTIFICATIVI DEL P.R.G.

Dati di base

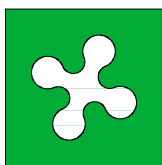
| | | | |
|----------------------------------|--|-------------------------------|--|
| COD_ISTAT Codice Istat | <input style="width: 90%;" type="text"/> | NOME_CO Nome Comune | <input style="width: 90%;" type="text"/> |
| COD_PIA Codice Piano | <input style="width: 95%;" type="text"/> | | |

Dati identificativi dello strumento urbanistico

| | | | | | |
|--|---|--|--|--|--|
| DELIB_N numero delibera di adozione del piano | <input style="width: 90%;" type="text"/> | DELIB_D data adozione piano | <input style="width: 90%;" type="text"/> | STATO_PIA Stato attuativo dell'iter del Piano | <input type="checkbox"/> 1 Piano adottato <input type="checkbox"/> 2 Piano adottato e controdedotto <input type="checkbox"/> 3 Piano approvato dalla G.R. |
| APPR_N numero delibera di approvaz. del piano | <input style="width: 90%;" type="text"/> | APPR_D data approvaz. piano | <input style="width: 90%;" type="text"/> | ANNO_SDF Anno di aggiornamento Stato di fatto del Mosaico | <input style="width: 90%;" type="text"/> |
| FONTE_SDF Fonte usata per l'assegnazione dello stato di fatto | <input type="checkbox"/> 1 Stato di fatto del P.R.G. <input type="checkbox"/> 2 Aggiornamento C.T.R. 1981 <input type="checkbox"/> 3 Aggiornamento C.T.R. 1994 <input type="checkbox"/> 4 Altro (specificare nel campo NOTE_STR) | | | | TIPO_STR Tipo Strumento <input type="checkbox"/> 1 P.R.G. <input type="checkbox"/> 2 Variante Generale di P.R.G. <input type="checkbox"/> 3 Variante al P.R.G. vigente <input type="checkbox"/> 4 P.d.F. <input type="checkbox"/> 5 Variante al P.d.F. vigente |
| PROGETT Progettista/i | <input style="width: 95%;" type="text"/> | | | | |
| TAVOLE Tavole di Piano utilizzate per il mosaico e relativa scala | <input style="width: 95%; height: 50px;" type="text"/> | | | | |
| NOTE_STR Note sullo strum. urbanistico | <input style="width: 95%; height: 100px;" type="text"/> | | | | |
| Letture effettuata da Nominativo | <input style="width: 95%;" type="text"/> | | | | |
| In data | <input style="width: 95%;" type="text"/> | | | | |

ALLEGATO 2.4

**MOSAICO INFORMATIZZATO DEGLI STRUMENTI URBANISTICI COMUNALI –
LETTURA DEL P.R.G.**



4. REGIONE LOMBARDIA

Provincia di Bergamo
Provincia di Lecco
Provincia di Pavia

Provincia di Brescia
Provincia di Lodi
Provincia di Sondrio

Provincia di Como
Provincia di Milano
Provincia di Varese

Provincia di Cremona
Provincia di Mantova

**MOSAICO INFORMATIZZATO
DEGLI STRUMENTI URBANISTICI COMUNALI**

**LETTURA DEL P.R.G.,
COMPILAZIONE DELLE SCHEDE RIASSUNTIVE
E PREDISPOSIZIONE DELLE TAVOLE
DI AZZONAMENTO E DEI VINCOLI DI PIANO**

Il "Mosaico Informatizzato degli Strumenti Urbanistici Comunali" è stato realizzato da Lombardia Informatica S.p.A. su incarico della Regione Lombardia, Direzione Generale Urbanistica, Servizio Pianificazione Strategica e Ordinamento, Unità Operativa Pianificazione Sovracomunale.

L'intera realizzazione è stata effettuata sotto la supervisione di un Comitato Tecnico costituito da:

- Regione Lombardia: Mario Nova, Luisa Pedrazzini, Emilia Benfante, Roberto Cestonato, Silvio Cominardi, Marco Cotignola, Stefania Crotta, Maria Rosa Marchetti, Adriana May e Grazia Aldovini;
- Centro Studi PIM Pierluigi Roccatagliata, Pierluigi Nobile, Francesca Cella e Rafaela Dal Bon;
- Provincia di Bergamo: Anna Nicotera, Carlo Lavelli e Fabio Zanni;
- Provincia di Brescia: Paola Zancanato;
- Provincia di Como: Antonio Talarico e Fabio Panzeri;
- Provincia di Cremona: Barbara Armanini;
- Provincia di Lecco: Elisabetta Gheza e Clotilde Zucchetti;
- Provincia di Lodi: Semira Polenghi;
- Provincia di Mantova: Giorgio Redolfi e Stefano Pasquali;
- Provincia di Milano: Rossana Ghiringhelli, Paolo Demaestri, Mario Broglia;
- Provincia di Pavia: Evandro Gazzaniga;
- Provincia di Sondrio: Claudio La Ragione;
- Provincia di Varese: Silvio Landonio.

Per Lombardia Informatica S.p.A. hanno realizzato la ricerca:

- Guido De Carolis, Direttore Responsabile;
- Paolo Tacchino Project Leader.

Si ringraziano le Provincie e il Centro Studi P.I.M. per la collaborazione fornita e per gli elaborati messi a disposizione direttamente e/o attraverso i Comuni della propria area.

INDICE**0. PRESENTAZIONE E ARTICOLAZIONE DEL MANUALE****1. LE OPERAZIONI DA EFFETTUARSI PER LA REALIZZAZIONE DELLE TAVOLE DEL MOSAICO: SINTESI DELLA METODOLOGIA E DELLE PROCEDURE**

- 1.1 INTRODUZIONE
- 1.2 LA LETTURA URBANISTICA E LA COMPILAZIONE DELLE SCHEDE RIASSUNTIVE
- 1.3 LA PRODUZIONE DELLA CARTOGRAFIA DEL MOSAICO ALLA SCALA 1:10.000
 - 1.3.1. Il supporto cartografico
 - 1.3.2. Le Tavole del mosaico ed i loro contenuti informativi essenziali
 - 1.3.3. La "legenda unificata" delle Tavole del mosaico

2. LE INFORMAZIONI DA ACQUISIRE ATTRAVERSO LA LETTURA URBANISTICA DEL PIANO REGOLATORE GENERALE

- 2.1 INTRODUZIONE
- 2.2 GLI STRATI INFORMATIVI
 - 2.2.1. Destinazioni d'uso
 - 2.2.2. Stato
 - 2.2.3. Modalità attuative
 - 2.2.4. Aree vincolate e di rispetto
 - 2.2.5. Parchi di P.R.G.
- 2.3 DESTINAZIONI AD USO URBANO: DEFINIZIONI
 - 2.3.1. Residenza
 - 2.3.2. Produttivo (industria, artigianato, produttivo generico)
 - 2.3.3. Commerciale/Direzionale (commerciale, direzionale, espositivo, commerciale/direzionale generico)
 - 2.3.4. Polifunzionale
 - 2.3.5. Turistico/Ricettivo (residenza turistica, attività ricettive, attrezzature turistiche leggere, turistico-ricettivo generico)
 - 2.3.6. Verde privato
 - 2.3.7. Servizi di livello comunale (aree per attrezzature, aree miste verde e attrezzature, aree a verde gioco e sport)
 - 2.3.8. Servizi di livello sovracomunale (aree per attrezzature)
- 2.4 ALTRE DESTINAZIONI FUNZIONALI: DEFINIZIONI
 - 2.4.1 Servizi di livello sovracomunale (aree miste verdi-attrezzature; servizi non specificati; aree a verde)
 - 2.4.2. Infrastrutture di trasporto areali (infrastrutture su ferro; aeroporti ed eliporti; strade; porti)
 - 2.4.3. Agricolo (insediamenti agricoli, agricolo generico, colture specializzate)
 - 2.4.4. Boschi
 - 2.4.5. Corpi idrici
 - 2.4.6. Zone golenali
- 2.5 STATO: DEFINIZIONI
 - 2.5.1. La classificazione di stato per le destinazioni ad uso urbano
 - 2.5.2. La classificazione di stato per le altre destinazioni funzionali
- 2.6. AREE VINCOLATE E DI RISPETTO DI P.R.G.: DEFINIZIONI
 - 2.6.1. Nuclei storici (centro storico zona A; nucleo od area di interesse storico o ambientale non zona A)
 - 2.6.2. Aree di rispetto (area di rispetto di attrezzature, cimiteri e impianti tecnologici; area di rispetto generico)
 - 2.6.3. Zone a disciplina specifica di P.R.G.
- 2.7 AREE VINCOLATE E DI RISPETTO "DERIVATE"
 - 2.7.1. Legge 1089/39 La categoria dei vincoli ex lege n. 1089/39 è articolata in due classi:
 - 2.7.2. Aree a servitù speciale
 - 2.7.3. Vincolo idrogeologico
 - 2.7.4. Legge 431/85
 - 2.7.5. Vincolo paesaggistico Legge 1497/39
- 2.8 PARCHI DI P.R.G.: DEFINIZIONI
 - 2.8.1. Parchi locali di interesse sovracomunale (riconosciuti, istituiti)
 - 2.8.2. Parchi urbani

3. LA COMPILAZIONE DELLE SCHEDE RIASSUNTIVE PER LA LETTURA URBANISTICA DEL P.R.G

- 3.1 INTRODUZIONE
- 3.2 SCHEDA 1 - DATI IDENTIFICATIVI DEL P.R.G
- 3.3 SCHEDA 2.1 - ELENCO ZONE P.R.G./MODALITÀ ATTUATIVE
- 3.4 SCHEDA 2.2 - NOTE
- 3.5 LA CLASSIFICAZIONE NELLE CATEGORIE OMOGENEE DEL MOSAICO
 - 3.5.1. Schede 3.1, 3.2 e 3.3: le destinazioni d'uso
 - 3.5.1.1 *Scheda 3.1*
 - 3.5.1.2 *Scheda 3.2*
 - 3.5.1.3 *Scheda 3.3*
- 3.6 SCHEDA 4 - PARCHI DI P.R.G
- 3.7 SCHEDA 5 - AREE VINCOLATE E DI RISPETTO

4. LA PREDISPOSIZIONE DELLE TAVOLE DI AZZONAMENTO E DEI VINCOLI DI PIANO ALLA SCALA 1:10.000

- 4.1 INTRODUZIONE
- 4.2 LE SINGOLE OPERAZIONI
 - 4.2.1. Tavola di "Azzonamento" (Tavola A)
 - 4.2.2. Tavola dei "Vincoli di Piano" (Tavola B)

A. APPENDICE - PUNTUALIZZAZIONI E NODI PROBLEMATICI EMERGENTI DAI P.R.G. DEI 50 COMUNI CAMPIONE

- A.1 INTRODUZIONE
- A.2 ASPETTI DI CONGRUENZA E CERTIFICAZIONE DEGLI ELEMENTI GEOGRAFICI
- A.3 ASPETTI DI CONTENUTO CONNESSI ALLA CLASSIFICAZIONE DI "STATO"
 - A.3.1. Problemi di organizzazione e interpretazione della documentazione di P.R.G.
 - A.3.2. Il "nodo" delle informazioni di "stato": le difficoltà di lettura
 - A.3.3. Le informazioni di "stato": problemi specifici
 - A.3.3.1 *Consolidato*
 - A.3.3.2 *Recupero*
 - A.3.3.3 *Trasformazione*
 - A.3.3.4 *Espansione*
- A.4 ASPETTI DI CONTENUTO CONNESSI ALLA CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE
 - A.4.1. Commerciale/direzionale
 - A.4.2. Polifunzionale
 - A.4.3. Turistico/ricettivo
 - A.4.4. Verde privato
 - A.4.5. Servizi di livello comunale e sovracomunale
 - A.4.6. Infrastrutture su ferro
 - A.4.7. Strade e ferrovie
 - A.4.8. Agricolo
 - A.4.9. Attività estrattive
 - A.4.10. Zone sottoposte a tutela
 - A.4.11. Corpi idrici
 - A.4.12. Aree vincolate e di rispetto di P.R.G.
 - A.4.13. Parchi
 - A.4.14. Modalità attuative

ALLEGATO 2.5

**MOSAICO INFORMATIZZATO DEGLI STRUMENTI URBANISTICI COMUNALI –
STRUTTURA FISICA DEI DATI**



5. REGIONE LOMBARDIA

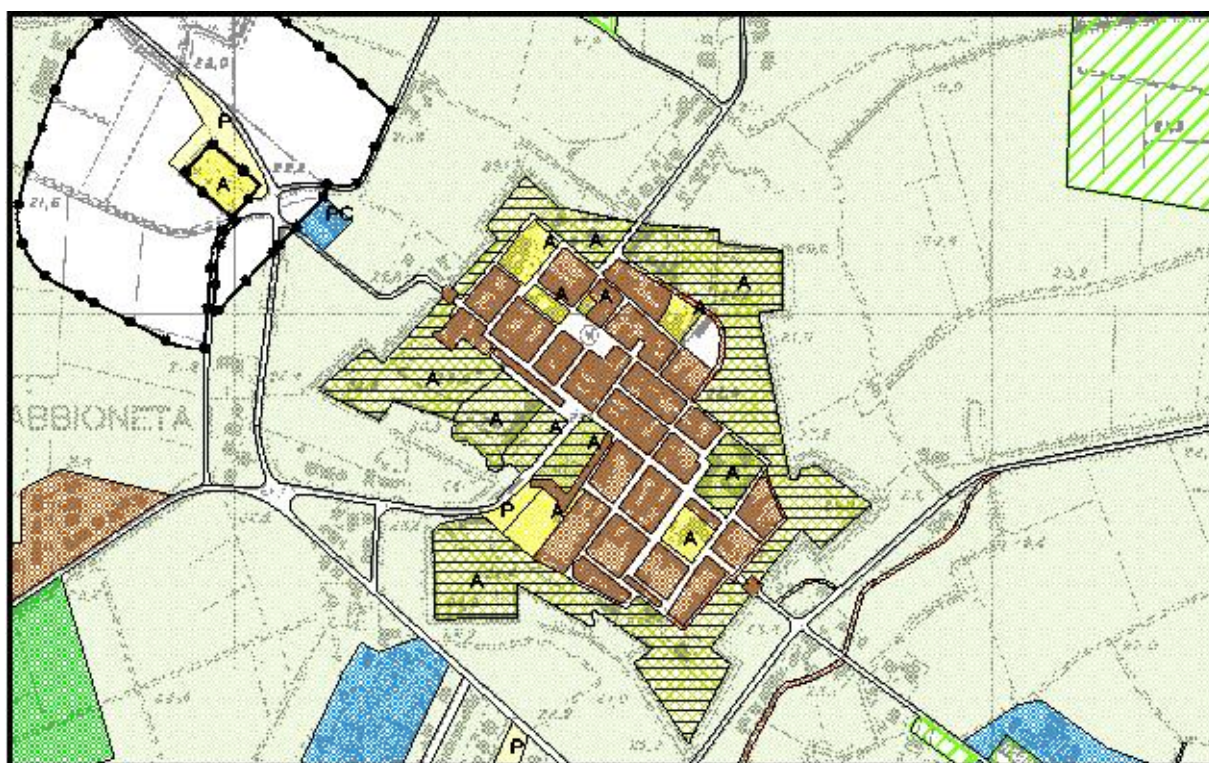
Provincia di Bergamo
Provincia di Lecco
Provincia di Pavia

Provincia di Brescia
Provincia di Lodi
Provincia di Sondrio

Provincia di Como
Provincia di Mantova
Provincia di Varese

Provincia di Cremona
Provincia di Milano

**MOSAICO INFORMATIZZATO
DEGLI STRUMENTI URBANISTICI COMUNALI**



STRUTTURA FISICA DEI DATI
versione 2.1

Il "Mosaico Informatizzato degli Strumenti Urbanistici Comunali" è stato realizzato da Lombardia Informatica S.p.A. su incarico della Regione Lombardia, Direzione Generale Urbanistica, Servizio Pianificazione Strategica e Ordinamento, Unità Operativa Pianificazione Sovracomunale.

L'intera realizzazione è stata effettuata sotto la supervisione di un Comitato Tecnico costituito da:

- Regione Lombardia: Mario Nova, Luisa Pedrazzini, Emilia Benfante, Roberto Cestonato, Silvio Cominardi, Marco Cotignola, Stefania Crotta, Maria Rosa Marchetti, Adriana May e Grazia Aldovini;
- Centro Studi PIM Pierluigi Roccatagliata, Pierluigi Nobile, Francesca Cella e Rafaela Dal Bon;
- Provincia di Bergamo: Anna Nicotera, Carlo Lavelli e Fabio Zanni;
- Provincia di Brescia: Paola Zancanato;
- Provincia di Como: Antonio Talarico e Fabio Panzeri;
- Provincia di Cremona: Barbara Armanini;
- Provincia di Lecco: Elisabetta Gheza e Clotilde Zucchetti;
- Provincia di Lodi: Semira Polenghi;
- Provincia di Mantova: Giorgio Redolfi e Stefano Pasquali;
- Provincia di Milano: Rossana Ghiringhelli, Paolo Demaestri, Mario Broglia;
- Provincia di Pavia: Evandro Gazzaniga;
- Provincia di Sondrio: Claudio La Ragione;
- Provincia di Varese: Silvio Landonio.

Per Lombardia Informatica S.p.A. hanno realizzato la ricerca:

- Guido De Carolis, Direttore Responsabile;
- Paolo Tacchino Project Leader.

Si ringraziano le Provincie e il Centro Studi P.I.M. per la collaborazione fornita e per gli elaborati messi a disposizione direttamente e/o attraverso i Comuni della propria area.

INDICE

0 PREMESSA**1 ORGANIZZAZIONE DELLA STRUTTURA FISICA**

- 1.1 L'EVOLUZIONE DELLA STRUTTURA FISICA DALLA FASE PROTOTIPALE A QUELLA ATTUALE
- 1.2 LE INNOVAZIONI NEL PROCESSO DI ACQUISIZIONE DEL MOSAICO
- 1.3 I LIVELLI DI STRUTTURAZIONE FISICA DEL MOSAICO
- 1.4 GLI STRATI INFORMATIVI DEL MOSAICO
 - 1.4.1 LE DESTINAZIONI FUNZIONALI
 - 1.4.1.1 *Le destinazioni funzionali*
 - 1.4.1.2 *Lo stato*
 - 1.4.1.3 *Altri attributi quantitativi e tipologici*
 - 1.4.2 LE MODALITA' ATTUATIVE
 - 1.4.3 I VINCOLI
 - 1.4.4 IL SISTEMA DEL VERDE COMUNALE
 - 1.4.5 I LIMITI AMMINISTRATIVI
 - 1.4.6 I TOPONIMI
- 1.5 L'ORGANIZZAZIONE DELLO SPAZIO DI LAVORO

2 LA STRUTTURA FISICA

- 2.1 TABELLE CON I DATI IDENTIFICATIVI E DESCRITTIVI
 - 2.1.1 DATI IDENTIFICATIVI DEL P.R.G.: MOS_PRG.INF, <NOME_DAT>.INF, <NOME_DAT>.INF.DBF
 - 2.1.2 CLASSIFICAZIONE delle ZONE DI P.R.G.: MOS_PRG.CLA, <NOME_DAT>.CLA, <NOME_DAT>.CLA.DBF
 - 2.1.3 PARCHI LOCALI D'INTERESSE SOVRACOMUNALE: PARCHILO.DAT, PARCHILO.DBF
 - 2.1.4 PARCHI URBANI: PARCHIUR.DAT, PARCHIUR.DBF
- 2.2 FEATURE POLYGON
- 2.3 LA TABELLA DI BASE <NOME_DAT>.PRG
- 2.4 TABELLE DERIVABILI DA 'LEGARÈ AI POLIGONI
 - 2.4.1 TABELLA DELLE DESTINAZIONI FUNZIONALI: NOME_DAT.DST
 - 2.4.2 TABELLA PIANI ATTUATIVI: NOME_DAT.PIA
 - 2.4.3 TABELLA PARCHI LOCALI: NOME_DAT.PLO
 - 2.4.4 TABELLA PARCHI URBANI: NOME_DAT.PUR
 - 2.4.5 TABELLA DEI VINCOLI: <NOME_DAT>.VIN
- 2.5 REGION SUBCLASS PRG
- 2.6 REGION SUBCLASS DEST_FUN
- 2.7 REGION SUBCLASS VINCOLI
- 2.8 REGION SUBCLASS MOD_ATT
- 2.9 REGION SUBCLASS PARCHILO
- 2.10 REGION SUBCLASS PARCHIUR
- 2.11 REGION SUBCLASS PERIM_AM
- 2.12 REGION SUBCLASS BUCHI
- 2.13 REGION SUBCLASS SOVRAP
- 2.14 FEATURE ARC
- 2.15 ROUTE SUBCLASS LIM_AMM
- 2.16 ANNO SUBCLASS VER_2_0
- 2.17 STRATI DI PRESENTATION
 - 2.17.1 REGION SUBCLASS DEST_VIN
 - 2.17.2 ROUTE SUBCLASS PER_VIN
 - 2.17.3 ANNO SUBCLASS TOPONIMI
- 2.18 GLI STRATI INFORMATIVI DERIVATI DALLA C.T.R. VETTORIALE
 - 2.18.1 FEATURE POLYGON DI LIM_AMM
 - 2.18.2 FEATURE ARC DI LIM_AMM
 - 2.18.3 REGION SUBCLASS PERIM_AM DI LIM_AMM
 - 2.18.4 ROUTE SUBCLASS LIM_AMM DI LIM_AMM

A APPENDICE

A.1 ELENCO DEI PARCHI LOCALI D'INTERESSE SOVRACOMUNALE

A.2 DIZIONARI DEI DATI

A.2.1 COD_DEST

A.2.2 STATO_FIN

A.2.3 STATO_DF

A.2.4 STATO_FO

A.2.5 SERC_P

A.2.6 SERC_I

A.2.7 SERC_A

A.2.8 SERC_IMP

A.2.9 SER_PRIV

A.2.10 SERSC_TIP - SERSC_TIP2

A.2.11 POLIFUNZ1/2/3/4/5/6

A.2.12 TIPO_DIR

A.2.13 TIPO_VE_SC

A.2.14 TIPO_AGR1/2/3/4/5/6

A.2.15 TIPO_MA

A.2.16 COD_VINC

A.2.17 ITER_PAL

A.2.18 ITER_PAU

A.2.19 LIM_AMM

A.2.20 TIPO_TOPO

ALLEGATO 3

LA PROGRAMMAZIONE EUROPEA

ALLEGATO 3.1

**LA RIFORMA DEI FONDI STRUTTURALI:
PROGRAMMAZIONE 2000-2006**

Il processo di riforma dei Fondi Strutturali, anticipato nei suoi orientamenti generali nel documento "Agenda 2000", è stato più precisamente dettagliato attraverso le successive proposte di regolamento, presentate alla Commissione Europea nel mese di marzo 1998.

La riforma che si va delineando presenta molti caratteri di novità, sia per quanto riguarda il periodo coperto dalla programmazione (ben sette anni) che l'ambito della stessa. In discussione, infatti, non è solo la riforma dei Fondi, ma tutto il contenuto di "Agenda 2000": la riforma della PAC, l'allargamento dell'Unione Europea, il quadro finanziario complessivo.

Per quanto riguarda la dimensione degli incentivi, la proposta di regolamento dei Fondi Strutturali innalza notevolmente il montante finanziario totale. Dai 163 miliardi totali di euro (non solo FESR, ma anche FSE-Fondo Sociale Europeo-, destinato allo sviluppo delle risorse umane) messi a disposizione tra il 1994 e il 1999, si passa ai 218,4 miliardi totali di euro previsti per il periodo 2000-2006.

Di questo incremento d'incentivi, la Lombardia beneficerà ben poco, tenuto conto che un terzo del montante andrà alle regioni dell'Obiettivo 1, e che le altre condizioni non sono presenti all'interno della Regione più di quanto non lo fossero nel periodo passato.

Gli Obiettivi prioritari regionalizzati

Le proposte di regolamento dei Fondi Strutturali 2000-2006, che semplificano notevolmente i meccanismi ora in vigore, si incentrano su tre obiettivi principali: una maggiore concentrazione degli incentivi, una gestione semplificata e decentralizzata dei Fondi, un rafforzamento della loro efficacia e del relativo controllo.

Per quanto riguarda il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), la modifica più evidente riguarda la riduzione degli Obiettivi prioritari regionalizzati che passano da quattro a due:

Obiettivo 1 - adeguamento strutturale delle regioni di ritardato sviluppo; assorbe anche le zone ultra-periferiche e le zone finora riconducibili all'Obiettivo 6.

Obiettivo 2 - riconversione economica e sociale delle zone industriali in declino; riunisce gli obiettivi 2 e 5b della gestione attuale, ed è anche esteso ad altre zone (zone urbane in difficoltà, zone di pesca in crisi, zone di riconversione a forte dipendenza dai servizi). L'Obiettivo 1 riguarda, come il precedente periodo di programmazione, le regioni in cui il PIL per abitante è inferiore al 75% della media comunitaria. Copre, pertanto, circa il 20% della popolazione dell'Unione: per quanto riguarda l'Italia, interessa le Regioni meridionali, con l'ipotesi dell'esclusione, rispetto alla gestione attuale, della Regione Abruzzo.

Le zone interessate dall'obiettivo 2

Le zone con difficoltà strutturali interessate dall'Obiettivo 2 sono invece di quattro tipi: industriali (compresi i servizi), rurali in declino, urbane in difficoltà, e zone dipendenti dalla pesca. Per la definizione di tali zone, la Commissione ha fissato alcuni criteri che fanno riferimento a un tasso di disoccupazione superiore a quello medio comunitario (per le quattro tipologie); a una percentuale di addetti all'industria superiore a quella comunitaria e a un declino di tale impiego (per le zone industriali); a una densità di popolazione inferiore a 100 ab/kmq. o a un tasso di impiego agricolo uguale o superiore al doppio della media comunitaria (per le zone rurali); a un elevato livello di povertà, condizioni ambientali particolarmente degradate, un alto tasso di criminalità e un basso livello di istruzione (per le zone urbane).

Sulla base dei criteri fissati dalla Commissione, la Giunta regionale

lombarda ha approvato la proposta di delimitazione delle aree ammissibili agli interventi a titolo dell'obiettivo 2, da sottoporre all'approvazione del Ministero e della Commissione europea, limitatamente alle zone in fase di mutazione socio-economica nei settori dell'industria e dei servizi e alle zone rurali in declino. Tale delimitazione tiene conto della quota di popolazione assegnata alla Regione Lombardia in sede di accordi interregionali, e recepisce le indicazioni metodologiche proposte dal Ministero del Tesoro, che riguardano sia l'identificazione e la stima dei parametri economici da utilizzare, sia il livello di disaggregazione territoriale cui riferire l'analisi per giungere alla selezione delle aree.

L'ipotesi finale individua una serie di Comuni localizzati prevalentemente nelle zone alpine e collinari delle province di Varese, Como, Lecco, Sondrio e Brescia, oltreché nell'Oltrepò pavese e nella bassa mantovana e sull'asse del Sempione, per un totale di circa 614.000 abitanti.

Le Iniziative Comunitarie e le Azioni Innovatrici

È quindi ancora alle Iniziative Comunitarie e alle Azioni Innovatrici che la Regione Lombardia dovrà puntare per realizzare gli obiettivi prioritari della coesione e della cooperazione. Tuttavia la proposta di riforma dei Fondi vede un abbassamento dei finanziamenti previsti per questi programmi, con il passaggio dal 9% al 5% del totale della dotazione dei Fondi per le Iniziative Comunitarie, e dall'1% allo 0,7% per le Azioni Innovatrici.

Anche il numero delle Iniziative previste viene ridotto e limitato a tre:

- INTERREG III: riguarda la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale volta a stimolare uno sviluppo ed un assetto del territorio europeo armonioso ed equilibrato;
- LEADER, in favore dello sviluppo rurale;
- EQUAL, per favorire la cooperazione transnazionale su nuovi metodi di lotta contro la discriminazione e le disuguaglianze nell'accesso al mercato del lavoro.

L'iniziativa comunitaria INTERREG III

Gli obiettivi principali della nuova iniziativa comunitaria INTERREG III sono stati così individuati:

promuovere lo sviluppo regionale integrato tra aree confinanti, comprese le frontiere esterne e marittime;

contribuire ad un'integrazione territoriale armonica in tutta l'Unione europea;

incrementare il potenziale di sviluppo delle regioni europee arretrate e di quelle in fase di riconversione, ricorrendo alla cooperazione transnazionale e interregionale, al fine di accelerare lo sviluppo regionale e l'efficacia delle politiche e delle tecniche di coesione.

Sono stati individuati tre filoni d'intervento:

A – cooperazione transfrontaliera, da attuarsi tra regioni contigue su entrambi i lati di una frontiera, individuate a livello di NUTS III (livello provinciale), al fine di addivenire alla creazione di agglomerati socioeconomici omogenei.

In tale ambito sono state individuate le province di confine con la Svizzera (Varese, Como, Lecco e Sondrio) come soggetti per la promozione di azioni comuni volte a:

- promuovere lo sviluppo urbano, rurale e costiero;
- rafforzare l'imprenditorialità e lo sviluppo delle PMI, compreso il turismo, e le iniziative locali volte a migliorare la situazione occupazionale;
- integrare il mercato del lavoro, sostenendo l'integrazione sociale;
- condividere le risorse umane e le infrastrutture in relazione alla ricerca ed allo sviluppo, formazione, cultura e sanità;

- promuovere la tutela ambientale, un uso più efficiente dell'energia e delle fonti energetiche alternative;
- razionalizzare i trasporti (promuovendo modalità più ecologiche), le telecomunicazioni ed i sistemi di approvvigionamento idrico ed energetico;
- intensificare la cooperazione in ambito amministrativo e giuridico, compresa una maggiore sicurezza dei confini esterni;
- favorire le potenzialità umane ed istituzionali, ai fini della cooperazione transfrontaliera.

B - cooperazione transnazionale, da attuarsi tra spazi geopolitici di ragguardevoli dimensioni, al fine di promuovere una più ampia integrazione europea ed uno sviluppo sostenibile ed equilibrato del territorio, attenendosi alle linee guida contenute nello SSSE.

Vengono individuati a tal fine 9 grandi ambiti di cooperazione transnazionale. Fra questi, tre interessano la Lombardia (Mediterraneo Occidentale-Alpi latine; Spazio Alpino; Cadeses-Spazio Centrale, Danubiano, Adriatico ed Europa Sud Orientale), con un ampliamento dell'area di cooperazione, rispetto alla gestione attuale che è limitata allo spazio del Mediterraneo Occidentale (nell'ambito del programma Interreg IIC) e ad un'azione pilota nell'area alpina (nell'ambito dell'art. 10 FESR - *vedi scheda su progetto Regionalp*).

Le azioni da promuovere in questo campo dovranno puntare a:

- mettere a punto e sviluppare strategie transnazionali e programmi di sviluppo territoriale, tesi ad uno sviluppo economico coordinato ed equilibrato, comprendenti i sistemi urbani, i trasporti e le telecomunicazioni;
- promuovere un management comune nell'ambito energetico, ambientale e dell'approvvigionamento idrico;
- sviluppare il transfer tecnologico, la ricerca e lo scambio di esperienze inerenti la pianificazione territoriale;
- promuovere la implementazione di infrastrutture di particolare importanza per lo sviluppo territoriale bilanciato.

C - cooperazione interregionale, da attuarsi tra unità territoriali non contigue che manifestano problematiche comuni. Le priorità dell'iniziativa riguardano:

- il rafforzamento dello scambio di esperienze e delle "buone pratiche" all'interno dell'Unione, in relazione alla cooperazione oggetto dei filoni A e B;
- la promozione di una rete a livello europeo per alcuni specifici temi di politica regionale.

Le azioni innovatrici

Le Azioni Innovatrici che, come nel precedente periodo, puntano a sperimentare nuove strade e nuovi campi per gli interventi strutturali incentrati sugli Obiettivi regionalizzati e sulle Iniziative Comunitarie, verteranno ancora su studi, progetti pilota, scambi d'esperienze e potranno essere presentate dagli Stati membri, dalle autorità regionali o locali, e da soggetti privati. gli obiettivi prioritari regionalizzati.

La creazione di agende regionali e locali di sviluppo sostenibile (agenda 21)

Si tratta di promuovere e incentivare associazioni di collettività regionali e locali per l'elaborazione e l'attuazione delle rispettive agende 21, documenti di intenti per la promozione di uno sviluppo più attento alle variabili sociali, ambientali ed economiche.

ALLEGATO 3.2 PROGETTO REGIONALP E LA MONTAGNA ALPINA LOMBARDA

Che cos'è Regionalp

Regionalp è uno dei progetti chiave dell' "Azione Pilota Spazio Alpino" ai sensi dell' art. 10 del FESR (Fondo Europeo Sviluppo Regionale).

L' Azione Pilota si compone di quattro misure:

- A - politiche transnazionali di sviluppo spaziale
- B - sviluppo ambientale e gestione del turismo
- C - struttura insediativa e sviluppo sostenibile
- D - patrimonio naturale e culturale.

Regionalp - progetto A1 "sviluppo spaziale e pianificazione territoriale nell' area alpina" - appartiene alla prima misura e ne costituisce in un certo senso il progetto quadro.

Il progetto Regionalp è coordinato dall' Austria cancellierato e cinque länder e vede inoltre la partecipazione dei seguenti stati: l' Italia (Lombardia, Alto Adige, Veneto e Friuli Venezia Giulia); Germania (con solo Baviera e Baden-Wurtemberg); la Svizzera (con 8 Cantoni); la Slovenia.

Obiettivi di Regionalp:

1. Sviluppo di una rete informativa e di cooperazione quale strumento di intensificazione della cooperazione transnazionale nel campo della pianificazione territoriale;
2. Utilizzo di reti per raccordare (coordinare) quelle misure per cui il coordinamento e la cooperazione transnazionale costituiscono un fattore essenziale e introducono un valore aggiunto;
3. Rafforzare i contatti interistituzionali;
4. Stabilire dei contatti con altri progetti dell' Azione Pilota Spazio Alpino.

Le attività di Regionalp

- costituzione di un gruppo di esperti transnazionale
- organizzazione di seminari del gruppo di lavoro (interistituzionale) quali piattaforme di informazione e cooperazione
- organizzazione di incontri tra gli esperti per lo scambio di informazioni e dati per la trattazione dei diversi aspetti settoriali
- elaborazione di linee-guida per azioni-pilota per le politiche di sviluppo regionale e spaziale nell' area alpina.

I risultati ad oggi

Un documento comune su "Situazione di partenza per lo sviluppo territoriale nelle Alpi orientali" che tiene conto e mette in evidenza la grande varietà di tematiche e situazioni che caratterizzano lo spazio alpino e la necessità che ne deriva di coniugare a livello locale indirizzi e linee-guida per lo sviluppo territoriale. In particolare è emerso l' orientamento a ridimensionare il concetto di Alpi quale "giardino" d' Europa o semplice spazio di transito, ponendo l' accento sulla complessità delle tematiche che interessano l' ambito alpino-orientale, complessità esaltata dalla grande varietà delle diverse situazioni vallive, e cerca di fornire di conseguenza una prima individuazione delle criticità che lo caratterizzano e delle potenzialità di sviluppo che presenta. È in corso di ultimazione un' analisi comparata delle diverse situazioni regionali in riferimento ad alcuni indicatori socio-economici e territoriali a livello NUTS III, per l' Italia livello provinciale.

Il confronto tra i diversi interlocutori e le diverse situazioni regionali ha costituito un passo importante per l' individuazione in corso di possibili temi di cooperazione per il futuro (Interreg III).

Un documento su "Fondi strutturali e Agenda 2000 - Il loro ruolo nell' ambito dello sviluppo dello Spazio Alpino Orientale" che restituisce i risultati di una analisi su distribuzione, utilizzo ed efficacia ad oggi dei Fondi Strutturali nelle regioni interessate da Regionalp e le prospettive future alla luce della revisione degli stessi a seguito di Agenda 2000. Il documento mette in rilievo criticità, potenzialità e successi dei diversi programmi, ponendo particolare attenzione ai successi del Programma Leader, e suggerisce l' eventuale previsione di una rete di osservatori locali finalizzata sia alla rac-

colta e alla diffusione di informazioni e dati sia all' attivazione coordinata di processi virtuosi di "progettazione" locale.

Un terzo documento in corso di ultimazione riguarda "Sviluppo europeo del territorio e INTERREG III nello Spazio Alpino. Principi relativi alla concretizzazione dello SSSE per l' area alpina". Il documento analizza i contenuti del testo dello SSSE approvato a Potsdam tenendo conto dei recenti orientamenti che emergono dalla elaborazione in corso degli ambiti e degli obiettivi del futuro programma INTERREG III. Secondo tali orientamenti l' Azione Pilota Spazio Alpino confluirà appunto nel programma INTERREG III come collaborazione transnazionale relativa all' intero arco alpino, da intendersi quale l' ambito di riferimento della Convenzione sulla protezione delle Alpi (l' Azione Pilota menzionata si riferisce invece solo alle Alpi orientali) offrendo una possibilità concreta di approfondimento e implementazione delle indicazioni dello SSSE in un ambito territoriale particolarmente significativo, come evidenziano recenti documenti della U.E., per l' attivazione di politiche territoriali tese a perseguire i tre grandi obiettivi per uno sviluppo equilibrato e sostenibile dello spazio europeo (coesione economica e sociale, sviluppo sostenibile, competitività più equilibrata). Il documento passa pertanto sinteticamente in rassegna le indicazioni dello SSSE e le opzioni in esso contenute in riferimento ai tre grandi capitoli tematici proposti - sviluppo policentrico del territorio e partnership città-campagna; adeguato accesso alle infrastrutture e alla conoscenza; gestione attenta del patrimonio naturale e culturale - fornendone una prima valutazione dal punto di vista dell' area alpina nonché una prima individuazione, nei tre settori, delle principali priorità per le Alpi (per esempio per quanto riguarda il secondo capitolo: nel settore dell' accesso alle infrastrutture viene dato particolare risalto sia al tema della "definizione dei pilastri di una politica dei trasporti sostenibile per le Alpi" che al tema del "miglioramento della rete dei collegamenti locali con particolare alla circolazione di persone intervalliva e transfrontaliera"; nel settore della innovazione e della conoscenza particolare importanza assume l' individuazione di "vie per vincolare il capitale umano alla regione" e la predisposizione di "reti informative e di cooperazione" ecc..)

InfoNET Il quarto risultato di Regionalp è la predisposizione di un prototipo di web-site (InfoNET) quale primo tassello per la costruzione di una rete informativa e di cooperazione nelle Alpi. I contenuti del prototipo sono per ora abbastanza limitati: la restituzione dei risultati di Regionalp, un primo servizio di Who's who con l' attivazione di alcuni link prioritari con siti informativi o banche dati sul territorio alpino (sviluppo territoriale e pianificazione territoriale) già in Internet, spazi informativi relativi alle singole regioni. In prospettiva InfoNET viene proposto come progetto di web-site decentrato, cioè collegato ad una rete di siti regionali, a loro volta connessi ad osservatori locali, con la duplice finalità di fornire un servizio informativo e una struttura di coordinamento sul territorio dei diversi progetti di INTERREG III per le Alpi e di costituire un possibile catalizzatore per iniziative progettuali provenienti dal territorio.

Il futuro di Regionalp

Come detto il futuro di Regionalp sembra ormai connesso a quello del futuro programma INTERREG III. Il gruppo di lavoro sta predisponendo i propri documenti anche in funzione di un possibile contributo, agli organi competenti, nell' individuazione delle priorità di intervento per l' ambito alpino. La discussione interna sull' individuazione dei principali temi di cooperazione è tuttora aperta anche se alcuni orientamenti appaiono ormai chiari e condivisi. La Lombardia ha recentemente suggerito - seminario di Coira del 2-3 settembre scorso - di tenere in debito conto sia le iniziative regionali già in corso che possono essere messe a sistema sia i rapporti di cooperazione transfrontaliera che contano una tradizione consolidata, proponendo una continuazione di Regionalp anche quale progetto di coordinamento delle diverse iniziative con ricaduta territoriale nelle Alpi e ha messo in evidenza tre temi di particolare rilievo: la valorizzazione del patrimonio edilizio montano, il miglioramento delle reti fisiche di relazione, la valorizzazione delle aree protette proponendo un sistema alpino delle stesse. Se l' esperienza proseguirà il

progetto è quindi probabilmente destinato a consolidare il suo ruolo di progetto quadro e di coordinamento in riferimento allo sviluppo del territorio e alla pianificazione territoriale. Lo strumento principale ad oggi individuato a tal fine è sicuramente la rete informativa (InfoNET) per la diffusione delle conoscenze e la promozione della cooperazione di cui si è già parlato.

La situazione alpina lombarda

Per potere interloquire con gli altri partner nella stesura dei documenti comuni è stato necessario acquisire una maggiore consapevolezza sulla situazione della Lombardia. L'area di studio individuata è costituita dal territorio delle 29 Comunità Montane che interessano gli ambiti alpino e prealpino e quello dei Comuni montani ad esse limitrofi. È stata quindi predisposta una prima bozza di rapporto sulla montagna alpina lombarda che prende in considerazione, con particolare riferimento alle diverse Comunità montane:

- aspetti demografici: l'analisi per comune dei dati demografici mette in luce una situazione in lieve crescita della popolazione dell'area montana alpina nel suo complesso (+ 21% nell'ultimo quarantennio censuario, + 1,61 tra il 1981 e il 1991, + 2,6% tra il 1991 e il 1997) con percentuali connesse ai saldi migratori e ai saldi naturali (1981-1991) più confortanti di quelle relative ai comuni di pianura. In realtà la situazione appare assai diversificata, come emerge dall'analisi per singole Comunità montane, e tende in generale a confermare lo sviluppo/crescita dei comuni medi (10.000 – 20.000 ab.) e soprattutto medio-piccoli (1.000-10.000ab.), lo spopolamento progressivo di quelli piccoli (meno di 1.000 ab.) e la crisi di quelli maggiori (superiori a 20.000 ab.). Come evidenzia un'indagine condotta in parallelo dall'IRER se l'andamento demografico in sÈ non risulta allarmante, fatta eccezione per alcune situazioni, le caratteristiche della popolazione destano maggiori perplessità soprattutto in riferimento al livello medio di scolarizzazione, e alle implicazioni socio-economiche che ne possono derivare.
- aspetti socio-economici: l'analisi dei dati mette in rilievo come l'economia della montagna lombarda sia tuttora prevalentemente fondata sul settore secondario, anche a seguito della diminuzione degli addetti che si è verificata nei tempi più recenti (comunque percentualmente meno rilevante rispetto a quella di pianura). Anche in questo caso i dati risultano variare considerevolmente da situazione a situazione. Per quanto riguarda il settore primario i dati analizzati evidenziano la grande prevalenza delle zone a prato e pascolo o a bosco rispetto a quelle a coltivo. Tale predominanza non trova però un riscontro coerente

nei settori collegati della zootecnia e del legno. In generale chi ha condotto le analisi denuncia l'esistenza di contraddizioni tra ricchezza del suolo, dimensioni e struttura delle aziende, condizioni di accessibilità ed esodo rurale. Il settore terziario risulta in crescita anche nell'area montana, con però particolare riferimento alle attività commerciali, che fanno intravedere in molti casi problemi di sopravvivenza legati alle dimensioni dei comuni e dei bacini di utenza. Appare invece scarsamente vitale il terziario produttivo (dato che può forse essere letto in parallelo alla "fuga" di cervelli" verso la pianura).

- Per quanto riguarda il turismo sono state analizzate sia le potenzialità della ricettività alberghiera che di quella residenziale. La prima risulta principalmente concentrata in poche situazioni: Alto Garda bresciano, Valtellina di Bormio e Val Camonica. La seconda vede la maggiore concentrazione di seconde case nella bergamasca. In generale, comunque, la struttura turistica regionale non appare confrontabile con quella di molti partner (Austria, Alto Adige, Svizzera).
- la mobilità: l'analisi si incentra sul sistema viario e si concentra poi sui flussi pendolari per cercare di ricostruire lo schema delle dipendenze, reciproche e verso l'esterno, delle Comunità montane. I risultati danno conto di una realtà molto differenziata, rilevano però una tendenza generale ad intrattenere legami prevalentemente con la provincia di appartenenza, salvo alcune eccezioni che tendono a gravitare soprattutto sull'area milanese.
- aspetti territoriali: vengono considerati soprattutto gli aspetti connessi alle condizioni di rischio. In particolare il rischio idrogeologico ma anche quello sismico.
- aspetti paesistico-ambientali: si fa principalmente riferimento agli ambiti geografici e alle unità tipologiche di paesaggio del Piano territoriale paesistico regionale, al sistema delle aree protette e alle aree a rischio industriale
- aspetti giuridico-istituzionali: vi è un inquadramento della situazione giuridica e amministrativa del territorio montano, con particolare riferimento alla legge speciale e ai piani per la Valtellina, alla legge quadro nazionale n. 97/1994 per la montagna, alla recente l.r. 10/1998 (che è però in corso di verifica presso la Commissione europea, in riferimento al regime di aiuti previsto) nonché alle più recenti "Disposizioni in materia di autonomia e di ordinamento degli enti locali".
-

ALLEGATO 3.2.**PROGETTO V.E.V. – VIE D'ACQUA VIVENTI*****Il Naviglio di Paderno e Martesana – Progetto per la valorizzazione del paesaggio dei Navigli***

Il Progetto per la valorizzazione del paesaggio dei Navigli si inserisce all'interno di un ampio progetto di iniziativa della comunità Europea denominato V.E.V., nell'ambito del Programma dei Fondi Strutturali TERRA, volto al recupero delle vie d'acqua, sia in senso ambientale e paesistico che come recupero della navigabilità.

All'interno di questo obiettivo il Progetto navigli propone, al di là delle altre azioni più specificamente paesistiche, una ipotesi di rivitalizzazione territoriale il cui scopo principale è quello di ricreare una relazione fra il naviglio e il territorio circostante.

Parte del progetto si propone in prima istanza di riqualificare i percorsi già esistenti sui navigli in esame; l'obiettivo finale è però quello di connettere il naviglio di Paderno e il Martesana agli altri navigli lombardi, creando un collegamento continuo tra il fiume Ticino e il fiume Adda.

Descrizione dell'azione

La presente attività riguarda un progetto di messa in rete dei navigli di Paderno e Martesana con il proprio territorio, ponendo le premesse per una seconda fase che dovrà considerare le possibilità di relazione di questo ambito con il sistema complessivo dei navigli lombardi.

Infatti, all'interno dell'obiettivo che la Regione Lombardia si è posta, di creazione di "Greenway" di scala regionale da connettere con il sistema verde europeo, in coerenza con le indicazioni dell'Unione Europea stessa, si sta lavorando per impostare un progetto di particolare valenza culturale, oltre che ricreativa e naturalistica, che consiste nel realizzare un percorso di tipo naturalistico e ricreativo lungo tutto il tracciato dei navigli, dal fiume Ticino al fiume Adda, riattribuendo ai navigli stessi una identità che connota il territorio e le comunità circostanti.

Il progetto, nella sua prima fase, sarà articolato come studio di prefattibilità orientato all'individuazione dei seguenti aspetti:

1. gli elementi del sistema territoriale e le loro tipologie, che svolgono il ruolo di snodo, in termini di luoghi di attrazione e di centri di diffusione della naturalità;
2. gli ostacoli, ovvero le barriere create dall'urbanizzato e dalle infrastrutture e che fungono da punti di rottura del sistema;
3. i punti di debolezza, ovvero gli ambiti che soffrono di particolari condizioni di degrado, sia in termini paesaggistici che in termini ambientali.

Questa prima ipotesi di progetto prevede pertanto di mettere a punto un primo schema di lavoro, con l'individuazione degli elementi principali del sistema, dei nodi, dei punti di forza, di frattura e di debolezza, la definizione del modello di analisi da utilizzare, e delle tipologie di soluzioni prefigurabili, da esportare poi ai diversi progetti di rete provinciale e interprovinciale, quali parti significative della rete regionale.

ALLEGATO 4 PIANIFICAZIONE DI SETTORE

ALLEGATO 4.1

ELENCO DEGLI ATTI EMANATI IN MATERIA DI DIFESA DEL SUOLO

Pianificazione di bacino

Vengono elencati in ordine cronologico dati sintetici sugli atti normativi in materia di difesa del suolo, conseguenti all'applicazione della L. 183/89, che hanno ricadute urbanistiche.

Autorità di bacino del fiume Po - Via Garibaldi – Parma - tel. 0521.276210

| Deliberazioni Autorità di bacino del fiume Po | adozione | approvazione |
|---|---|--|
| Deliberazione Autorità di bacino del fiume Po n. 10/1993. Vincoli di inedificabilità permanente e temporanea ex lege 102/90, art. 4, c. 2 | | DPR 9 ottobre 1997 Approvazione dello stralcio di schema previsionale e programmatico del bacino del Po, concernente in vincoli di inedificabilità in Valtellina G.U. 4 febbraio 1998, n. 28 |
| Deliberazione Autorità di bacino del fiume Po n. 9/1995 legge 21 gennaio 1995, n. 22, articolo 4, comma 5. Approvazione piano stralcio secondo quanto previsto dall'atto approvato nella seduta del comitato istituzionale del 24.02.1995. (PS 45 Piano stralcio per la realizzazione degli interventi necessari al ripristino dell'assetto idraulico, alla eliminazione delle situazioni di dissesto idrogeologico e alla prevenzione dei rischi idrogeologici nonché per il ripristino delle aree di esondazione) | | G.U. 31 luglio 1995, n. 94 B.U. 21 luglio 1995, n. 29, Il S.S. |
| Deliberazione Autorità di bacino del fiume Po n. 1/1996. Attuazione della deliberazione di comitato istituzionale n. 19 del 9 novembre 1995: adozione del progetto di piano stralcio delle fasce fluviali. | G.U. 15 marzo 1996, n. 63 B.U. 25 marzo 1996, n. 13 | |
| Deliberazione Autorità di bacino del fiume Po n. 26/1997. Adozione del piano stralcio delle fasce fluviali in attuazione della deliberazione del comitato istituzionale n. 19 del 9 novembre 1995 (art. 17, comma 6-ter e art. 18, comma 10 della legge 19 maggio 1989, n. 183). | G.U. 26 febbraio 1998, n. 47 B.U. 25 marzo 1996, n. 13 | PSFF approvato con DPCM 24 luglio 1998 G.U. n. 262 del 9 novembre 1998 |
| Deliberazione Autorità di bacino del fiume Po n. 1/1999. Adozione del progetto di piano stralcio per l'assetto idrogeologico | G.U. 28 luglio 1999, n. 175, S.O. | |
| <i>Deliberazione Autorità di bacino del fiume Po n. 14/1999. Approvazione del Piano straordinario per le aree rischio idrogeologico molto elevato e adozione delle misure di salvaguardia per le aree perimetrate</i> | | G.U. n. 294 del 16 dicembre 1999 |

Direttive adottate dall'Autorità di bacino del fiume Po**Autorità di bacino del fiume Po - Via Garibaldi – Parma - tel. 0521.276210**

| atto | Estremi della pubblicazione |
|--|---|
| Deliberazione Autorità di bacino del fiume Po n. 6/1992. Norma operativa e criteri per l'adeguamento delle concessioni idroelettriche in Valtellina e bacini limitrofi ex lege n° 102/90, art. 8, comma 1 e 3. | |
| Deliberazione Autorità di bacino del fiume Po n. 7/1992. Norme e linee di intervento relative alla regolazione del lago d'Idro. | |
| Deliberazione Autorità di bacino del fiume Po n. 24/1994. Norme e linee di intervento relative alla regolazione del lago d'Idro. | |
| Deliberazione Autorità di bacino del fiume Po n. 10/1995 legge 18 maggio 1989, n. 183, art. 17, comma 6-bis. Adozione di misure temporanee di salvaguardia. | G.U. 31 luglio 1995, n. 94 B.U. 21 luglio 1995, n. 29, II S.S. |
| Deliberazione Autorità di bacino del fiume Po n. 20/1995. Direttive in materia di attività estrattive nelle aree fluviali del bacino del Po. | |
| Deliberazione n. 2/1996 legge 18 maggio 1989, n. 183, art. 17, comma 6-bis. Adozione di misure temporanee di salvaguardia: integrazioni alla delibera di comitato istituzionale n. 10 del 10.05.1995, art. 3. | G.U. 8 ottobre 1996, n. 236 B.U. 25 marzo 1996, n. 13 |
| Deliberazione Autorità di bacino del fiume Po n. 19/96 legge 18 maggio 1989, n. 183, art. 17, comma 6-bis. Adozione di misure temporanee di salvaguardia. Fiume Olona. | G.U. 8 ottobre 1996, n. 236 Scadute – sostituite dalle misure di salvaguardia del PAI (art. 4bis delib. Adb Po 1/99) |
| Deliberazione Autorità di bacino del fiume Po n. 20/1996 legge 18 maggio 1989, n. 183, art. 17, comma 6-bis. Adozione di misure temporanee di salvaguardia. Torrenti Arno, Rile e Tenore. | G.U. 8 ottobre 1996, n. 236 Scadute – sostituite dalle misure di salvaguardia del PAI (art. 4bis delib. Adb Po 1/99) |
| Deliberazione Autorità di bacino del fiume Po n. 21/1996 legge 18 maggio 1989, n. 183, art. 17, comma 6-bis. Adozione di misure temporanee di salvaguardia. Fiume Adda sopralacuale. | G.U. 8 ottobre 1996, n. 236 |
| Deliberazione Autorità di bacino del fiume Po n. 3/97 legge 18 maggio 1989, n. L83, art. 17, comma 6-bis. Adozione di misure temporanee di salvaguardia: delibera n. 20 del 17/7/96, art. 5: proposte di variazione alla delimitazione delle aree sottoposte a misure temporanee di salvaguardia. | G.U. 6 giugno 1997, n. 130, S.O. n. 115 |
| Deliberazione Autorità di bacino del fiume Po n. 5/1998 legge 18 maggio 1989, n. L83, art. 17, comma 6-bis. Adozione di misure temporanee di salvaguardia nei torrenti Arno, Rile, Tenore e fiume Olona. Modifiche ed integrazioni alle deliberazioni n. 19/96 e 20/96. | G.U. 30 maggio 1998, n. 124 |
| Deliberazione Autorità di bacino del fiume Po n. 2/1999 dell'11 maggio 1999 Criteri per la valutazione della compatibilità idraulica delle infrastrutture pubbliche e di interesse pubblico all'interno delle fasce A e B | G.U. 24 settembre 1999, n. 225 |

Principale normativa regionale*DG Territorio ed edilizia residenziale – Servizio Geologico e riassetto del territorio – tel. 026765.2934**DG Opere pubbliche e protezione civile – Servizio Difesa del suolo e gestione acque pubbliche – tel. 026765.2897*

| atto | Estremi della pubblicazione |
|--|--------------------------------------|
| Legge regionale 24 novembre 1997, n. 41 "Prevenzione del rischio geologico, idrogeologico e sismico mediante strumenti urbanistici generali e loro varianti." | B.U. 25 novembre 1997, n. 48, I S.O. |
| Deliberazione di Giunta regionale del 6 agosto 1998 n. 6/37918 "Approvazione del documento di «Criteri ed indirizzi relativi alla componente geologica della pianificazione comunale, secondo quanto disposto dall'art. 3 della legge regionale 24 novembre 1997, n. 41»" | B.U. 8 settembre 1998, n. 36, I S.S. |
| Deliberazione di Giunta regionale del 6 agosto 1998 n. 6/37919 "Prevenzione urbanistica del rischio idrogeologico - Approvazione dell'elenco dei comuni tenuti alla urgente predisposizione di studio geologico ai sensi dell'art. 4 della legge regionale 24 novembre 1997, n. 41" | B.U. 8 settembre 1998, n. 36, I S.S. |
| Deliberazione di Giunta regionale del 6 agosto 1998 n. 6/37920 "Aggiornamento dell'elenco dei comuni dotati di studio geologico riconosciuto conforme alle direttive regionali di cui all'art. 3 della legge regionale 24 novembre 1997, n. 41" | B.U. 8 settembre 1998, n. 36, I S.S. |

Altra normativa regionale e direttive regionali

| atto | Estremi della pubblicazione |
|--|---------------------------------------|
| L.R. 5 aprile 1976, n. 8, come modificata dalla L.R. 80/89 Legge forestale regionale | B.U. 7 aprile 1976, n. 14, S.O. |
| L.R. n. 9/77 Tutela della vegetazione nei parchi istituiti con legge regionale | B.U. 28 gennaio 1977, n. 4, II S.O. |
| Reg. regionale n. 1/93 Prescrizioni di massima e di polizia forestale valide per tutto il territorio della Regione di cui all'art. 25. | B.U. 27 febbraio 1993, n. 8, II S.O. |
| L.R. n. 11/98 Riordino delle competenze regionali e conferimento di funzioni in materia di agricoltura | B.U. 4 luglio 1998, n. 26, II S.S. |
| L.R. 21 giugno 1988, n. 33 Disciplina delle zone del territorio regionale a rischio geologico e a rischio sismico. | B.U. 24 giugno 1988, n. 25, I S.O. |
| Deliberazione di Giunta regionale 18 maggio 1994, n. 5/52776 Individuazione della documentazione tecnico-amministrativa che costituisce il progetto di piano regolatore generale, di variante generale del p.r.g. e di variante parziale. | B.U. 10 febbraio 1995, n. 6, III S.S. |
| Deliberazione di Giunta regionale 19 dicembre 1995, n. 6/6586 Direttiva concernente criteri ed indirizzi per l'attuazione degli interventi di ingegneria naturalistica sul territorio della regione. | B.U. 26 gennaio 1996, n. 4, IV S.S. |

ALLEGATO 4.2**PIANO STRALCIO FASCE FLUVIALI (P.S.F.F.)**

Approvato con DPCM 24 luglio 1998, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 9 novembre 1998, n. 262, in attuazione dell'art. 17 della L. 183/89 il PSFF individua le fasce di pertinenza fluviale sull'asta del Po e sui principali affluenti che risentono del rigurgito del Po. (L'elenco dei corsi d'acqua e dei Comuni Lombardi interessati è riportato in allegato al Piano stesso)

I programmi e i piani nazionali, regionali e degli enti locali, di sviluppo economico, di uso del suolo e di tutela ambientale, devono essere coordinati con il P.S.F.F. Di conseguenza, le Autorità competenti provvedono ad adeguate gli atti di pianificazione e di programmazione previsti dall'art. 17, comma 4 della L. 18 maggio 1989, n. 183, alle prescrizioni del presente Piano (Art 4).

Le fasce fluviali sono classificate in: fascia di deflusso della piena (Fascia A), fascia di esondazione, esterna alla precedente (Fascia B) e area di inondazione per piena catastrofica (Fascia C), costituita dalla porzione di territorio esterna alla fascia B (Art. 5 NTA).

Per ciascuna fascia sono perseguiti specifici obiettivi di tutela e regolamentato l'uso del suolo anche con riferimento a vincoli urbanistici (Art. 6, 7 e 8)¹.

¹ Art 6. Fascia di deflusso della piena (Fascia A)

1. Nella Fascia A il Piano persegue l'obiettivo di garantire le condizioni di sicurezza assicurando il deflusso della piena di riferimento, il mantenimento e/o il recupero delle condizioni di equilibrio dinamico dell'alveo, e quindi favorire, ovunque possibile, l'evoluzione naturale del fiume in rapporto alle esigenze di stabilità delle difese e delle fondazioni delle opere d'arte, nonché a quelle di mantenimento in quota dei livelli idrici di magra.

2. Nella Fascia A sono vietate:

- a) le attività di trasformazione dello stato dei luoghi, che modifichino l'assetto morfologico, idraulico, infrastrutturale, edilizio, fatte salve le prescrizioni dei successivi articoli;
- b) l'installazione di impianti di smaltimento dei rifiuti ivi incluse le discariche di qualsiasi tipo sia pubbliche che private, il deposito a cielo aperto, ancorché provvisorio, di materiali o di rifiuti di qualsiasi genere;
- c) (omissis)

3. 4. (omissis)

Art 7 Fascia di esondazione (Fascia B)

1. Nella Fascia B il Piano persegue l'obiettivo di mantenere e migliorare le condizioni di funzionalità idraulica ai fini principali dell'invaso e della laminazione delle piene, unitamente alla conservazione e al miglioramento delle caratteristiche naturali e ambientali.

2. Nella Fascia B sono vietati:

- a) gli interventi che comportino una riduzione apprezzabile o una parzializzazione della capacità di invaso, salvo che questi interventi prevedano un pari aumento delle capacità di invaso in area idraulicamente equivalente;
- b) l'installazione di impianti di smaltimento dei rifiuti ivi incluse le discariche di qualsiasi tipo sia pubbliche che private, il deposito a cielo aperto, ancorché provvisorio, di materiali o di rifiuti di qualsiasi genere;
- c) (omissis)

3. (omissis)

4. Gli interventi consentiti debbono assicurare il mantenimento o il miglioramento delle condizioni di drenaggio superficiale dell'area, l'assenza di interferenze negative con il regime delle falde freatiche presenti e con la sicurezza delle opere di difesa esistenti.

Art 8. Area di inondazione per piena catastrofica (Fascia C)

1. Nella Fascia C il Piano persegue l'obiettivo di integrare il livello di sicurezza alle popolazioni, mediante la predisposizione prioritaria da parte degli Enti competenti ai sensi della L.24 febbraio 1992, n. 225 e quindi da parte delle Regioni o delle Province, di Programmi di previsione e prevenzione, tenuto conto delle ipotesi di rischio derivanti dalle indicazioni del presente Piano.

(omissis)

2. 3. (omissis)

4. Compete alle Regioni e agli Enti locali, attraverso gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, regolamentare le attività consentite, i limiti e i divieti per i territori ricadenti nella Fascia C.

5. Nei territori della Fascia C, delimitati con segno grafico indicato come "limite di progetto tra la Fascia B e la Fascia C" nelle tavole grafiche, il Comune competente può applicare, in sede di adeguamento degli strumenti

Il PSFF (norme e tavole) è depositato presso il Ministero dei Lavori pubblici (Direzione generale Difesa del suolo), il Ministero dell'ambiente e l'Autorità di bacino del fiume Po.

Una copia è disponibile anche presso il Servizio Difesa del suolo e gestione delle acque pubbliche della Direzione Generale Opere pubbliche e protezione civile, Via Fara, 26 Milano.

urbanistici, anche sulla base degli indirizzi emanati dalle Regioni ai sensi del precedente art 4, comma 3, in tutto o in parte gli articoli di norma relativi alla Fascia B in via transitoria fino alla avvenuta realizzazione delle opere programmate.

ALLEGATO 4.3**MISURE TEMPORANEE DI SALVAGUARDIA
SU OLONA, ARNO, RILE, TENORE
E ADDA SOPRALACUALE**

Deliberazione n. 19/96 - Adozione di misure temporanee di salvaguardia sul fiume Olona e Deliberazione n. 20/96 - Adozione di misure temporanee di salvaguardia sui torrenti Arno, Rile e Tenore - pubblicate su G.U. n. 236 del 8 ottobre 1996 ¹.

Deliberazione n. 21/96 - Adozione di misure temporanee di salvaguardia sul fiume Adda sopralacuale - pubblicata su G.U. n. 236 del 8 ottobre 1996:

Quest'ultima si è resa necessaria in quanto i vincoli di inedificabilità imposti con l'art. 4 della legge 102/90, recante disposizioni per la ricostruzione e la rinascita della Valtellina, risultano non operativi, a fronte di previsioni di sviluppo contenute nei Piani Regolatori vigenti nei comuni valtellinesi.²

¹ Le misure di salvaguardia di cui alle deliberazioni 19 e 20/96 sono state sostituite con quelle introdotte dalla deliberazione n. 1/99 di adozione del progetto di PAI, in vigore fino al settembre 1999. Successivamente, con l'articolo 3 della deliberazione 14/99 dell'Autorità di bacino del fiume Po di approvazione del Piano straordinario per le aree a più elevato rischio di cui alla legge 267/98, sono state nuovamente imposte le misure di salvaguardia nelle fasce A, B rendendo immediatamente vicolante l'art. 39 delle norme tecniche del PAI.

² Deliberazione n. 21/96

Art. 1: sono sottoposte a vincolo di non edificazione, per motivi idraulici e idrogeologici, ai sensi e agli effetti del comma 6-bis dell'art. 17. della legge 18 maggio 1989 n. 183, aggiunto con legge 4 dicembre 1993, n. 493, di conversione del decreto legge 5 ottobre 1993, n. 398, fatto salvo quanto previsto nel successivo articolo 2, fino alla data di approvazione del piano stralcio di bacino del fiume Adda sopralacuale e comunque per un periodo non superiore ai tre anni a decorrere dell'entrata in vigore del presente provvedimento, le aree ricadenti nelle fasce fluviali A e B dei territori comunali di cui all'allegato 1), delimitate nella cartografia in scala 1:10.000 di cui all'allegato 2).

Su tale cartografia apposito segno grafico individua:

a) Fascia di deflusso della piena (fascia A): costituita dalla porzione di alveo sede prevalente della corrente per la piena di riferimento (piena con tempo di ritorno di 200 anni);

b) Fascia di esondazione (fascia B): costituita dalla porzione di alveo interessata da inondazione al verificarsi della piena di riferimento; vengono inoltre indicate, con apposito segno grafico, denominato "limite di progetto tra la fascia B e la fascia C", le opere idrauliche programmate per la difesa del territorio;

c) Area di inondazione per piena catastrofica (fascia C): costituita dalla porzione di territorio che può essere interessata da inondazione al verificarsi di eventi di piena più gravosi di quella di riferimento.

I sindaci dei comuni interessati hanno l'obbligo, dalla data di entrata in vigore della presente deliberazione, di non emanare atti abilitativi edilizi in contrasto con il presente vincolo di non edificazione e di assumere i conseguenti provvedimenti inibitori e sanzionatori.

Art. 2: Nei territori della fascia A sono consentiti, nel rispetto degli strumenti urbanistici e di tutela monumentale e paesistica vigenti, gli interventi di demolizione senza ricostruzione, manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro, risanamento conservativo, come definiti alle lettere a), b), c), art. 31, della legge n. 457/78, senza aumento di superficie o volume e gli interventi volti a mitigare la vulnerabilità degli edifici.

Nei territori della fascia B, nel rispetto degli strumenti urbanistici e di tutela monumentale e paesistica vigenti, sono consentite:

a) opere di nuova edificazione, ampliamento e di ristrutturazione edilizia, comportanti anche aumento di superficie o volume, interessanti edifici per attività agricole e residenze rurali connesse alla conduzione aziendale, purché le superfici abitabili siano realizzate a quote compatibili con la piena di riferimento;

interventi di ristrutturazione edilizia, comportanti anche sopraelevazione degli edifici con aumento di superficie o volume non superiori a quelle potenzialmente allagabili, con contestuale dismissione di queste ultime.

All'interno della fascia A e B è consentita, inoltre, la realizzazione di nuove opere pubbliche di competenza degli organi statali, regionali o degli altri enti territoriali e quelle di interesse pubblico a condizione che non modifichino i fenomeni idraulici naturali che possono aver luogo nelle fasce, costituendo

ALLEGATO 4.4.**LEGGE REGIONALE 24 NOVEMBRE 1997 N. 41**

Prevenzione del rischio geologico, idrogeologico e sismico mediante strumenti urbanistici generali e loro varianti.

Pubblicata sul B.U.R.L. n. 48 del 25 novembre 1997, I S.O.

Tale norma prevede che i Comuni lombardi, ai fini della prevenzione del rischio geologico, idrogeologico e sismico, provvedano a verificare la compatibilità fra le previsioni urbanistiche e le condizioni geologiche dei territori interessati (art. 1).

Pertanto, i Comuni, in sede di redazione degli strumenti urbanistici generali, delle loro varianti generali nonché delle loro varianti parziali, nei casi disciplinati dalla Regione, devono dotarsi dell'apposito studio geologico in conformità alle direttive regionali (art. 2).

La Giunta regionale provvede ad erogare al Comune che ha predisposto lo studio geologico ai sensi di quanto previsto dalla l.r. 41, artt. 2, 3 e 4, un contributo nella misura massima dell'80% della spesa per gli incarichi professionali (art. 7)

I Comuni compresi negli elenchi allegati alla deliberazione della Giunta regionale relativa agli eventi calamitosi del mese di giugno 1997, potranno beneficiare, con carattere di priorità, dei contributi previsti dall'art. 7, ai fini della redazione degli studi geologici preordinati alla prevenzione del rischio geologico e idrogeologico.

In attuazione della l.r. 41 sono state successivamente emanate le seguenti deliberazioni, pubblicate sul BURL, 1° supplemento straordinario al n. 36:

Deliberazione di Giunta regionale del 6 agosto 1998 n. 6/37918

Approvazione del documento di «Criteri ed indirizzi relativi alla componente geologica della pianificazione comunale, secondo quanto disposto dall'art. 3 della legge regionale 24 novembre 1997, n. 41»

Deliberazione di Giunta regionale del 6 agosto 1998 n. 6/37919

Prevenzione urbanistica del rischio idrogeologico - Approvazione dell'elenco dei comuni tenuti alla urgente predisposizione di studio geologico ai sensi dall'art. 4 della legge regionale 24 novembre 1997, n. 41

Deliberazione di Giunta regionale del 6 agosto 1998 n. 6/37920

Aggiornamento dell'elenco dei comuni dotati di studio geologico riconosciuto conforme alle direttive regionali di cui all'art. 3 della legge regionale 24 novembre 1997, n. 41.

Tali atti forniscono i criteri da seguire per la redazione dello studio

significativo ostacolo al deflusso e non limitino in modo significativo la capacità di invaso. A tal fine i progetti devono essere corredati da uno studio di compatibilità idraulica, che documenti l'assenza delle suddette interferenze, e sono sottoposti a parere dell'Autorità idraulica competente per l'autorizzazione conseguente.

Le nuove opere di attraversamento, stradale o ferroviario, e comunque delle infrastrutture a rete, devono essere progettate nel rispetto dei criteri e delle prescrizioni tecniche per la verifica idraulica di cui ad apposita direttiva emanata dall'autorità di bacino del fiume Po.

Nei territori della fascia C gli enti competenti, ai sensi della legge 225/92, predispongono in via prioritaria i Programmi di previsione e prevenzione tenendo conto delle ipotesi di rischio derivanti dalle indicazioni della cartografia alla scala 1:10.000 di cui all'allegato 2).

I territori della fascia B sottesi da un segno grafico indicato come "limite di progetto" nell'allegato 2), all'avvenuta realizzazione delle opere di difesa previste, verranno esclusi dalle limitazioni di cui al presente articolo.

Art. 3: (omissis)

Art 4: copia della stessa deliberazione, completa degli elaborati di cui agli allegati 1) e 2) relativi all'elenco dei comuni di cui all'art. 1 e della cartografia in scala 1:10.000, è depositata, ai fini della consultazione, presso il Ministero dei Lavori Pubblici (Direzione Generale della Difesa del Suolo e Magistrato per il Po), il Ministero dell'Ambiente, l'Autorità di bacino del fiume Po e la Regione Lombardia. Quest'ultima provvede alla trasmissione della stessa, entro 15 giorni, ai sindaci dei comuni interessati, i quali, a loro volta entro 15 giorni, provvedono a pubblicare gli elaborati riguardanti il territorio comunale mediante affissione all'albo pretorio. Dalla data di quest'ultima entrano in vigore, per ogni ambito comunale, le misure di salvaguardia stesse.

geologico, individuano i comuni che devono prioritariamente dotarsi di tale strumento ed adeguare i propri p.r.g alle conseguenti determinazioni, e i comuni esonerati dall'adempimento previsto dalla l.r. 41 perché già dotati di studio geologico conforme alle direttive regionali.

ALLEGATO 4.5.

DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE N. VI/1011 DEL 29 SETTEMBRE 1998

Integrazione e revisione dello stralcio di schema previsionale e programmatico per la difesa del suolo ed il riassetto idrogeologico della Valtellina e delle adiacenti zone delle province di Bergamo, Brescia, Como e Lecco.

Pubblicata sul B.U.R.L. del 10 novembre 1998, 1° supplemento straordinario al n. 45

L'integrazione viene inquadrata quale programma di revisione dello Schema previsionale e programmatico, per la realizzazione di alcuni interventi previsti dalla prima fase del Piano Valtellina di cui alla L. 102/90 con la speditezza e le semplificazioni indicate dalle Ordinanze del Ministro dell'Interno n. 2622 e 2627 del luglio 1997, emanate a seguito della dichiarazione dello stato di calamità per gli eventi alluvionali verificatisi nel giugno 1997. Tali ordinanze consentono, agli artt. 4 e 5, la deroga ad una serie di norme per l'affidamento delle progettazioni e dei lavori e, per gli interventi non ancora attuati del "Piano per la difesa del suolo ed il riassetto idrogeologico della Valtellina" di cui alla L. 102/90, la deroga an-

che a quanto disposto dall'art. 7 della L. 102/90, che prevede l'applicazione della valutazione di impatto ambientale ad alcuni interventi previsti dal Piano stesso.

ALLEGATO 4.6.

PIANO STRALCIO ASSETTO IDROGEOLOGICO (PAI)

Il Comitato Istituzionale dell'Autorità di bacino del fiume Po con deliberazione n. 1, dell'11 maggio 1999, pubblicata sul S.O. n. 142 della G.U. n. 175 del 28 luglio 1999, ha adottato il Progetto di Piano stralcio per l'assetto idrogeologico (PAI).

Ambito ed oggetto del Piano:

Il Piano riguarda tutto il sistema idrografico dell'asta del Po e dei suoi affluenti, così come individuati nella cartografia di piano.

Rapporto tra PAI e PSFF in relazione agli aspetti urbanistici:

Il PAI contiene l'estensione alla restante parte del reticolo idrografico principale del bacino, non considerata nel PSFF, della delimitazione delle fasce fluviali e della relativa normazione, assumendo in tal modo i caratteri e i contenuti di secondo Piano Stralcio delle Fasce Fluviali. Le delimitazioni delle fasce fluviali modificano, per le parti difformi, quelle del PSFF e prevalgono su queste ultime.

I tratti dei corsi d'acqua interessati dalla fasce fluviali del PSFF e del PAI sono riportati nella tabella seguente (tratta dalla relazione illustrativa del PAI, redatta dall'Autorità di bacino del Po):

| Fiume | Tratti delimitati nel PSFF | | Tratti delimitati nel PAI | |
|------------------------------|--|----------------------------|---|---|
| | Fasce A e B | Fascia C | Fasce A e B | Fascia C |
| Po | Martiniana Po - Incile del Delta | Martiniana Po - confluenza | | confluenza Sesia - Delta |
| Affluenti in sinistra | | | | |
| Ticino | | | Lago Maggiore - confluenza in Po | Lago Maggiore - confluenza in Po |
| Arno | | | Gazzada - Castano Primo | Gazzada - Castano Primo |
| Rile | | | Rovate - Cassano Magnago | Rovate - Cassano Magnago |
| Tenore | | | Castel Seprio - S.S. n. 336 | Castel Seprio - S.S. n. 336 |
| Olona | | | Bregazzana - Rho (scolmatore) | Bregazzana - Rho (scolmatore) |
| Lambro | | | Laghi Pusiano e Alserio - confluenza in Po | Laghi Pusiano e Alserio - confluenza in Po |
| Adda Sottolacuale | ponte S.S. n. 234 - confluenza in Po | | Lago di Olginate - ponte S.S. n. 234 | Lago di Olginate - confluenza in Po |
| Adda Sopralacuale | | | Ponte del Diavolo - confluenza nel Lago di Como | Ponte del Diavolo - confluenza nel Lago di Como |
| Mera | | | Chiavenna - confluenza nel Lago di Como | Chiavenna - confluenza nel Lago di Como |
| Brembo | | | Lenna - confluenza in Adda | Lenna - confluenza in Adda |
| Serio | | | Alzano Lombardo - confluenza in Adda | Alzano Lombardo - confluenza in Adda |
| Oglio | confluenza del Mella - confluenza in Po | | Rino - Confluenza del Mella | Rino - confluenza in Po |
| Chiese | Asola - confluenza in Oglio | | Roè Volciano - Asola | Roè Volciano - confluenza in Oglio |
| Mella | | | Concesio - confluenza in Oglio | Concesio - confluenza in Oglio |
| Mincio | confluenza del Diversivo Mincio - confluenza in Po | | Peschiera - confluenza del Diversivo Mincio | Peschiera - confluenza in Po |

Le ulteriori elaborazioni conoscitive e la definizione delle linee di intervento lungo i corsi d'acqua oggetto di delimitazione delle fasce fluviali hanno evidenziato l'esigenza di apportare alcune modifiche alle fasce delimitate nel primo PSFF¹.

Al fine di rendere coerenti le disposizioni del PSFF approvato con le disposizioni del PAI relative agli interventi urbanistici e agli indirizzi per la pianificazione urbanistica (art. 39 – Titolo II delle Norme di attuazione del PAI), si prevede che i vincoli e le limitazioni nelle fasce A e B divengano contenuto vincolante dell'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali.

Inoltre nei terreni demaniali ricadenti all'interno delle fasce A e B, fermo restando quanto previsto dall'art. 8 della legge 5 gennaio 1994, n. 37, il rinnovo ed il rilascio di nuove concessioni sono subordinati alla presentazione di progetti di gestione, d'iniziativa pubblica e/o privata, volti alla ricostituzione di un ambiente fluviale tradizionale e alla promozione dell'interconnessione ecologica di aree naturali, nel contesto di un processo di progressivo recupero della complessità e della biodiversità della regione fluviale.

Quadro dei dissesti e pianificazione urbanistica nei territori collinari e montani (art. 2 – delib. 1/99)

Il Progetto in esame contiene la delimitazione delle aree in dissesto mentre, alla individuazione ed alla perimetrazione delle aree soggette a più elevato rischio idrogeologico ed all'adozione di misure di salvaguardia, ai sensi dell'art. 1, comma 1, del citato decreto legge 11 giugno 1998, n. 180, come convertito in legge 3 agosto 1998, n. 267, si provvederà, nel termine di legge, con separato provvedimento, in conformità a quanto stabilito nella deliberazione di C.I. n. 11/1998.

Compiti dei Comuni (art. 2)

Dalla data di ricevimento della comunicazione dell'avvenuta adozione della presente deliberazione nonché delle copie degli atti relativi, i Comuni di cui all'Allegato n. 4 "Comuni del territorio collinare e montano interessati dalla delimitazione delle aree in dissesto" al Titolo I delle Norme di attuazione del Progetto di Piano stralcio per l'Assetto Idrogeologico prendono atto del quadro dei dissesti rappresentato nell'Allegato 4 "Delimitazione delle aree in dissesto - Cartografia in scala 1:25.000" dell'Elaborato 2 di Piano "Atlante dei rischi idraulici ed idrogeologici - Inventario dei centri abitati montani esposti a pericolo".

Qualora essi riscontrino che gli strumenti urbanistici vigenti non tengono conto, in tutto o in parte, dello stato di dissesto presente, anche sulla base di quello rappresentato nella cartografia citata, adottano ogni provvedimento di competenza atto ad assicurare la compatibilità degli strumenti urbanistici, con particolare riguardo alle aree di espansione, con le effettive condizioni di dissesto.

In ogni caso, dev'essere garantita la sicurezza dei singoli interventi edilizi e infrastrutturali e dev'essere evitato che gli stessi comportino un aggravio del dissesto idrogeologico presente tenuto anche conto, in sede di rilascio di concessioni, autorizzazioni e nullaosta relativi ad attività di trasformazione ed uso del territorio, delle risultanze della presa d'atto di cui al primo capoverso del presente articolo.

Devono altresì essere attuati tutti gli adempimenti previsti dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225, sulla Protezione Civile ai fini della prevenzione e della gestione dell'emergenza per la tutela della pubblica incolumità.

Indirizzi alle Province (art. 3bis)

L'articolo 3bis della deliberazione 1/99 afferma che i provvedimenti di individuazione e regolamentazione di aree a rischio geologico, idrologico e valanghivo, comprese eventuali misure di salvaguardia, adottati dalle amministrazioni sovramunicipali competenti

prima dell'approvazione finale del PAI, se sono coerenti con i principi e le finalità del medesimo Progetto di Piano, saranno considerati integrativi e, per quanto riguarda la loro efficacia, sostitutivi delle prescrizioni del PAI per i territori di riferimento.

A tale scopo, detti provvedimenti dovranno essere comunicati all'Autorità di bacino, accompagnati da una relazione illustrativa, per la valutazione di compatibilità e coerenza con le previsioni del PAI. L'Autorità di bacino esprimerà il proprio parere entro 60 giorni dalla comunicazione, trascorso il quale termine, in caso di silenzio, la coerenza si intenderà dichiarata.

La legge regionale 1/2000, di recepimento del d.lgs. 122/98, nel comma 26 dell'art. 3, citando espressamente l'art. 57 del suddetto d.lgs, prevede che tali provvedimenti possano essere assunti dalle province attraverso il loro piano territoriale di coordinamento provinciale, previa intesa con l'Autorità di bacino.

Il PTCP è infatti atto di programmazione generale e definisce gli indirizzi strategici di assetto del territorio a livello sovramunicipale con riferimento all'assetto idrico, idrogeologico e idraulico forestale, previa intesa con le autorità competenti. In particolare il PTCP contiene le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque.

A seguito dell'approvazione del PAI, la regione emanerà atti di indirizzo alle province nelle predette materie. Fino all'emanazione di queste future direttive le province si dovranno attenere alle presenti indicazioni nonché a quelle degli stralci di piano di bacino sopra descritti ed elencati in allegato.

Inoltre le province avranno competenza anche in merito all'applicazione della l.r. 41/97, in quanto a seguito dell'approvazione dei loro PTCP esprimeranno un parere sull'approvazione del p.r.g. o loro varianti in relazione ai contenuti sovramunicipali espressi attraverso i PTCP e quindi con specifico riferimento alle materie succitate.

Nell'espressione di tale parere dovranno altresì valutare la relazione geologica di cui alla l.r. 41/97.

In sede di PTCP potranno dettare, se del caso, particolari contenuti idrogeologici da sviluppare da parte dei comuni in sede di redazione della predetta relazione geologica. Ciò in particolare con riferimento alle peculiarità dell'assetto idrogeologico del territorio provinciale.

Misure temporanee di salvaguardia (art. 3, 4, 4 bis e 5):

Con l'adozione del progetto di piano, sono adottate anche misure temporanee di salvaguardia al fine di preservare il territorio del bacino del Po da ulteriori compromissioni in attesa della approvazione definitiva del Piano.

A tali misure sono sottoposte le aree classificate come fascia fluviale A e B e delimitate da apposito segno grafico nelle Tavole in scala 1:10.000 e 1:25.000 del Progetto di Piano stralcio per l'Assetto Idrogeologico, limitatamente alle prescrizioni contenute negli artt. 1, comma 6; 29, comma 2, lett. a) e b); 30, comma 2; 32, commi 3, 4; 38; 39, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, di cui alle Norme di attuazione del medesimo Progetto di Piano, nonché le aree classificate come fascia fluviale A e B del Piano Stralcio delle Fasce Fluviali (PSFF) - approvato con D.P.C.M. 24 luglio 1998 - per quanto attiene le modifiche alle prescrizioni dell'art. 9, comma 4 e dell'art. 16, commi 1 e 2, esposte agli artt. 9 e 9 bis della presente deliberazione.²

² Art. 29, comma 2, lett. A) e b)

Nella Fascia A sono vietate:

- a) le attività di trasformazione dello stato dei luoghi, che modificano l'assetto morfologico, idraulico, infrastrutturale, edilizio, fatte salve le prescrizioni dei successivi articoli;
- b) l'installazione di impianti di smaltimento dei rifiuti ivi incluse le discariche di qualsiasi tipo sia pubbliche che private, il deposito a cielo aperto, ancorché provvisorio, di materiali o di rifiuti di qualsiasi genere;

Art. 30, comma 2

Nella Fascia B sono vietati:

- a) gli interventi che comportino una riduzione apprezzabile o una parziale capacità di invaso, salvo che questi interventi pre-

¹ le modifiche riguardano per lo più sezioni in corrispondenza della estensione verso monte della delimitazione delle fasce stesse attuata nell'ambito del PAI e, in alcuni casi, di aree per le quali sono state ulteriormente definiti gli interventi necessari o rilevati dati più precisi relativi alla morfologia dei luoghi e alla dinamica del corso d'acqua.

vedano un pari aumento delle capacità di invaso in area idraulicamente equivalente;

- b) l'installazione di impianti di smaltimento dei rifiuti ivi incluse le discariche di qualsiasi tipo sia pubbliche che private, il deposito a cielo aperto, ancorché provvisorio, di materiali o di rifiuti di qualsiasi genere;
- c) in presenza di argini, interventi e strutture che tendano a orientare la corrente verso il rilevato e scavi o abbassamenti del piano di campagna che possano compromettere la stabilità delle fondazioni dell'argine.

Art. 32

1. Le aree del demanio fluviale di nuova formazione, ai sensi della L. 5 gennaio 1994, n. 37, a partire dalla data di approvazione del presente Piano, sono destinate esclusivamente al miglioramento della componente naturale della regione fluviale e non possono essere oggetto di sdemanializzazione.
2. Nei terreni demaniali ricadenti all'interno delle fasce A e B, fermo restando quanto previsto dall'art. 8 della L. 5 gennaio 1994, n. 37, il rinnovo ed il rilascio di nuove concessioni sono subordinati alla presentazione di progetti di gestione, d'iniziativa pubblica e/o privata, volti alla ricostituzione di un ambiente fluviale tradizionale e alla promozione dell'interconnessione ecologica di aree naturali, nel contesto di un processo di progressivo recupero della complessità e della biodiversità della regione fluviale.

Art. 38

1. All'interno della fascia A e B è consentita la realizzazione di nuove opere pubbliche di competenza degli organi statali, regionali o degli altri enti territoriali e quelle di interesse pubblico a condizione che non modificano i fenomeni idraulici naturali che possono aver luogo nelle fasce, costituendo significativo ostacolo al deflusso e non limitino in modo significativo la capacità di invaso. I progetti devono essere corredati da uno studio che documenti l'assenza dei suddetti fenomeni. Gli interventi e gli studi sono sottoposti all'Autorità Idraulica competente ai fini dell'espressione di parere di compatibilità rispetto al Piano di Bacino o ai suoi stralci.
2. L'Autorità di bacino del fiume Po emana ed aggiorna direttive tecniche concernenti i criteri, gli indirizzi e le prescrizioni sulla base dei quali predisporre gli studi di compatibilità e individuare gli interventi a maggiore criticità in termini di impatto sull'assetto della rete idrografica da sottoporre a specifico parere dell'Autorità di bacino stessa.
3. Le nuove opere di attraversamento, stradale o ferroviario, e comunque delle infrastrutture a rete, devono essere progettate nel rispetto dei criteri e delle prescrizioni tecniche per la verifica idraulica di cui ad apposita direttiva emanata dall'Autorità di bacino del fiume Po.

Art. 39, commi 1,2,3,4,5, e 6

1. I territori delle Fasce A e B individuati dal presente Piano, sono soggetti ai seguenti speciali vincoli e alle limitazioni che seguono, che divengono contenuto vincolante dell'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, per le ragioni di difesa del suolo e di tutela idrogeologica perseguite dal Piano stesso:
 - a) le aree non edificate ed esterne al perimetro del centro edificato dei comuni, così come definito dalla successiva lett. c), sono destinate a vincolo speciale di tutela idrogeologica ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. a) della L. 17 agosto 1942, n. 1150;
 - b) alle aree esterne ai centri edificati, di cui ai commi precedenti, si applicano le norme delle Fasce A e B, di cui ai successivi commi 3 e 4;
 - c) per centro edificato, ai fini dell'applicazione delle presenti Norme, si intende quello di cui all'art. 18 della L. 22 ottobre 1971, n. 865, ovvero le aree che al momento dell'approvazione del presente Piano siano edificate con continuità, compresi i lotti interclusi ed escluse le aree libere di frangia. Laddove sia necessario procedere alla delimitazione del centro edificato ovvero al suo aggiornamento, l'Amministrazione comunale procede all'approvazione del relativo perimetro.
2. All'interno dei centri edificati, così come definiti dal precedente comma 1 lettera c), si applicano le norme degli strumenti urbanistici generali vigenti; qualora all'interno dei centri edificati ricadano aree comprese nelle Fasce A e/o B, l'Amministrazione comunale è tenuta a valutare, d'intesa con l'Autorità di bacino, le condizioni di rischio, provvedendo, qualora necessario, a modificare lo strumento urbanistico al fine di minimizzare tali condizioni di rischio.
3. Nei territori della Fascia A, sono esclusivamente consentite le opere relative a interventi di demolizione senza ricostruzione, manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro, risanamento conservativo, come definiti all'art. 31, lettere a), b), c) della L. 5 agosto 1978, n. 457, senza

Fermi i poteri del Ministro dei Lavori Pubblici di cui al richiamato art. 17, comma 6 bis, della legge 18 maggio 1989, n. 183, dalla data in cui i Comuni ricevono comunicazione dell'avvenuta adozione della presente deliberazione nonché copia degli atti relativi, le amministrazioni e gli enti pubblici non possono rilasciare concessioni, autorizzazioni e nullaosta relativi ad attività di trasformazione ed uso del territorio che siano in contrasto con le prescrizioni di cui al precedente art. 3.

Sono fatti salvi gli interventi già autorizzati (o per i quali sia già stata presentata denuncia di inizio di attività ai sensi dell'art. 4, comma 7, del decreto legge 5 ottobre 1993, n. 398, così come convertito in legge 4 dicembre 1993, n. 493 e successive modifiche), sempre che i lavori relativi siano già stati iniziati alla data della comunicazione di cui al precedente capoverso e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio. Al titolare della concessione il Comune ha facoltà di notificare la condizione di pericolosità rilevata.

PAI e Piano Valtellina (L. 102/90):

In attuazione dell'art. 8, comma 3, della legge 2 maggio 1990, n. 102 e della deliberazione di C.I. n. 7 in data 5 febbraio 1996, il PAI contiene le indicazioni e gli interventi relativi all'assetto idrogeologico per la Valtellina e norma, con l'art. 47 del Titolo III delle Norme di attuazione, le condizioni per il rilascio di nuove concessioni per grandi derivazioni ad uso idroelettrico sulla base del bilancio idrico appositamente redatto di cui all'Allegato I del medesimo Titolo III.

Sono escluse dalle disposizioni di cui ai precedenti artt. 2 e 3 i territori dei comuni assoggettati alle disposizioni del D.P.R. 9 ottobre 1997 "Approvazione dello stralcio di schema previsionale e programmatico del bacino del Po, concernenti i vincoli di inedificabilità in Valtellina" e di successivi provvedimenti della Regione Lombardia.

Procedura di formazione del Piano:

Il progetto di piano adottato è depositato, unitamente a tutta la documentazione tecnica, per quarantacinque giorni consecutivi a decorrere dalla pubblicazione della notizia dell'avvenuta adozione nella Gazzetta Ufficiale, presso l'Autorità di bacino, nonché presso le sedi delle Regioni e delle Province territorialmente interessate.

aumento di superficie o volume e con interventi volti a mitigare la vulnerabilità dell'edificio.

4. Nei territori della Fascia B, sono inoltre esclusivamente consentite:
 - a) opere di nuova edificazione, di ampliamento e di ristrutturazione edilizia, comportanti anche aumento di superficie o volume, interessanti edifici per attività agricole e residenze rurali connesse alla conduzione aziendale, purché le superfici abitabili siano realizzate a quote compatibili con la piena di riferimento;
 - b) interventi di ristrutturazione edilizia interessanti edifici residenziali, comportanti anche sopraelevazione degli edifici con aumento di superficie o volume, non superiori a quelli potenzialmente allagabili, con contestuale dismissione d'uso di queste ultime;
 - c) interventi di adeguamento igienico - funzionale degli edifici esistenti, ove necessario, per il rispetto della legislazione in vigore anche in materia di sicurezza del lavoro connessi ad esigenze delle attività e degli usi in atto.
5. La realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico, che possano limitare la capacità di invaso delle fasce fluviali, è soggetta ai procedimenti di cui al comma 1 del precedente art. 38.
6. Fatto salvo quanto specificatamente disciplinato dalle precedenti Norme, i Comuni, in sede di adeguamento dei rispettivi strumenti urbanistici per renderli coerenti con le previsioni del presente Piano, nei termini previsti all'art. 27, comma 2, devono rispettare i seguenti indirizzi:
 - a) evitare nella Fascia A e contenere, nella Fascia B la localizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico destinate ad una fruizione collettiva;
 - b) favorire l'integrazione delle Fasce A e B nel contesto territoriale e ambientale, ricercando la massima coerenza possibile tra l'assetto delle aree urbanizzate e le aree comprese nella fascia;
 - c) favorire la destinazione prevalente delle Fasce A e B ad aree a primaria funzione idraulica e di tutela naturalistica e ambientale prevedendo destinazioni che ne migliorino le caratteristiche.

I termini per la consultazione sono scaduti. In regione Lombardia sono pervenute oltre 500 osservazioni, delle quali circa la metà riguardano la perimetrazione delle aree in dissesto, 185 propongono ridelimitazioni delle fasce di pertinenza fluviali e circa 60 richiedono modifiche di tipo normativo.

Sono state esaminate e controdedotte tutte le osservazioni alla normativa e buona parte di quelle che propongono modifiche alle delimitazioni delle aree in dissesto o delle fasce.

Al termine di questo iter, le regioni potranno proporre modifiche al piano e verrà redatta la versione definitiva che sarà approvata dal Comitato Istituzionale dell'Autorità di bacino del fiume Po. L'approvazione del Piano stralcio assetto idrogeologico verrà pubblicata come DPCM sulla Gazzetta Ufficiale.

Sul sito Internet dell'Autorità di bacino del fiume Po (www.adbpo.it) sono disponibili i testi della deliberazione n. 1/99 e delle norme tecniche di attuazione del progetto di PAI adottato, nonché le norme tecniche di attuazione e gli allegati del PSFF approvato e del piano straordinario di cui alla L. 267/98 (delib. 14/99 e NTA).

ALLEGATO 4.7.

DL 180/98 E SUCCESSIVE MODIFICHE (L. 267/98, DL 132/99 E L. 226/99)

Publicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'11 giugno 1998, n. 134

Il DL 180/98 (cosiddetto Decreto Sarno) ha inizialmente unito le procedure ordinarie previste dalla legge 183/89 per la redazione dei piani di bacino con quelle straordinarie legate agli eventi eccezionali verificatisi in Campania nel 1998, introducendo comunque anche alcune importanti novità in materia di pianificazione, in particolare all'art. 1, comma 5 si afferma che:

“Nei piani stralcio di cui al comma 1 sono individuati le infrastrutture e i manufatti che determinano il rischio idrogeologico. Sulla base di tali individuazioni le regioni stabiliscono le misure di incentivazione a cui i soggetti proprietari possono accedere al fine di adeguare le infrastrutture e di rilocalizzare fuori dell'area a rischio le attività produttive e le abitazioni private. A tale fine le regioni, acquisito il parere degli enti locali interessati, predispongono, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con criteri di priorità connessi al livello di rischio, un piano per l'adeguamento, determinando altresì un congruo termine, delle infrastrutture e per la concessione di incentivi finanziari per la rilocalizzazione delle attività produttive e delle abitazioni private, realizzate in conformità alla normativa urbanistica edilizia o condonate.”

Con il successivo Decreto 132/99 e la sua legge di conversione (L. 226/99), vengono nettamente separate le procedure ordinarie del piano di bacino per l'assetto idrogeologico, dalle procedure straordinarie volte ad approvare, in deroga alla legge 183/89, piani straordinari per le aree a rischio più elevato.

In particolare si propone il seguente schema:

Procedura ordinaria di pianificazione di bacino

L'adozione dei piani stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico, redatti ai sensi del comma 6 ter dell'art. 17 della L. 183/89, che contengano in particolare l'individuazione delle aree a rischio idrogeologico e la perimetrazione delle aree sottoposte a misure di salvaguardia, nonché le misure medesime, deve avvenire entro il 30 giugno 2001.

Procedura straordinaria

Entro il 31 ottobre 1999, le autorità di bacino e le regioni devono **approvare**, in deroga alle procedure della legge 183/89, piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a rischio più alto, redatti anche sulla base delle proposte delle regioni e degli enti locali. I piani straordinari devono ricomprendere prioritariamente le aree a rischio idrogeologico per le quali è stato dichiarato lo stato di emergenza ai sensi dell'art. 5 della legge 225/92.

I piani straordinari contengono in particolare l'individuazione e la perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico molto elevato per l'incolumità delle persone e per la sicurezza delle infrastrutture e del patrimonio ambientale e culturale. Per dette aree sono adottate le **misure di salvaguardia** con il contenuto di cui al comma 6 bis dell'art. 17, legge 183/89, oltre che con i contenuti di cui alla lettera d) del comma 3 del medesimo art. 17. L'inosservanza del termine del 31 ottobre 1999 determina l'adozione di misure sostitutive da parte del Consiglio dei Ministri. Se le misure di salvaguardia sono adottate in assenza dei piani stralcio rimangono in vigore fino all'approvazione dei suddetti piani. (art. 1, comma 2).

Il "Piano straordinario per le aree a rischio idrogeologico molto elevato e adozione delle misure di salvaguardia per le aree perimetrate" è stato approvato dal Comitato Istituzionale dell'Autorità di bacino del Po con deliberazione n. 14/99 del 26 ottobre 1999, pubblicata sulla G.U. n. 294 del 16/12/99 e rimarrà in vigore fino all'approvazione del PAI.

Il PS 267 contiene l'individuazione e la delimitazione di una serie di aree a rischio idrogeologico molto elevato, all'interno delle quali individua le aree a rischio idrogeologico più alto, al fine di porre in atto misure urgenti per la mitigazione del rischio.

Sulle aree a rischio molto elevato, sia collinari che appartenenti al reticolo idrografico principale e secondario di pianura, vengono imposte misure di salvaguardia allo scopo di non aggravare il danno potenziale nelle aree instabili e le condizioni di pericolosità.

Tali misure costituiscono strumento di intervento straordinario in attesa che le condizioni definitive di assetto del territorio siano assunte nell'ambito della pianificazione ordinaria del PAI.

ALLEGATO 4.8. **INQUINAMENTO ACUSTICO**

DG Tutela Ambientale – Servizio Protezione dell'ambiente e sicurezza industriale – Ufficio Protezione aria – tel. 026765.5515
Elenco della normativa vigente *aggiornato al 5 ottobre 1999*

Normativa statale

DPCM 1 marzo 1991 "Limiti massimi di esposizione al rumore negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno", G.U. 8 marzo 1991, serie g. n. 57

Legge 26 ott. 1995, n. 447 "Legge quadro sull'inquinamento acustico", G.U. 30 ottobre 1995, serie g. n. 254

DM 11 dicembre 1996 "Applicazione del criterio differenziale per gli impianti a ciclo produttivo continuo", G.U. 4 marzo 1997, serie g. n. 52

DM 31 ottobre 1997 "Metodologia di misura del rumore aeroportuale", G.U. 15 novembre 1997, serie g. n. 267

DPCM 14 novembre 1997 "Determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore", G.U. 1 dicembre 1997, serie g. n. 280

DPCM 5 dicembre 1997 "Determinazione dei requisiti acustici passivi degli edifici", G.U. 22 dicembre 1997, serie g. n. 297

DPR 11 dicembre 1997, n. 496 "Regolamento recante norme per la riduzione dell'inquinamento acustico prodotto dagli aeromobili civili", G.U. 26 gennaio 1998, serie g. n. 20

DM 16 marzo 1998 "Tecniche di rilevamento e di misurazione dell'inquinamento acustico", G.U. 1 aprile 1998, serie g. n. 76

DPCM 31 marzo 1998 "Atto di indirizzo e coordinamento recante criteri generali per l'esercizio dell'attività del tecnico competente in acustica, ai sensi dell'art.3 comma 1, lettera b), e dell'art. 2, commi 6,7,8, della legge 26 ottobre 1995, n. 447 "legge quadro sull'inquinamento acustico", G.U. 26 maggio 1998, serie g. n. 120

DPR 18 novembre 1998 n. 459 "Regolamento recante norme di esecuzione dell'articolo 11 della legge 26 ottobre 1995, n. 447, in materia di inquinamento acustico derivante da traffico ferroviario", G.U. 4 gennaio 1999, serie g. n. 2

Legge 9 dicembre 1998 n. 426 "Nuovi interventi in campo ambientale", articolo 4, commi 3,4,5,6, G.U. 14 dicembre 1998, serie g. n. 291

Legge 23 dicembre 1998 n. 448 "Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo", articolo 60 (Modifiche all'articolo 10 della legge 447 del 1995), G.U. 29 dicembre 1998, serie g. n. 302

DPCM 16 aprile 1999 n. 215 "Regolamento recante norme per la determinazione dei requisiti acustici delle sorgenti sonore nei luoghi di intrattenimento danzante e di pubblico spettacolo e nei pubblici esercizi", G.U. 2 luglio 1999, serie g. n. 153. Abroga il DPCM 18 settembre 1997 "Determinazione dei requisiti delle sorgenti sonore nei luoghi di intrattenimento danzante".

DM 20 maggio 1999 "Criteri per la progettazione dei sistemi di monitoraggio per il controllo dei livelli di inquinamento acustico in prossimità degli aeroporti nonché criteri per la classificazione degli aeroporti in relazione al livello di inquinamento acustico", G.U. 24 settembre 1999, serie g. n. 225

Normativa Regione Lombardia

Legge regionale 7 giugno 1980 n. 91 "Modifiche all'articolo 26 della legge regionale 15 aprile 1975 n.51", B.U.R.L. 12 giugno 1980 n. 24, 5° Suppl. Ord.;

circolare del 24 luglio 1991 prot. n. 36067 "Indicazioni di massima per i piani di risanamento delle imprese", pubbl. B.U.R.L., 2° Suppl. Str. al n. 30 del 27 luglio 1991: indicazioni di massima per i piani di risanamento delle imprese;

circolare del 30 agosto 1991, pubbl. 4° Suppl. Str. al n. 36 del 7 sett. 1991: e' attinente il paragrafo "nuovi impianti industriali";

DGR 25 giugno 1993 n.V/37724, Approvazione del documento "Linee guida per la zonizzazione acustica del territorio Comunale", pubbl. B.U.R.L. 3° Suppl. Str. al n. 32 del 13 agosto 1993;

DGR 17 maggio 1996 n. VI/13195 «Articolo 2, commi 6, 7 e 8,

della legge 26 ottobre 1995 n. 447, "Legge quadro sull'inquinamento acustico". Procedure relative alla valutazione delle domande presentate per lo svolgimento dell'attività di "tecnico competente" in acustica ambientale», B.U.R.L. 3° Suppl. Str. al n. 23 del 7 giugno 1996;
DGR 12 novembre 1998 n. VI/39551 "Integrazioni della DGR 9

febbraio 1996, n. 8945 avente per oggetto "Articolo 2, commi 6, 7 e 8, della legge 26 ottobre 1995 n.447, "Legge quadro sull'inquinamento acustico" – Modalità di presentazione delle domande per svolgere l'attività di tecnico competente nel campo dell'acustica ambientale" pubbl. B.U.R.L. serie ordinaria n. 49 del 7 dicembre 1998.

ALLEGATO 4.9.

PIANI DI RISANAMENTO ACQUE AI SENSI DELLA L. 319/76

DG Tutela ambientale – Servizio tutela delle acque e pianificazione cave – tel. 026765.5016

| | |
|--|---|
| D.C.R. III/2088 del 27/3/85 | Approvazione dello stralcio del Piano di risanamento delle acque, relativo al settore funzionale collettamento e depurazione delle acque di scarico, ai sensi della legge 19/5776 n.319 e della l.r. 26/11/84, n. 58. |
| D.G.R. 25018 del 18.2.97 non pubblicata | Trasmissione al Consiglio Regionale del Piano Regionale di Risanamento delle Acque (P.R.R.A.)- settori funzionali pubblici servizi di acquedotti, fognatura, collettamento e depurazione, ai sensi della legge 10.5.76, n.319 e delle l.r. 20.3.80, n.32 e 26.11.84, n.58 |

ALLEGATO 4.10

PIANI DI RISANAMENTO ARIA

DG Tutela ambientale – Servizio Protezione ambientale e sicurezza industriale – Ufficio Protezione aria – tel. 026765.5515

| | |
|---|--|
| D.G.R. del 5.11.91, n. IV/14606 B.U. n. | Individuazione provvisoria e sperimentale delle aree in cui possono verificarsi episodi acuti di inquinamento atmosferico. Province di Vares e Milano: area interprovinciale di Busto Arsizio e Legnano. Provincia di Como: area Como - Provincia di Bergamo: area di Bergamo. Provincia di Varese: area di Varese. Provincia di Milano: area di Milano. Art.9 decreto ministeriale 20.5.91 Criteri per la raccolta dei dati inerenti la qualità dell' area. |
| D.G.R. 21 febbraio 1995, n. 5/64263 B.U. 20 maggio 1995, n. 20, IV suppl. str. | Piano di risanamento dell' aria - Definizione del territorio oggetto del risanamento e primi provvedimenti in attuazione dell' art. 4 del DPR 24 maggio 1988, n. 203, e dell' art. 3 del DM 20 maggio 1991 "Criteri per l' elaborazione dei piani regionali di risanamento e di tutela della qualità dell' aria". |
| D.G.R. 9 novembre 1993, n. 5/43079 B.U. 18 dicembre 1993, n. 50, V suppl. str. | Disposizioni e procedure per il contenimento e la prevenzione degli episodi acuti di inquinamento atmosferico - Revoca della DGR del 26 gennaio 1993, n. 32241. |
| D.G.R. dell' 11/1/91, n. V/4780 B.U. n. | Individuazione sperimentale di area intercomunale omogenea relativa la Comune di Milano e a viciniori prevista dalla direttiva regionale per la salvaguardia della qualità dell' aria di cui alla D.G.R. 27.11.90. Criteri per l' esercizio delle funzioni di cui all' art.32, comma 3, della legge 23.12.78, n.833. da parte del Presidente della Regione. |

ALLEGATO 4.11**PIANI CAVE APPROVATI NELLE PROVINCE LOMBARDE**

DG Tutela ambientale – Servizio tutela delle acque e pianificazione cave – tel. 6765.5016

| <i>PROVINCIA</i> | <i>PIANO APPROVATO</i> | <i>REVISIONE</i> |
|------------------------|--|--|
| BERGAMO | D.C.R. 9.11.89, n.IV/1731 BURL 19.7.90, n.29, II S.S. | D.C.R. 9.4.97, n.VI/555 BURL 26.6.97, n.26, II S.S. |
| BRESCIA | D.C.R. 21.3.90, n.IV/1969 BURL 21.7.90, n.29, IV S.S. | D.C.R. 2.12.97, n.VI/766 BURL 3.2.98, n.5, I S.S. D.C.R. 2.12.97, n.VI/767 BURL 5.2.98, n.5, II S.S. D.C.R. 3.33.99, n.VI/1159 BURL 30.4.99, n.17, V S.S. |
| COMO | D.C.R. del 28.7.89, n. IV/1643 BURL del 2.11.89 | D.C.R. 29.9.98, n.VI/1012 BURL. 27.11.1998, n.46, I S.S. |
| COMPENSAZIONE LECCHESE | D.C.R. 28.7.89 n.VI/1645 BURL 2.11.89 | |
| CONSORZIO LODIGIANO | D.C.R. 20.12.91, n. V/407 BURL 7.4.92, n.15, I S.S. | |
| CREMONA | D.C.R. 6.8.92, n.V/564 BURL 10.11.92, n.46, I S.S. | D.C.R. 10.7.96 n.VI/328 BURL 31.10.96, n.44, II S.S. D.C.R. 24.7.96, n.VI/345 BURL 29.10.96, n.44, I S.S. |
| MANTOVA | D.C.R. 28.7.89 n.IV/1644 BURL 2.11.89 | D.C.R. 23.12.97, n.VI/779 BURL 19.2.98, n.17, III S.S. |
| MILANO | D.C.R. 21.3.1990 n. IV/1971 BURL del 20.7.90, n.29, II S.S. | D.C.R. 9.4.97, n.VI/554 BURL. 8.7.97 n.28, I S.S. |
| PAVIA | D.C.R. 30.6.93 n. V/0844 BURL del 11.9.93, n.36, IV S.S. | |
| SONDRIO | D.C.R. 21.3.90, n.VI/1970 BURL 17.7.90, n.29, I S.S. | D.C.R. 27.11.96, n.VI/455 BURL 11.3.97, n.11, I S.S. |
| VARESE | DC.R. 6.8.92, n.V/579 BURL del 20.10.92, n.43, I S.S. | |

ALLEGATO 4.12**SITUAZIONE NORMATIVA PARCHI LOMBARDI**

DG Tutela ambientale – Servizio Risorse energetiche e ambientali, tutela dell'ambiente naturale e parchi -
Ufficio Piani e programmi di difesa – tel. 02 6765.4803

| PARCO | L.R. ISTITUTIVA | PTC APPROVATO | PTC ADOTTATO | SCADENZA SALVAGUARDIE |
|----------------------------------|-----------------|------------------|-------------------------|-----------------------|
| ADAMELLO | 16/09/83, n.79 | | 29/10/92-DCM n.15 | 31.12.99 |
| ADDA NORD | 16/09/83, n.80 | | 8/1/93-DAC n.2 | 31.12.99 |
| ADDA SUD | 16/09/83, n.81 | l.r. 22, 20/8/94 | | |
| AGRICOLO SUD MILANO | 23/04/90, n.24 | | 20/10/93 – prot. 20354 | 31.12.99 |
| ALTO GARDA BRESCIANO | 15/09/89, n.58 | | 29/7/91-DCM n.51 | 31.12.99 |
| CAMPO DEI FIORI | 19/03/84, n.17 | l.r. 13, 9/4/94 | | |
| COLLI DI BERGAMO | 18/08/77, n.36 | l.r.8, 13/4/91 | | |
| GROANE | 20/08/76, n.31 | l.r. 43, 25/8/88 | 17/12/94 - DAC n.39 (a) | |
| MINCIO | 08/09/84, n.47 | | 24/7/91-DAC n.9 | 31.12.99 |
| MONTE BARRO | 16/09/83, n.78 | l.r. 7, 16/3/91 | | 31.5.2001 |
| MONTEVECCHIA E VALLE DEL CURONE | 16/09/83, n.77 | l.r. 39, 29/4/95 | | |
| NORD MILANO | 11/06/75, n.78 | l.r. 63, 21/5/90 | | |
| OGGIO NORD | 16/04/88, n.18 | | | 31.12.99 |
| OGGIO SUD | 16/04/88, n.17 | | 17/4/97-DAC N.11 | 16.2.2001 |
| OROBIE BERGAMASCHE | 15/09/89, n.56 | | | 31.12.99 |
| OROBIE VALTELLINESI | 15/09/89, n.57 | | 9/6/99 – DAC n. 5 | |
| PINETA APPIANO GENTILE E TRADATE | 16/09/83, n.76 | | 24/11/92-DAC n.17 | 31.12.99 |
| SERIO | 01/06/85, n.70 | | 1/12/90-DAC n.22 | 31.12.99 |
| VALE DEL LAMBRO | 16/09/83, n.82 | | 15/1/97-DAC N.3 | 3.7.2000 |
| TICINO | 09/01/74, n.2 | l.r. 33, 22/3/80 | 11/5/96-DAC n.9 (a) | 24.6.2001 |
| SPINA VERDE | 04/03/93, n.10 | | | 31.12.99 |

(a)variante al PTC

ALLEGATO 4.13**PIANI REGIONALI TRASPORTI E VIABILITÀ**

DG Trasporti e mobilità – Servizio Programmazione e sviluppo infrastrutture – tel. 02 6765.5778

| | |
|---|---|
| D.C.R. 26.3.85, n.III/2035 B.U. 16.10.85, n.42, I S.S. | Piano regionale della Viabilità |
| D.C.R. 25.11.82 n.III/941 B.U. 16.3.83 | Piano regionale dei trasporti |
| D.C.R. 5.5.99 n. VI/1245 B.U. 21.6.99, n.25 | Piano del sistema dell' intermodalità e della logistica in Lombardia, quale sezione funzione del Piano regionale della mobilità e dei trasporti, ai sensi dell' art.9 l.r. 29.10.98, n.22 |

COORDINAMENTO ISTITUZIONALE

Assessore Giuliano Sala

COORDINAMENTO GENERALE

Mario Nova - Direttore Generale

Emilia Benfante

Mario Piana

Antonio Corradi

COORDINAMENTO SCIENTIFICO

Paolo Rigamonti

(Consulente)

GRUPPO DI ELABORAZIONE TECNICA

Stefano Barosi

Egidio Rossi

Umberto Vascelli Vallara

Luisa Pedrazzini

Luciana Genolini

Marisa Zuzzaro

Francesca Patriarca

Anna Rossi

Umberto Sala

COORDINAMENTO TECNICO OPERATIVO

Francesca Patriarca

Marisa Zuzzaro

COORDINAMENTO ELABORAZIONI CARTOGRAFICHE

Luisa Pedrazzini

CONTRIBUTI CARTOGRAFICI

Maria Rosa Marchetti

Luigi Bonini

Roberto Cestonato

Silvio Cominardi

Stefania Crotta

Marco Valerio Cotignola

HANNO PARTECIPATO CON CONTRIBUTI ED ELABORAZIONI

Sara Barberis

Andrea Bizzozzero

Monica Bottino

Stefano Buratti

Walter Callini

Giuseppe Campilongo

Luisa Casu

Maria Cristina Catozzi

Sergio Cavalli

Daniela Danielli

Aurelio Di Falco

Antonio Lampugnani

Loredana Mazzetti

Helge Mhertens

Giovanni Morini

Alessandra Norcini

Franco Oregioni

Claudia Pelizza

Carlo Silva



RegioneLombardia

Direzione Generale Urbanistica

fascicolo 4

**LINEE GENERALI DI ASSETTO
DEL TERRITORIO LOMBARDO**

**CRITERI DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA
E
DI ASSETTO INSEDIATIVO**

**VOL. 4
ALLEGATI GRAFICI E FOTOGRAFICI**

SOMMARIO

VOLUME 1 LINEE DI EVOLUZIONE DELL'ASSETTO DEL TERRITORIO

- SEZIONE I - PER UNA NUOVA POLITICA DI SVILUPPO DEL TERRITORIO LOMBARDO
- SEZIONE II - LO STATO E L'EVOLUZIONE DEL TERRITORIO LOMBARDO
- SEZIONE III - LE TENDENZE NELLA PIANIFICAZIONE

VOLUME 2 LINEE STRATEGICHE DI RIFERIMENTO

- SEZIONE IV - LE GRANDI OPZIONI TERRITORIALI
- SEZIONE V - LINEE GUIDA: ASPETTI NORMATIVI E PROCEDURE
- SEZIONE VI - LINEE GUIDA: LA PIANIFICAZIONE INFRAREGIONALE

VOLUME 3 ALLEGATI TEMATICI

1. Schede Tecniche
2. Specifiche tecniche per la predisposizione del Mosaico degli strumenti urbanistici
3. La programmazione europea
4. Pianificazione di settore

VOLUME 4 ALLEGATI GRAFICI E CARTOGRAFICI

ELENCO TAVOLE
ELENCO GRAFICI
ELENCO FOTO

INDICE DEL VOLUME 4**ALLEGATI CARTOGRAFICI E FOTOGRAFICI****ELENCO DELLE TAVOLE**

TAVOLA 1.1 – Densità territoriale al 1997

TAVOLA 1.2 – Densità territoriali al 1971

TAVOLA 1.3 – Variazioni demografiche 1971-97 – abitanti/km²

TAVOLA 2.1 – Residenti: saldo medio annuo 1992-97 – valori assoluti

TAVOLA 2.2 – Residenti: saldo medio annuo 1992-97 – valori percentuali

TAVOLA 2.3 – Residenti: saldo medio annuo 1992-97 – per unità di superficie comunale

TAVOLA 3.1 – Saldo naturale medio annuo 1992-97: valori assoluti

TAVOLA 3.2 – Saldo naturale medio annuo 1992-97: valori percentuali

TAVOLA 3.3 – Saldo naturale medio annuo 1992-97 per unità di superficie comunale

TAVOLA 4.1 – Saldo migratorio medio annuo 92-97: valori assoluti

TAVOLA 4.2 – Saldo migratorio medio annuo 92-97: valori percentuali

TAVOLA 4.3 – Saldo migratorio medio annuo 92-97 per unità di superficie comunale

TAVOLA 5.1 – Famiglie: tasso di incremento medio annuo 1991-97: valori assoluti

TAVOLA 5.2 – Famiglie: tasso di incremento medio annuo 1991-97: valori percentuali

TAVOLA 5.3 – Famiglie: tasso di incremento medio annuo 1991-97 per unità di sup. com.

TAVOLA 6.1 – Crescita delle famiglie per fattori demografici interni - Crescita endogena: tassi medi annui 1992-97

TAVOLA 6.2 – Crescita delle famiglie per fattori demografici interni - Crescita esogena: tassi medi annui 1992-97

TAVOLA 7 – Età media delle abitazioni al 1991

TAVOLA 8.1 – Variazione degli addetti alle unità locali 1991-96: valori assoluti

TAVOLA 8.2 – Variazioni unità locali 1991-96: valori assoluti

TAVOLA 8.3 – Variazioni degli addetti e delle unità locali 1991-96 suddivisa per classi

TAVOLA 9 – Presenze alberghiere al 1997: valori assoluti

TAVOLA 10.1 – Seconde case al 1991: valori assoluti

TAVOLA 10.2 – Seconde case al 1991: valori percentuali su abitazioni totali

TAVOLA 11 – Impatto dei movimenti pendolari per motivi di lavoro

TAVOLA 12 – Utenze telefoniche per categorie selezionate: variazioni dei pesi relativi 1991 - 1999

ELENCO DEI GRAFICI

GRAFICO 1/1 Abitazioni per epoca di costruzione nei Comuni con e senza stazione - valori assoluti

GRAFICO 1/2a Abitazioni per epoca di costruzione nei Comuni con e senza stazione - incrementi percentuali medi annui in ciascun periodo

GRAFICO 1/2b Abitazioni occupate per epoca di costruzione nei Comuni con e senza stazione - valori percentuali

GRAFICO 1/3 Variazione media annua della popolazione residente nei Comuni con e senza stazione - valori percentuali

GRAFICO 1/4 Variazione media annua della popolazione residente nei Comuni con e senza stazione - valori assoluti

GRAFICO 1/5 Movimento anagrafico 1992/97 nei Comuni con e senza stazione - variazioni assolute medie annue

GRAFICO 1/6 Movimenti anagrafici 1992/97 nei Comuni con e senza stazione - variazioni percentuali medie annue

GRAFICO 1/7 Addetti 1981/91/96 nei Comuni con e senza stazione - variazioni assolute medie annue

GRAFICO 1/8 Addetti 1981/91/96 nei Comuni con e senza stazione - variazioni percentuali medie annue

GRAFICO 1/9 Unità locali 1981/91/96 nei Comuni con e senza stazione - variazioni assolute medie annue

GRAFICO 1/10 Unità locali 1981/91/96 nei Comuni con e senza stazione - variazione percentuali medie annue

ELENCO DELLE FOTO

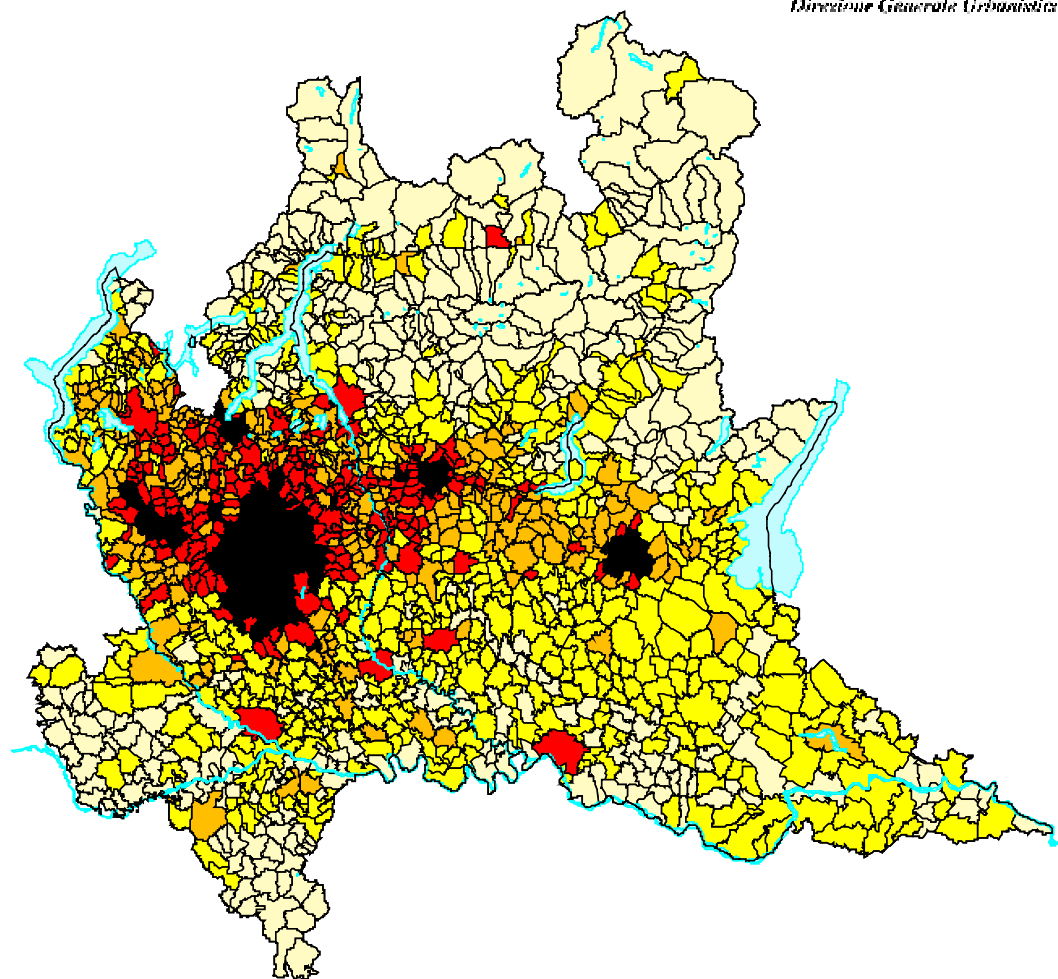
1. **Valtellina** (1991)
2. **Alto Lario** (1991)
3. **Morbegno** (1991)
4. **La Valcamonica e il lago d'Iseo** (1991)
5. **Lumezzane** (1991)
6. **Dorga Presolana** (1987)
7. **Gardone Riviera** (1991)
8. **La sequenza dei laghi briantei: da Ovest verso Est** (1991)
9. **Panorama della Brianza** (1993)
10. **Erba** (1990)
11. **La Brianza da Seveso** (1994)
12. **L'autostrada A4 a Dalmine** (1992)
13. **Turate** (1991)
14. **Corsico** (1992).
15. **Castiglione delle Stiviere** (1991)
16. **Palazzolo sull'Oglio** (1991).
17. **Chiari** (1991).
18. **Paesaggio della pianura irrigua**
19. **Oltrepò Pavese** (1986).

Le immagini sono di proprietà dell'agenzia PUBBLI AERFOTO.

I diritti di pubblicazione sono stati ceduti alla Regione Lombardia per la presente pubblicazione.



Regione Lombardia
 Direzione Generale Urbanistica



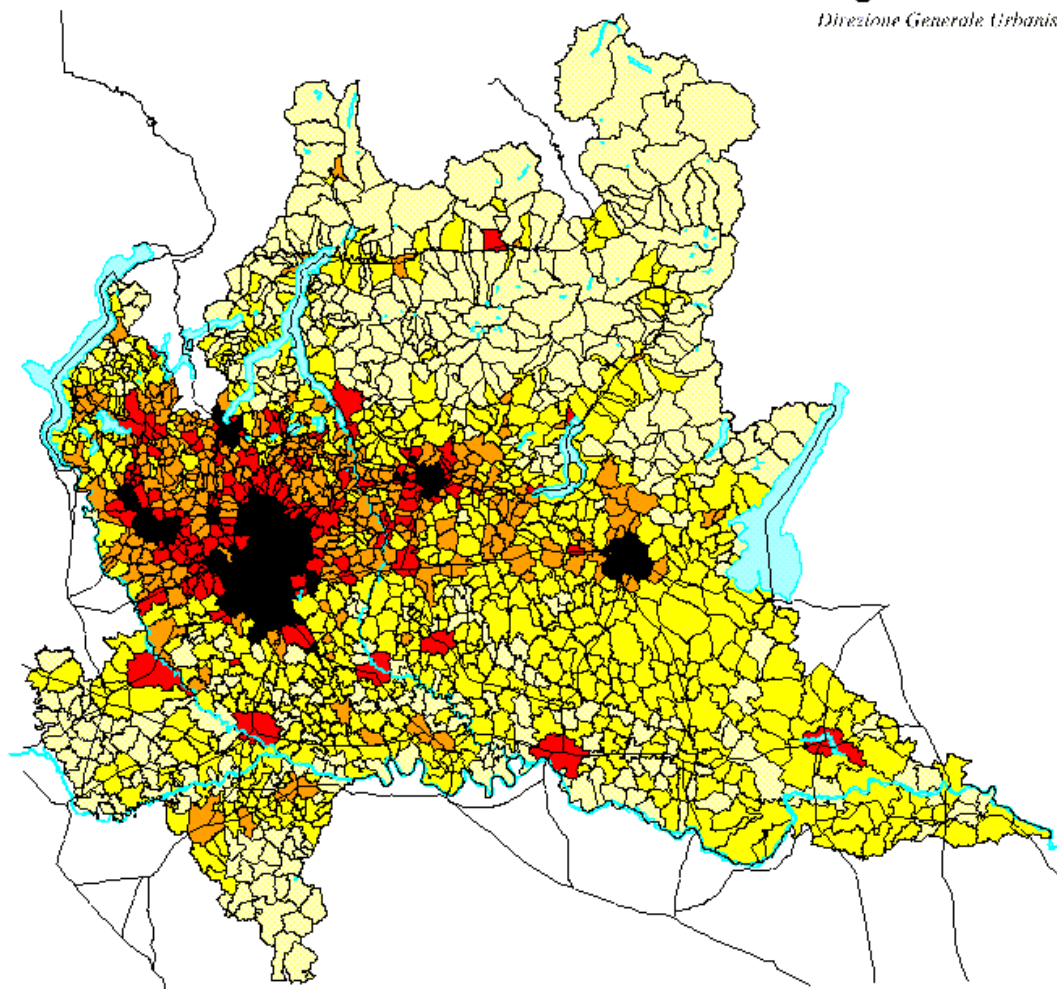
| | | | |
|-----------------|-------------------------------------|--------------------------|-------------|
| Tav. 1.1 | Densità Territoriale al 1997 | LEGENDA | |
| | | Abitanti/km ² | |
| | | | 2,227 - 100 |
| | | | 100 - 400 |
| | | | 400 - 800 |
| | | | 800 - 2000 |
| | | | 2000 - 8274 |

fonte dati: Istat 1997



Regione Lombardia

Direzione Generale Urbanistica



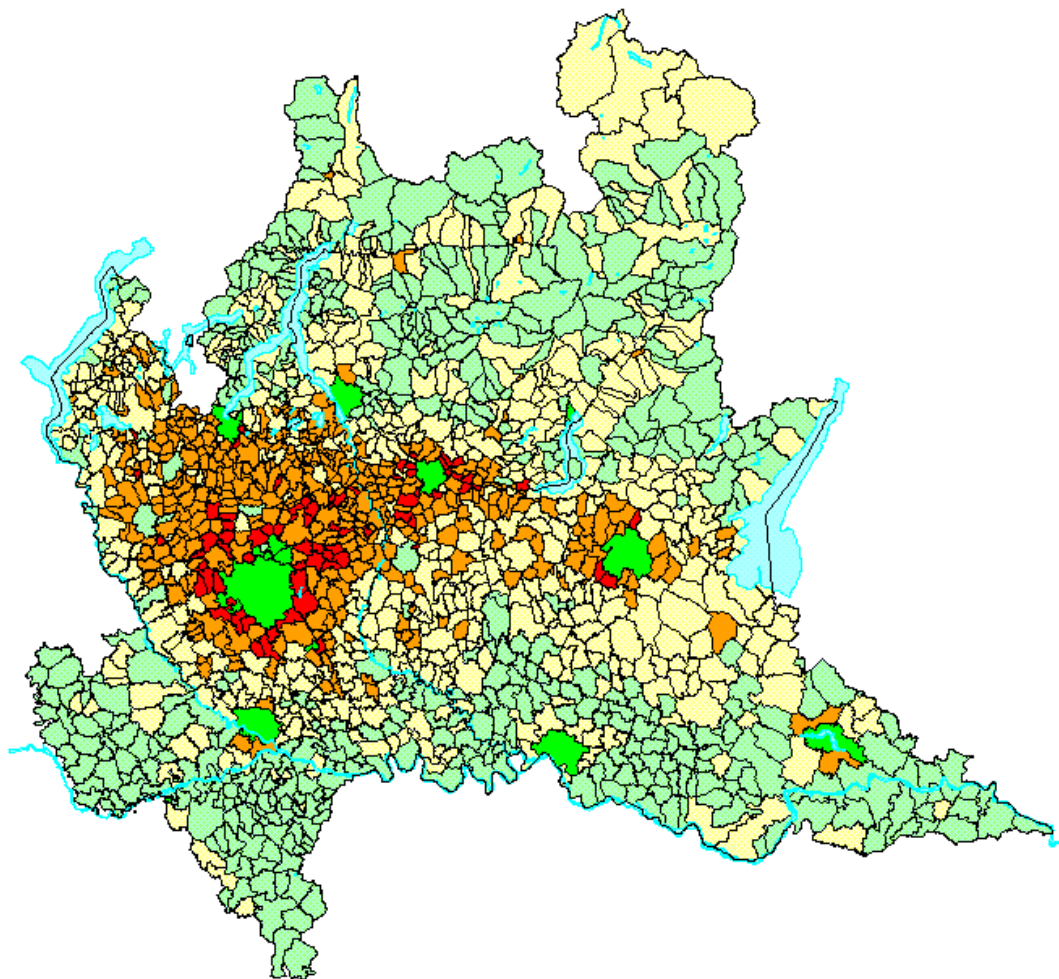
| | | |
|-----------------|-------------------------------------|--------------------------|
| Tav. 1.2 | Densità Territoriale al 1971 | LEGENDA |
| | | Abitanti/km ² |
| | | 7 - 100 |
| | | 100 - 400 |
| | | 400 - 800 |
| | | 800 - 2000 |
| | | 2000 - 9500 |

fonte dati: Istat 1971



Regione Lombardia

Direzione Generale Urbanistica



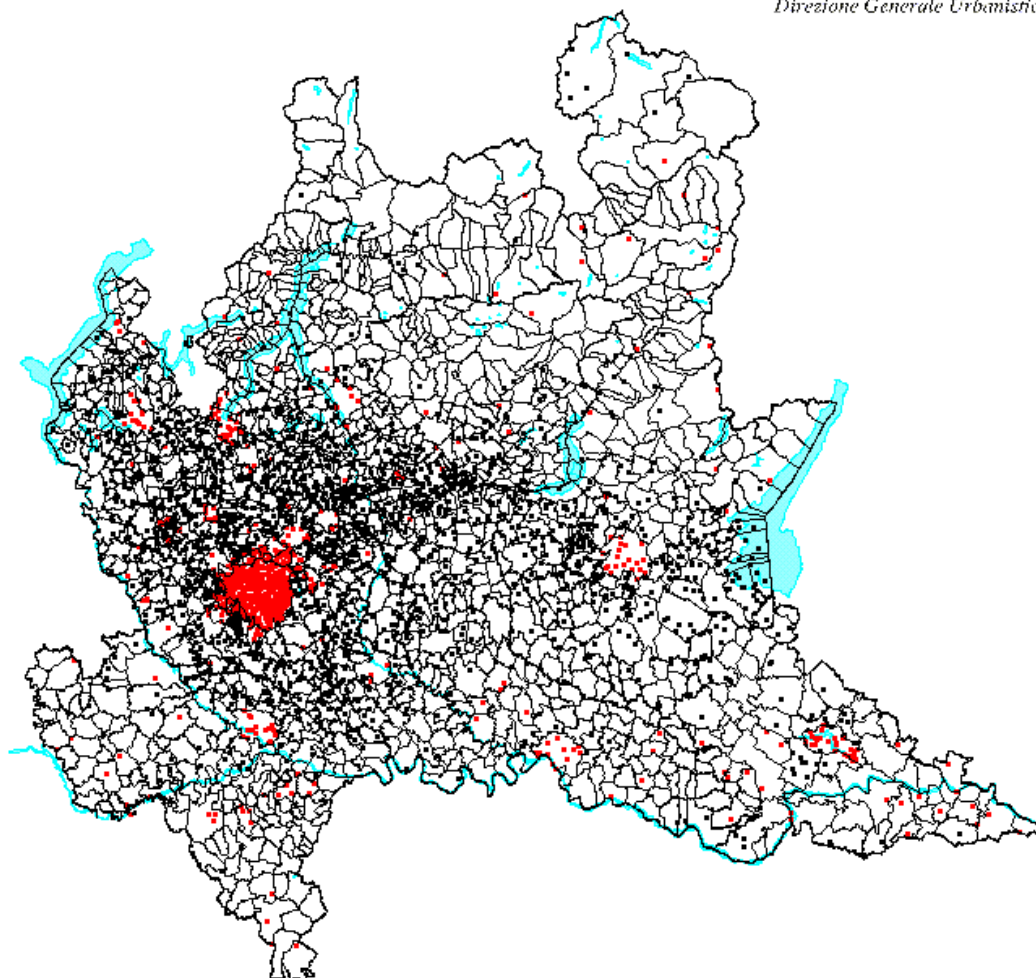
| | | | |
|-----------------|--|--------------------------|--------------|
| Tav. 1.3 | Variazioni demografiche 1971 - 97 abitanti/km² | LEGENDA | |
| | | Abitanti/km ² | |
| | | | -2400 - -100 |
| | | | -100 - 0 |
| | | | 0 - 100 |
| | | | 100 - 400 |
| | | | 400 - 2200 |

fonte dati: Istat 1997



Regione Lombardia

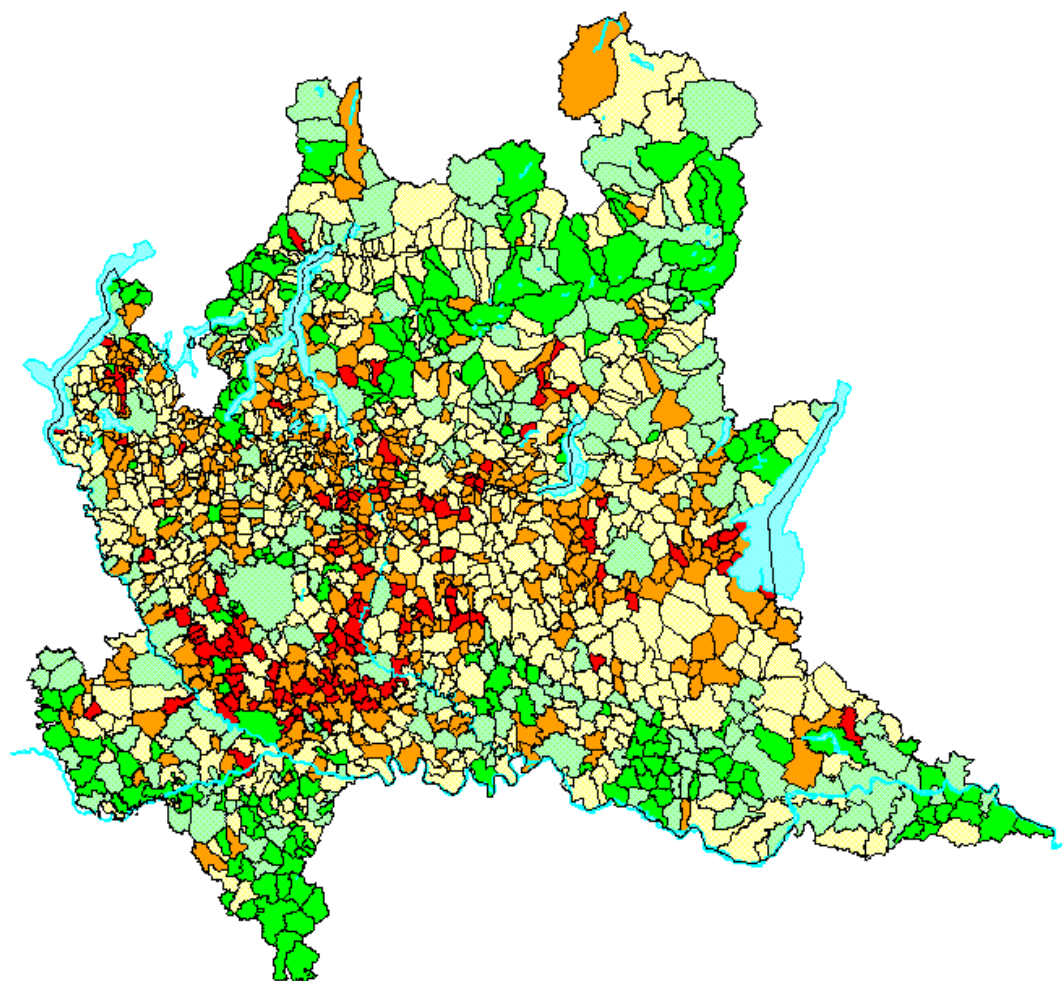
Direzione Generale Urbanistica



| | | |
|---|--|--|
| <p>Tav. 2.1</p> | <p align="center">Residenti: Saldo medio annuo 1992 -97 valori assoluti</p> | <p>LEGENDA Valori negativi Valori positivi • 1 pallino = 20 persone</p> |
| <p align="center"><i>fonte dati: Istat - Movimenti demografici dei comuni</i></p> | | |



Regione Lombardia
 Direzione Generale Urbanistica



Tav. 2.2 Residenti : saldo medio annuo 1992 -97
 Valori percentuali

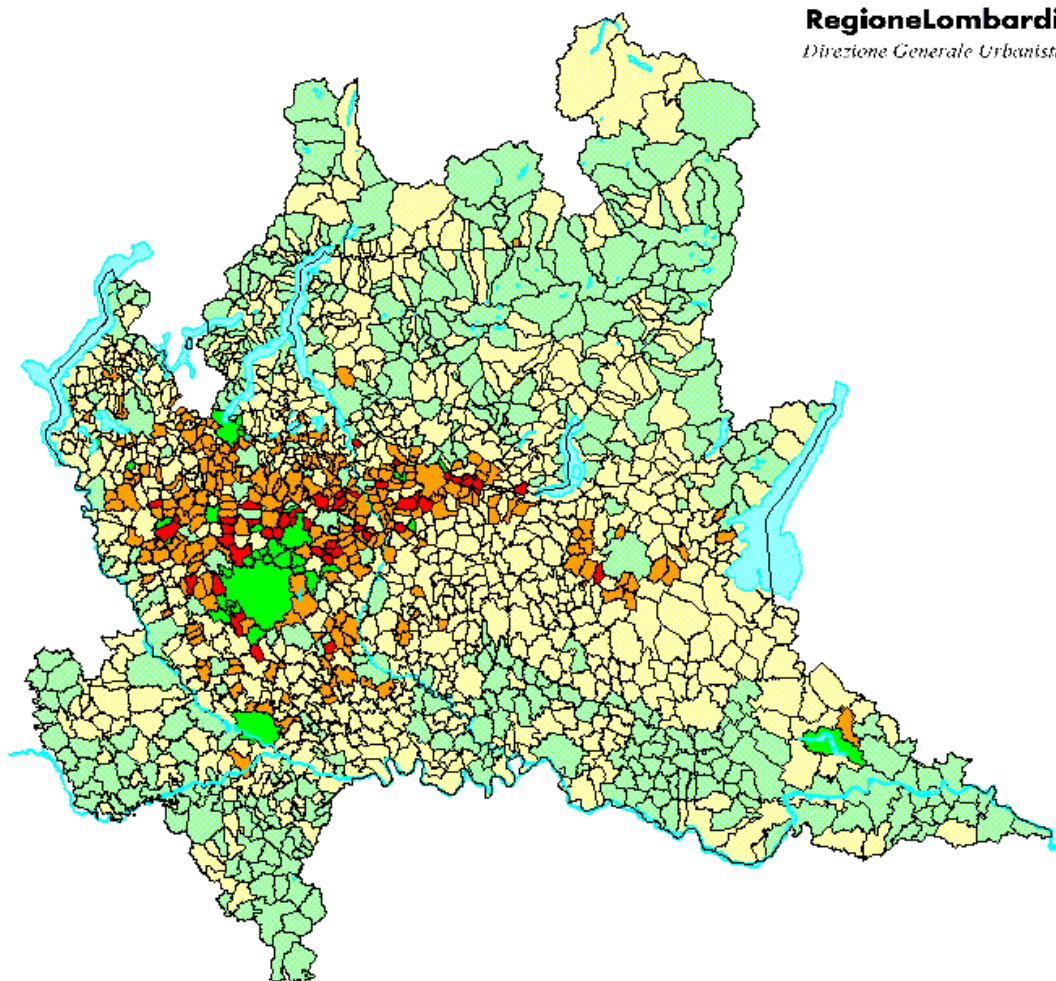
| LEGENDA | |
|-------------|-------------|
| Valori in % | |
| | -3,2 - -0,4 |
| | -0,4 - 0,0 |
| | 0,0 - 0,8 |
| | 0,8 - 2,0 |
| | 2,0 - 11,0 |

fonte dati: Istat - Movimenti demografici dei comuni



Regione Lombardia

Direzione Generale Urbanistica

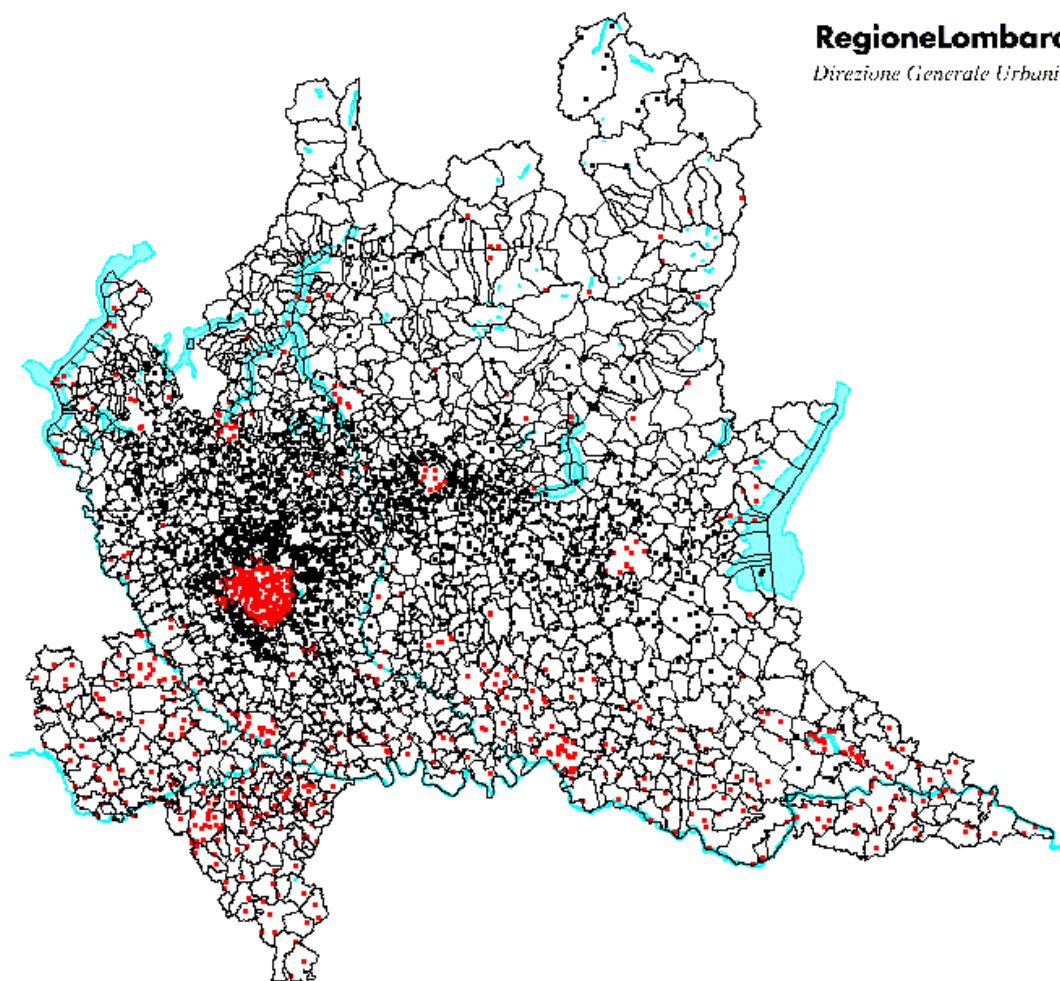


| | | |
|------------------------|--|---|
| <p>Tav. 2.3</p> | <p>Residenti: saldo medio annuo 1992 -97 per unità di superficie comunale</p> | <p>LEGENDA Abitanti/km²</p> |
| | | <p> ■ -88 - -5 ■ -5 - 0 ■ 0 - 5 ■ 5 - 15 ■ 15 - 58 </p> |

fonte dati: Istat - Movimenti demografici dei comuni



Regione Lombardia
 Direzione Generale Urbanistica

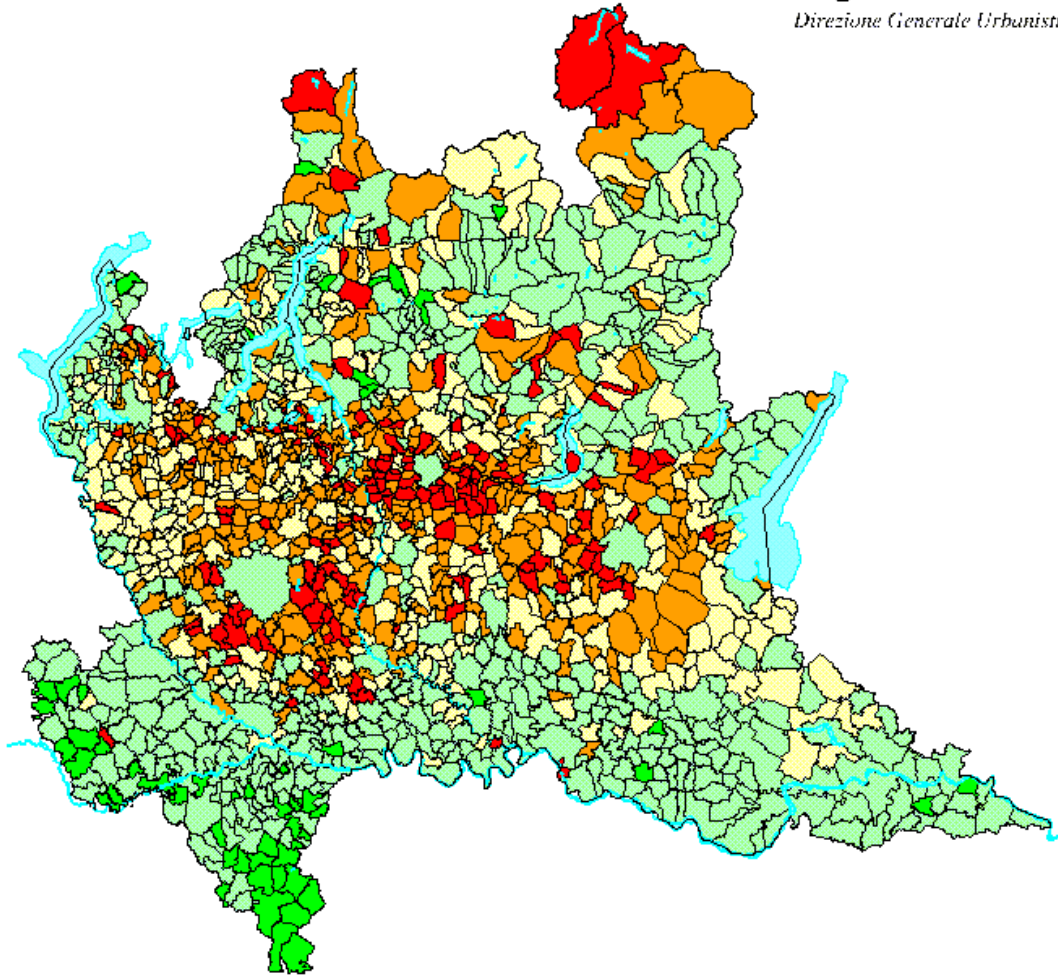


| | | |
|------------------------|---|--|
| <p>Tav. 3.1</p> | <p>Saldo naturale medio annuo popolazione 1992 -97 valori assoluti</p> | <p>LEGENDA</p> <p>Valori negativi</p> <p>Valori positivi</p> <p>1 pallino = 10 abitanti</p> |
| | | <p>•</p> <p>•</p> |

fonte dati: Istat - Movimenti demografici dei comuni



Regione Lombardia
 Direzione Generale Urbanistica



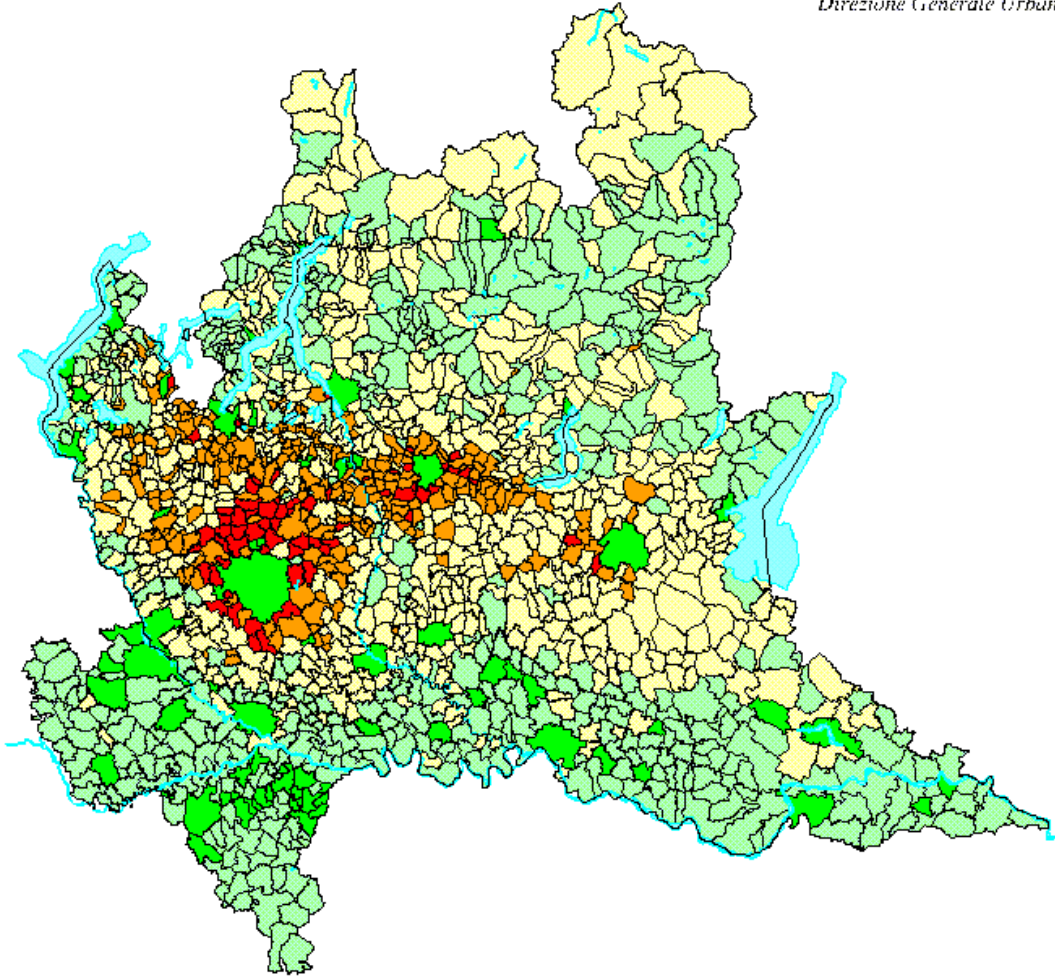
| | | | | | | | | | | | | |
|-----------------|---|---|--|-------------|--|------------|--|------------|--|------------|--|-----------|
| Tav. 3.2 | Saldo naturale medio annuo popolazione 1992 -97 valori percentuali | LEGENDA | | | | | | | | | | |
| | | Valori in % | | | | | | | | | | |
| | | <table border="0"> <tr> <td style="width: 15px; height: 10px; background-color: #00FF00; border: 1px solid black;"></td> <td style="padding: 0 5px;">-4,0 - -1,0</td> </tr> <tr> <td style="width: 15px; height: 10px; background-color: #90EE90; border: 1px solid black;"></td> <td style="padding: 0 5px;">-1,0 - 0,0</td> </tr> <tr> <td style="width: 15px; height: 10px; background-color: #FFFF00; border: 1px solid black;"></td> <td style="padding: 0 5px;">0,0 - 0,25</td> </tr> <tr> <td style="width: 15px; height: 10px; background-color: #FFA500; border: 1px solid black;"></td> <td style="padding: 0 5px;">0,25 - 0,5</td> </tr> <tr> <td style="width: 15px; height: 10px; background-color: #FF0000; border: 1px solid black;"></td> <td style="padding: 0 5px;">0,5 - 2,0</td> </tr> </table> | | -4,0 - -1,0 | | -1,0 - 0,0 | | 0,0 - 0,25 | | 0,25 - 0,5 | | 0,5 - 2,0 |
| | -4,0 - -1,0 | | | | | | | | | | | |
| | -1,0 - 0,0 | | | | | | | | | | | |
| | 0,0 - 0,25 | | | | | | | | | | | |
| | 0,25 - 0,5 | | | | | | | | | | | |
| | 0,5 - 2,0 | | | | | | | | | | | |

fonte dati: Istat - Movimenti demografici dei comuni



Regione Lombardia

Direzione Generale Urbanistica

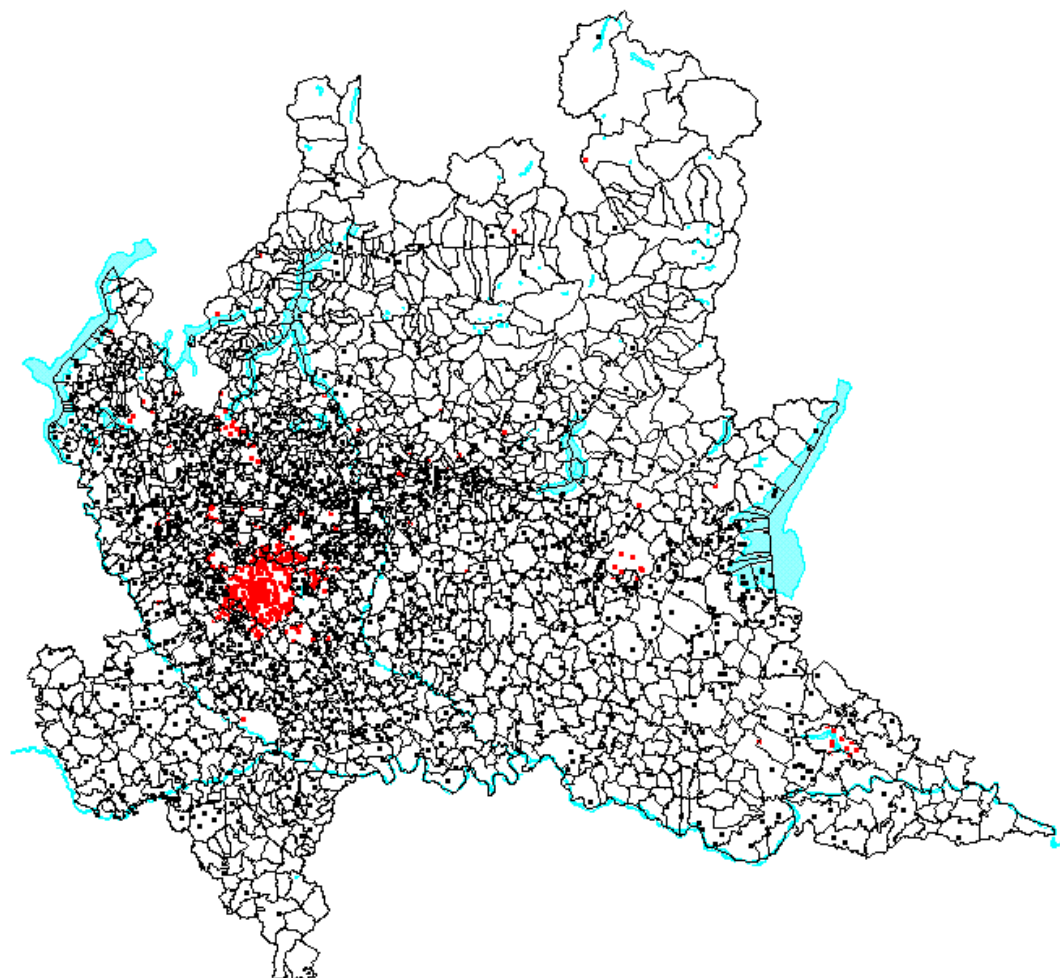


| | | | |
|-----------------|---|--|------|
| Tav. 3.3 | Saldo naturale medio annuo popolazione 1992 -97 per unità di superficie comunale | LEGENDA Abitanti/km ² | |
| | | -16 | - 1 |
| | | -1 | - 0 |
| | | 0 | - 2 |
| | | 2 | - 6 |
| | | 6 | - 25 |

fonte dati: Istat - Movimenti demografici dei comuni



Regione Lombardia
 Direzione Generale Urbanistica

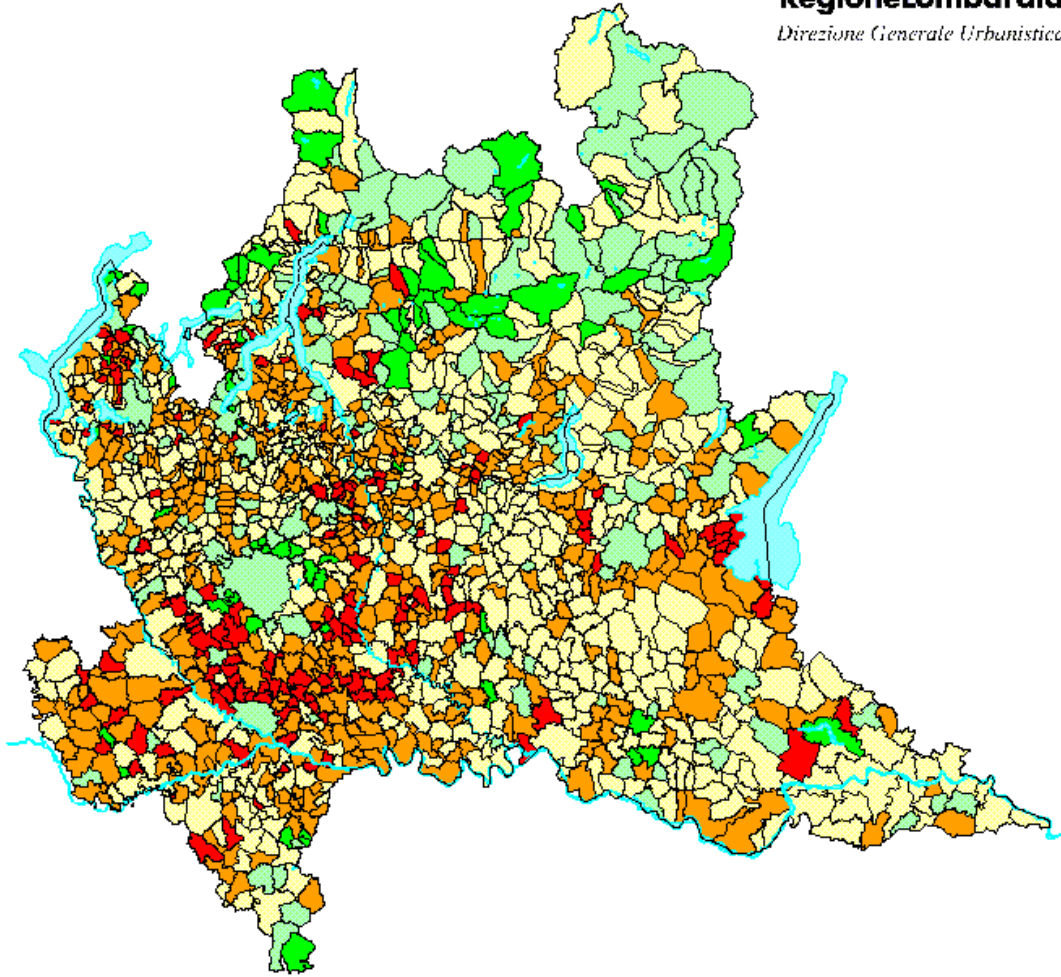


| | | |
|------------------------|--|---|
| <p>Tav. 4.1</p> | <p>Saldo migratorio medio annuo 1992 -97 valori assoluti</p> | <p>LEGENDA Valori negativi Valori positivi 1 pallino = 25 persone</p> |
|------------------------|--|---|

fonte dati: Istat - Movimenti demografici dei comuni



Regione Lombardia
 Direzione Generale Urbanistica

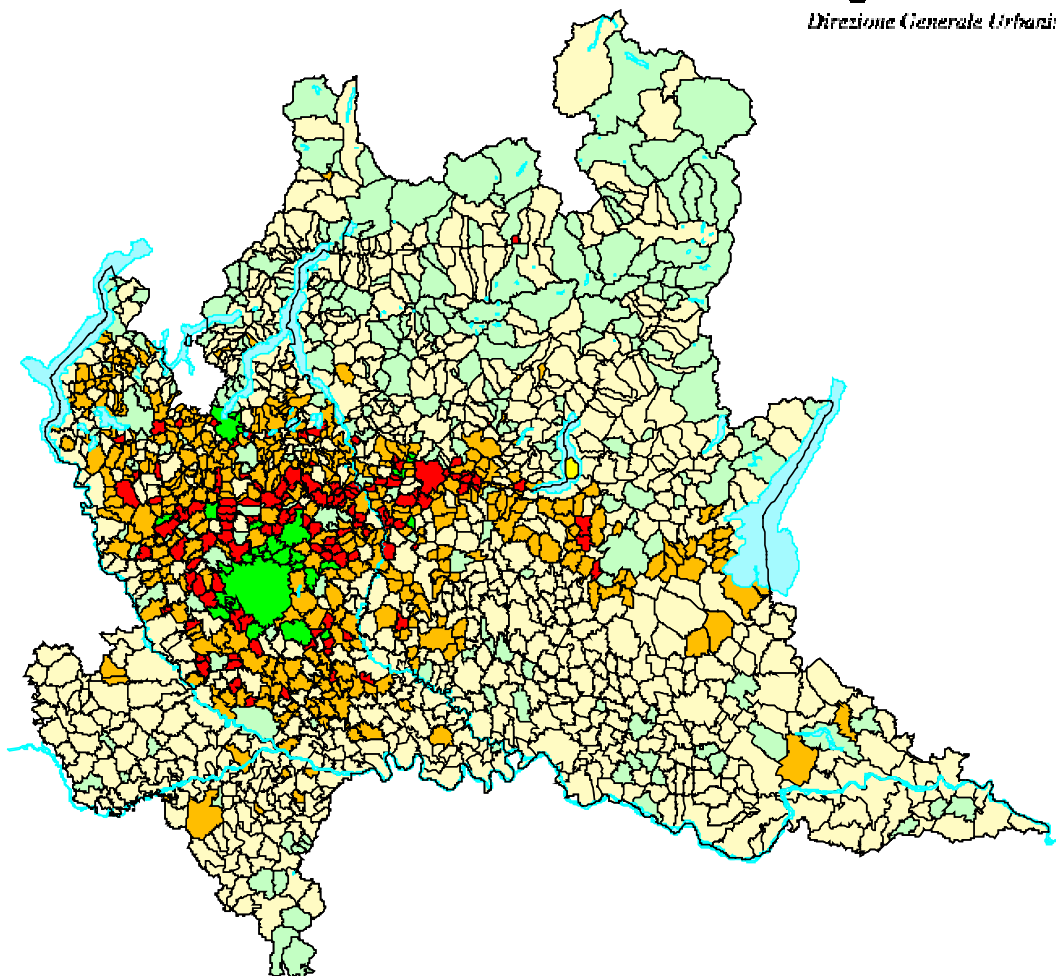







| | | | |
|-----------------|---|-------------------------------|------------|
| Tav. 4.2 | Saldo migratorio medio annuo 1992 -97 valori percentuali | LEGENDA Valori in % | |
| | | -3,0 - -0,5 | -0,5 - 0,0 |
| | | 0,0 - 0,8 | 0,8 - 2,0 |
| | | 2,0 - 13 | |

fonte dati: Istat - Movimenti demografici dei comuni



Regione Lombardia
 Direzione Generale Urbanistica

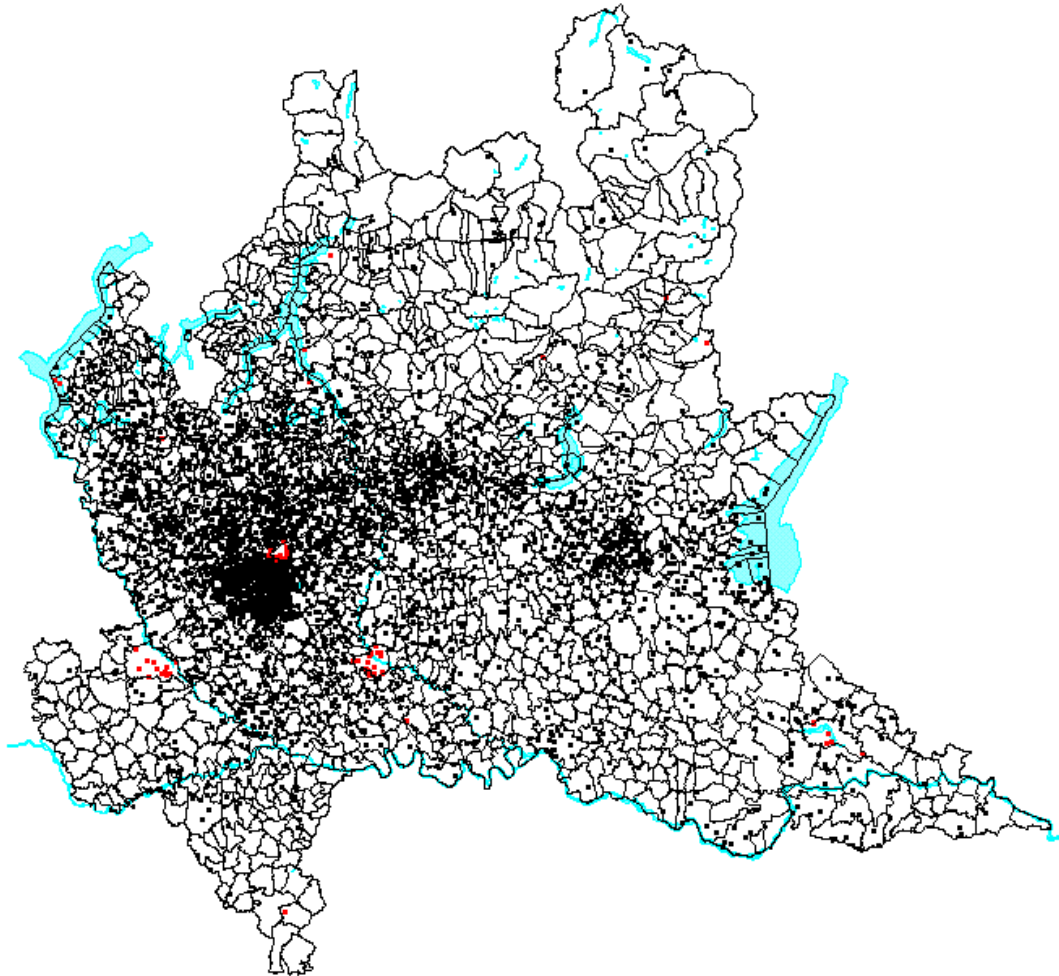


| | | | |
|-----------------|---|---|--|
| Tav. 4.3 | Saldo migratorio medio annuo 1992 -97 per unità di superficie comunale | LEGENDA Abitanti/km ² | |
| | |  -100,74 - -5,0  -5,0 - 0,0  0,0 - 3,0  3,0 - 10,0  10,0 - 45,0 | |

fonte dati: Istat - Movimenti demografici dei comuni



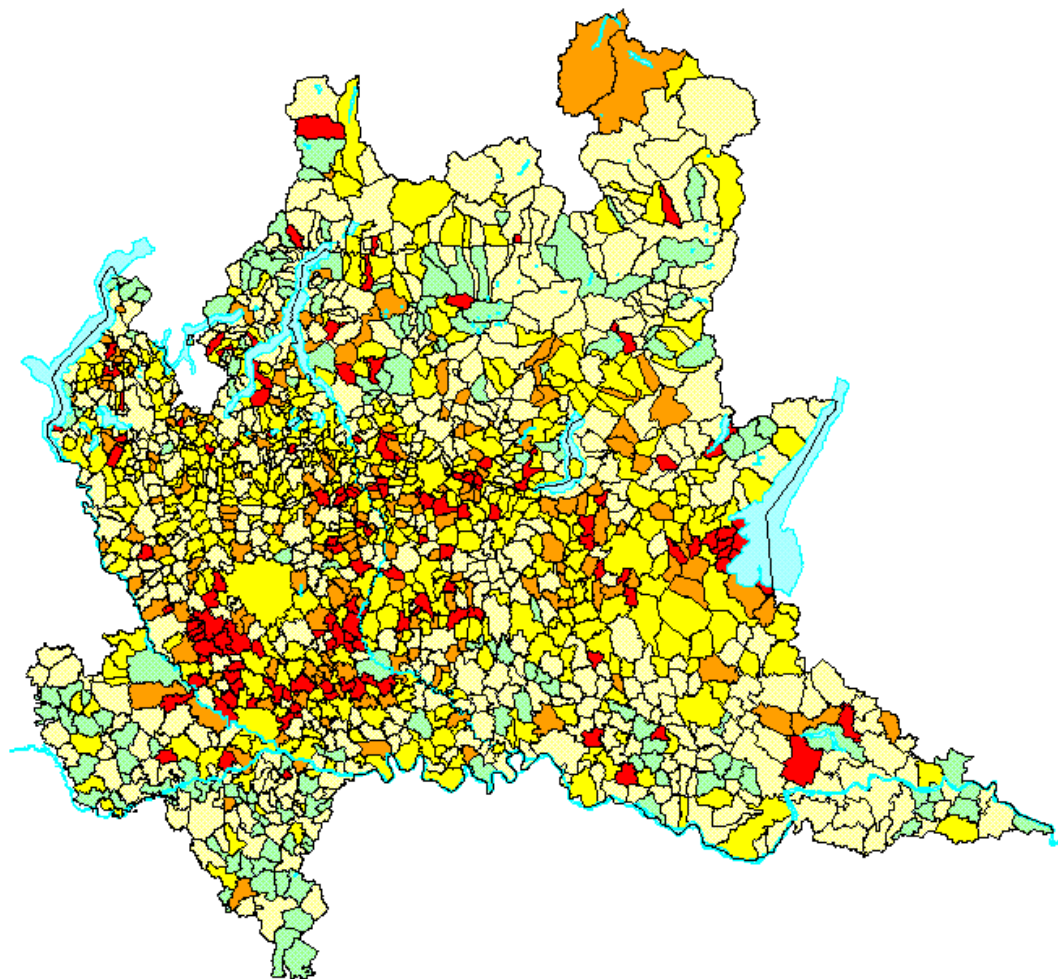
Regione Lombardia
 Direzione Generale Urbanistica



| | | |
|--|--|---|
| <p>Tav. 5.1</p> | <p>Famiglie: incremento medio annuo 1991 -97 valori assoluti</p> | <p>LEGENDA Valori negativi Valori positivi 1 pallino = 20 unità</p> |
| <p><i>fonte dati: Istat - Censimento popolazione</i></p> | | |



Regione Lombardia
 Direzione Generale Urbanistica

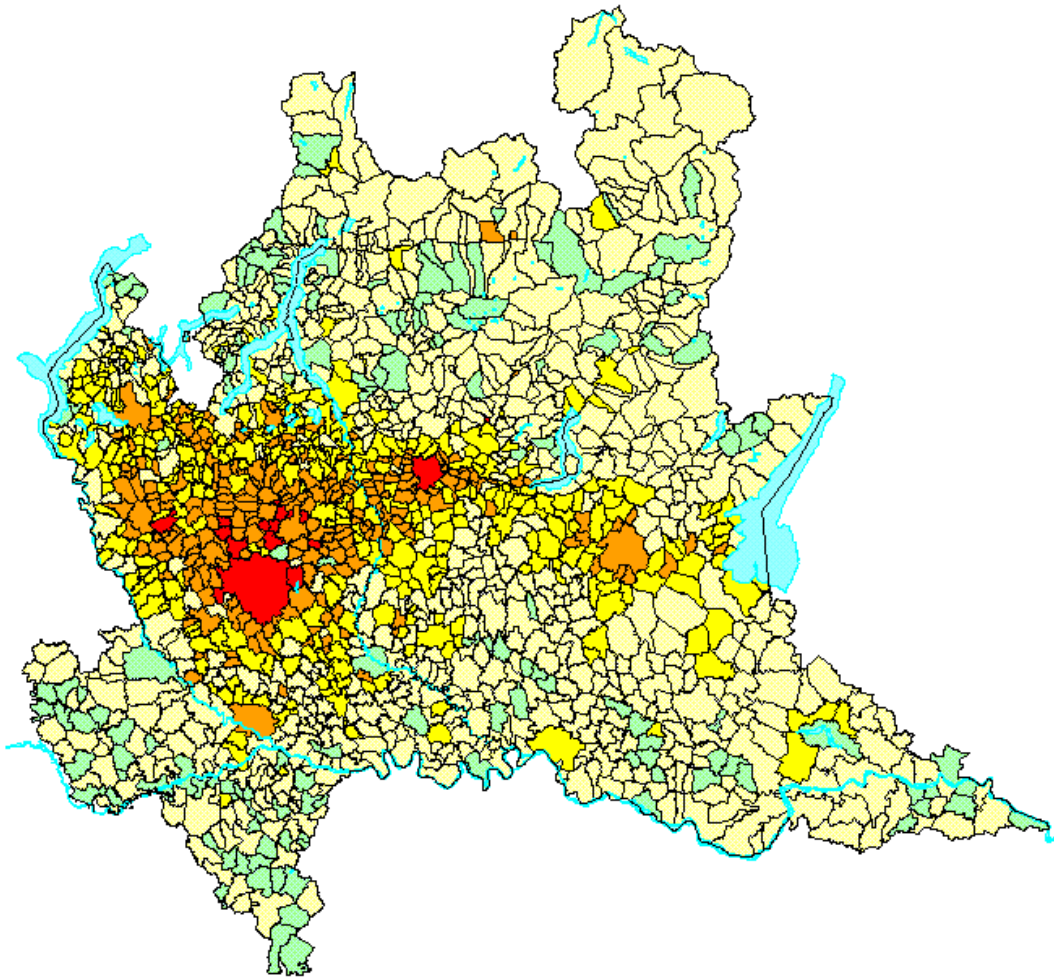


| | | | |
|-----------------|---|-------------------------------|-----------|
| Tav. 5.2 | Famiglie: incremento medio annuo 1991 -97 - Valori percentuali | LEGENDA Valori in % | |
| | | -5,0 - 0,0 | 0,0 - 1,5 |
| | | 1,5 - 2,5 | 2,5 - 3,5 |
| | | 3,5 - 15,0 | |

fonte dati: Istat - Censimento popolazione



Regione Lombardia
 Direzione Generale Urbanistica

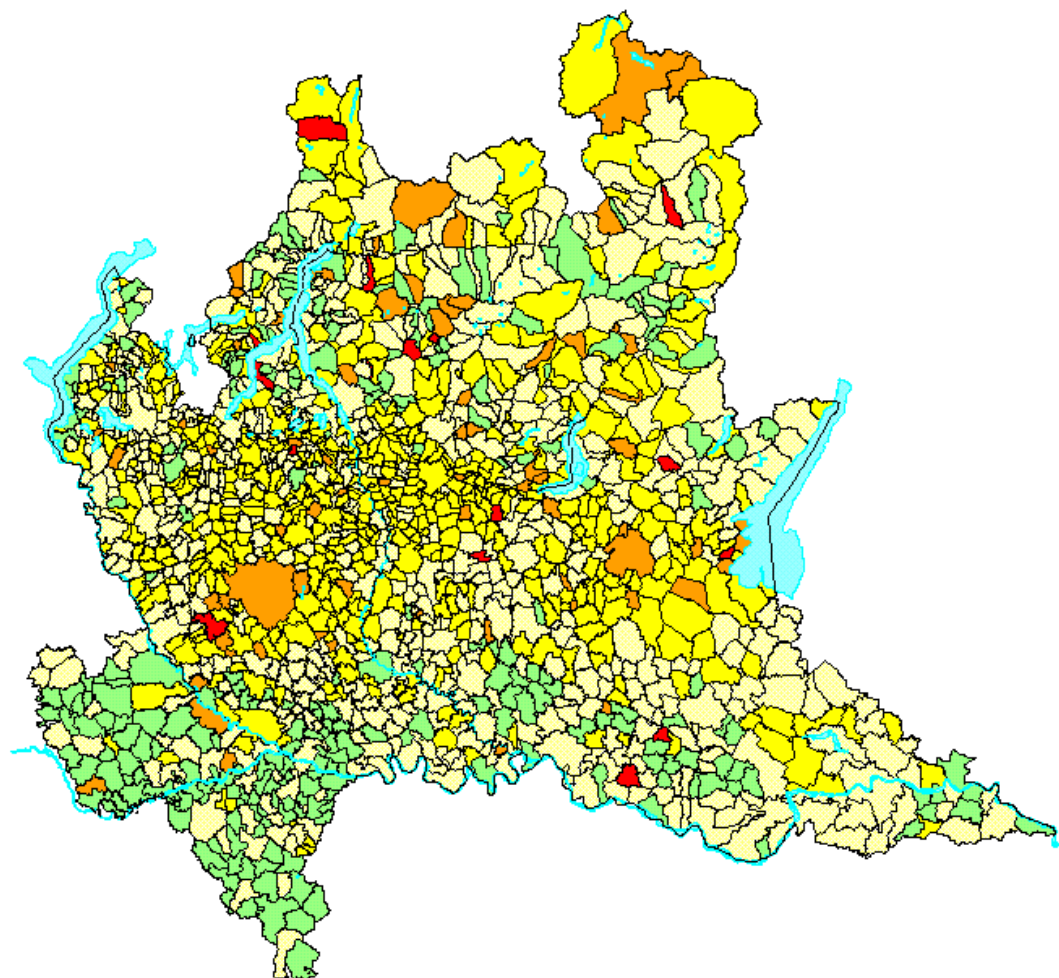


| | | | |
|-----------------|---|--|------|
| Tav. 5.3 | Famiglie: incremento medio annuo 1991 -97 per unità di superficie comunale | LEGENDA Abitanti/km ² | |
| | | -16 | - 0 |
| | | 0 | - 2 |
| | | 2 | - 5 |
| | | 5 | - 20 |
| | | 20 | - 63 |

fonte dati: Istat - Censimento popolazione



Regione Lombardia
 Direzione Generale Urbanistica

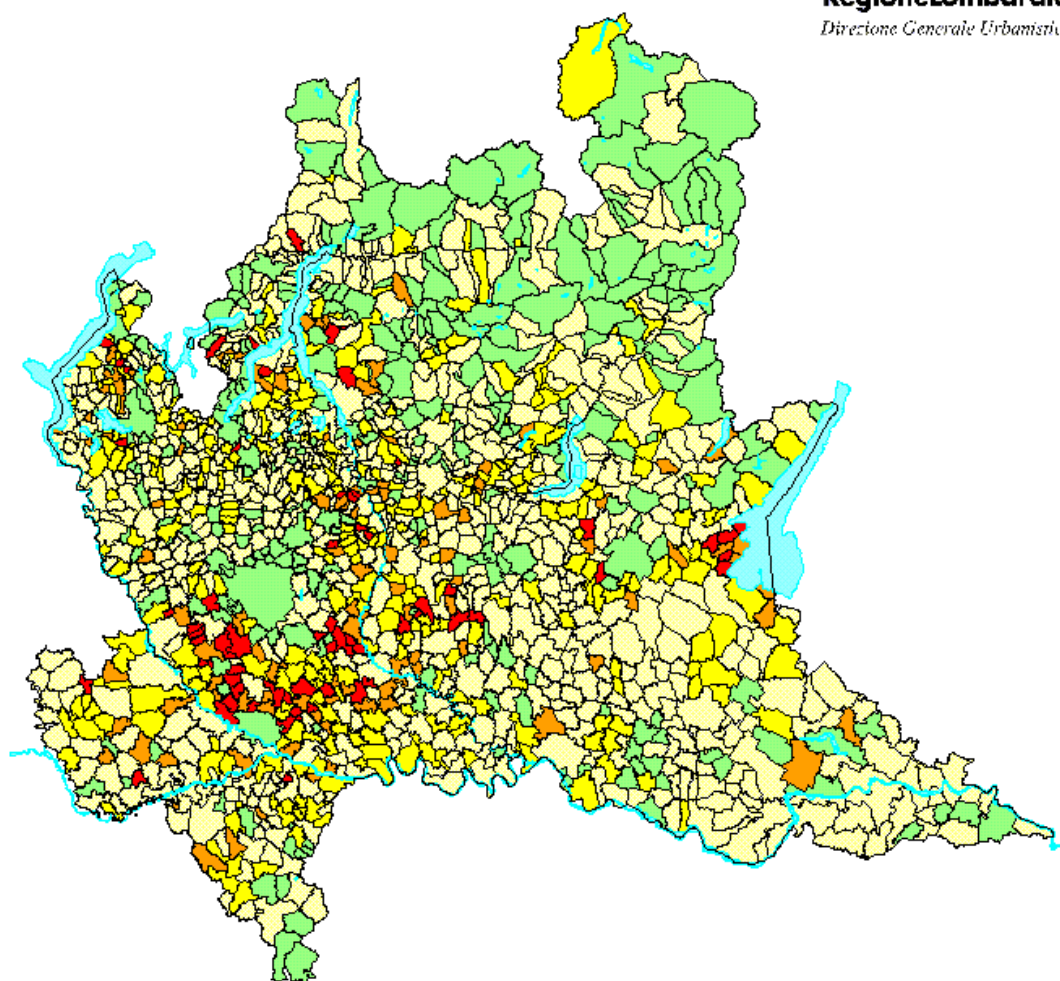


| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-----------------|--|---|-----|-----|-----|---|-----|--|-----|---|-----|--|--|-----|---|-----|--|--|-----|---|-----|--|--|-----|---|
| Tav. 6.1 | Crescita endogena delle famiglie (per fattori demografici interni) tassi medi annui 1991 - 97 | LEGENDA Valori % | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | <table border="0"> <tr> <td style="width: 20px; height: 10px; background-color: #90EE90; border: 1px solid black;"></td> <td style="padding: 0 5px;">-</td> <td style="padding: 0 5px;">6,7</td> <td style="padding: 0 5px;">-</td> <td style="padding: 0 5px;">0,0</td> </tr> <tr> <td style="width: 20px; height: 10px; background-color: #FFFFE0; border: 1px solid black;"></td> <td style="padding: 0 5px;">0,0</td> <td style="padding: 0 5px;">-</td> <td style="padding: 0 5px;">1,0</td> <td></td> </tr> <tr> <td style="width: 20px; height: 10px; background-color: #FFFF00; border: 1px solid black;"></td> <td style="padding: 0 5px;">1,0</td> <td style="padding: 0 5px;">-</td> <td style="padding: 0 5px;">2,0</td> <td></td> </tr> <tr> <td style="width: 20px; height: 10px; background-color: #FFD700; border: 1px solid black;"></td> <td style="padding: 0 5px;">2,0</td> <td style="padding: 0 5px;">-</td> <td style="padding: 0 5px;">3,0</td> <td></td> </tr> <tr> <td style="width: 20px; height: 10px; background-color: #FF0000; border: 1px solid black;"></td> <td style="padding: 0 5px;">3,0</td> <td style="padding: 0 5px;">-</td> <td style="padding: 0 5px;">9,0</td> <td></td> </tr> </table> | | - | 6,7 | - | 0,0 | | 0,0 | - | 1,0 | | | 1,0 | - | 2,0 | | | 2,0 | - | 3,0 | | | 3,0 | - |
| | - | 6,7 | - | 0,0 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 0,0 | - | 1,0 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 1,0 | - | 2,0 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 2,0 | - | 3,0 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 3,0 | - | 9,0 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

fonte dati: Istat



Regione Lombardia
 Direzione Generale Urbanistica

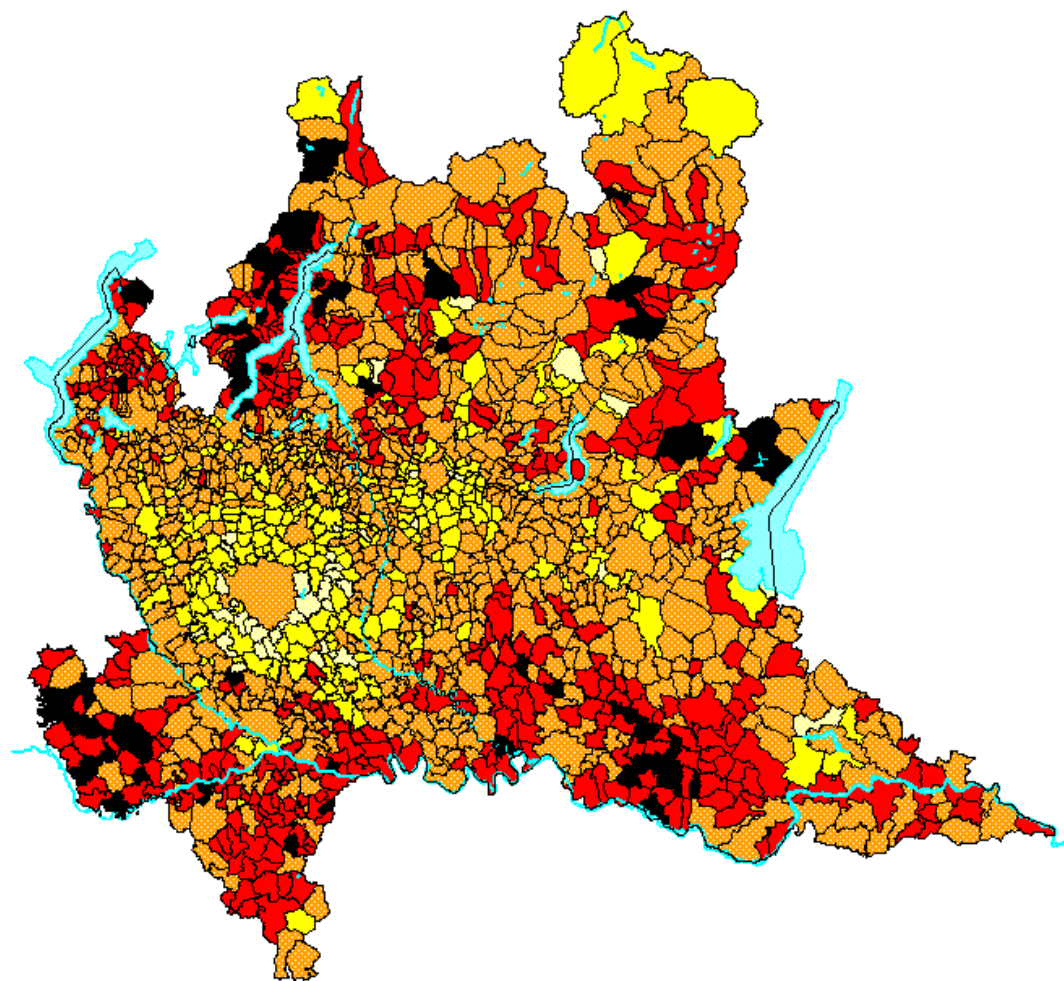


| | | | | | | | | | | |
|-----------------|---|---|--|------------|--|-----------|--|-----------|--|-----------|
| Tav. 6.2 | Crescita esogena delle famiglie (per fattori demografici esterni) tassi medi annui 1991 - 97 | LEGENDA Valori % | | | | | | | | |
| | | <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 20px; height: 10px; background-color: #90EE90; border: 1px solid black;"></td> <td style="padding: 2px;">-3,2 - 0,0</td> </tr> <tr> <td style="width: 20px; height: 10px; background-color: #FFFFE0; border: 1px solid black;"></td> <td style="padding: 2px;">0,0 - 1,0</td> </tr> <tr> <td style="width: 20px; height: 10px; background-color: #FFFF00; border: 1px solid black;"></td> <td style="padding: 2px;">1,0 - 2,0</td> </tr> <tr> <td style="width: 20px; height: 10px; background-color: #FFA500; border: 1px solid black;"></td> <td style="padding: 2px;">2,0 - 3,0</td> </tr> <tr> <td style="width: 20px; height: 10px; background-color: #FF0000; border: 1px solid black;"></td> <td style="padding: 2px;">3,0 - 13,4</td> </tr> </table> | | -3,2 - 0,0 | | 0,0 - 1,0 | | 1,0 - 2,0 | | 2,0 - 3,0 |
| | -3,2 - 0,0 | | | | | | | | | |
| | 0,0 - 1,0 | | | | | | | | | |
| | 1,0 - 2,0 | | | | | | | | | |
| | 2,0 - 3,0 | | | | | | | | | |
| | 3,0 - 13,4 | | | | | | | | | |

fonte dati: Istat



Regione Lombardia
Direzione Generale Urbanistica



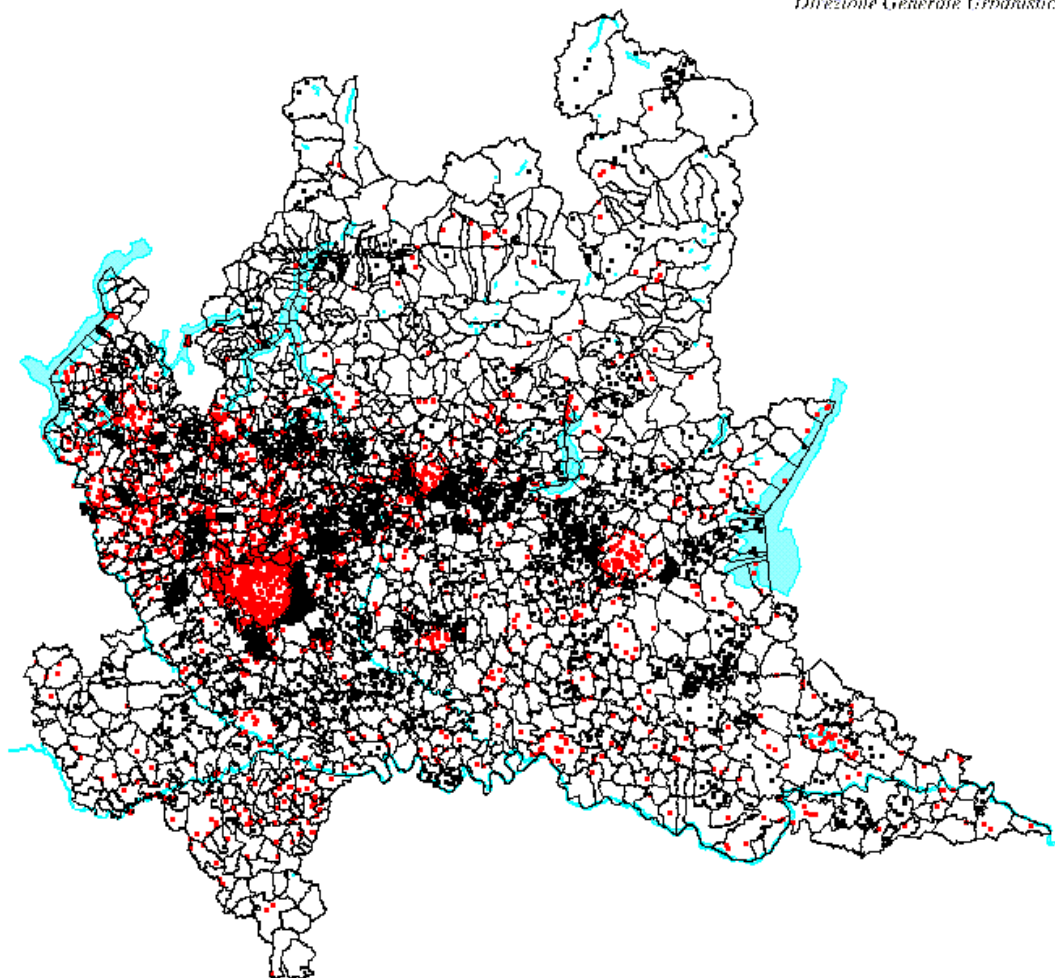
| | | |
|---------------|-----------------------------------|---|
| Tav. 7 | Età media delle abitazioni | LEGENDA classi di età 9 - 25 25 - 35 35 - 50 50 - 70 70 - 93 |
|---------------|-----------------------------------|---|

fonte dati: Istat - Censimento popolazione e abitazioni 1991



Regione Lombardia

Direzione Generale Urbanistica

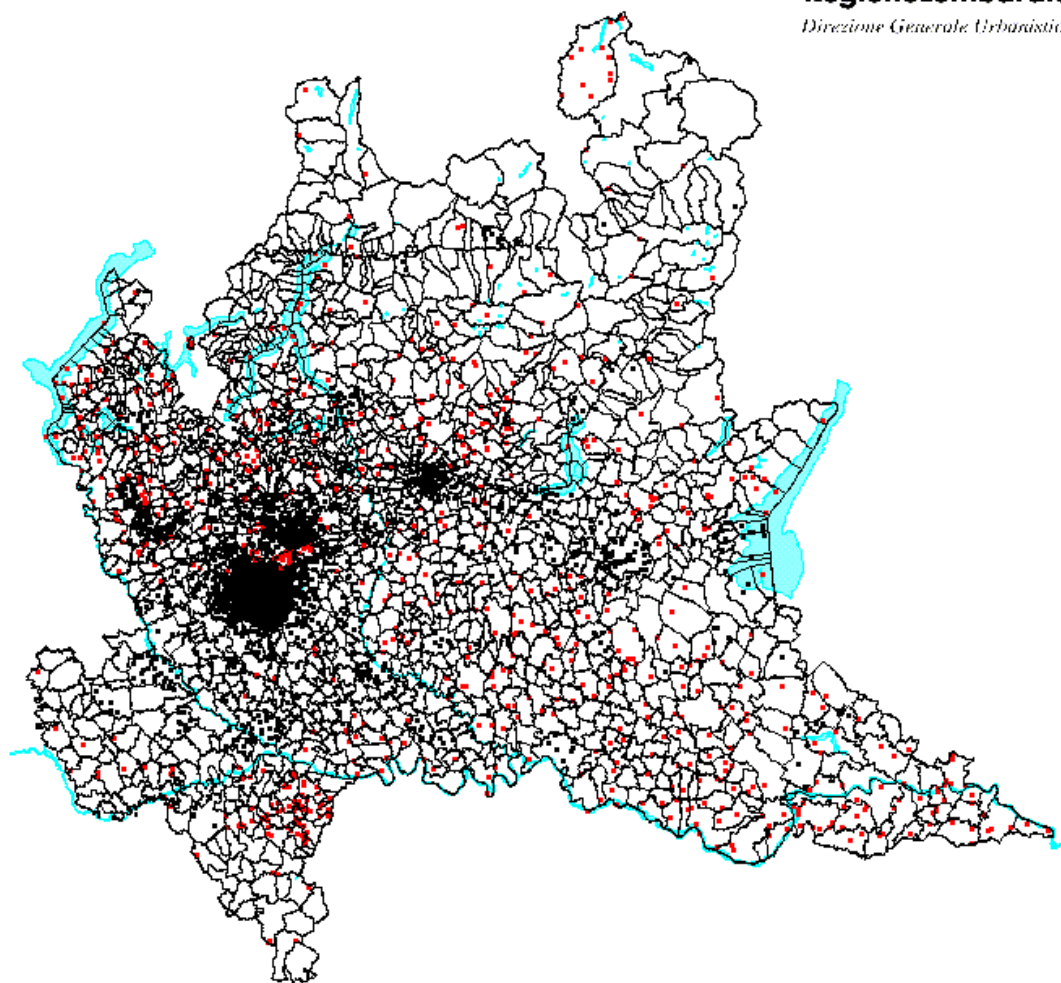


| | | |
|-----------------|--|---|
| Tav. 8.1 | Variatione degli addetti alle unità locali 1991 -96 valori assoluti | <p>LEGENDA</p> <p>Valori negativi</p> <p>Valori positivi</p> <p>1 pallino = 20 unità</p> |
|-----------------|--|---|

fonte dati: Istat - Censimenti Industria e commercio 1991 -96



Regione Lombardia
 Direzione Generale Urbanistica

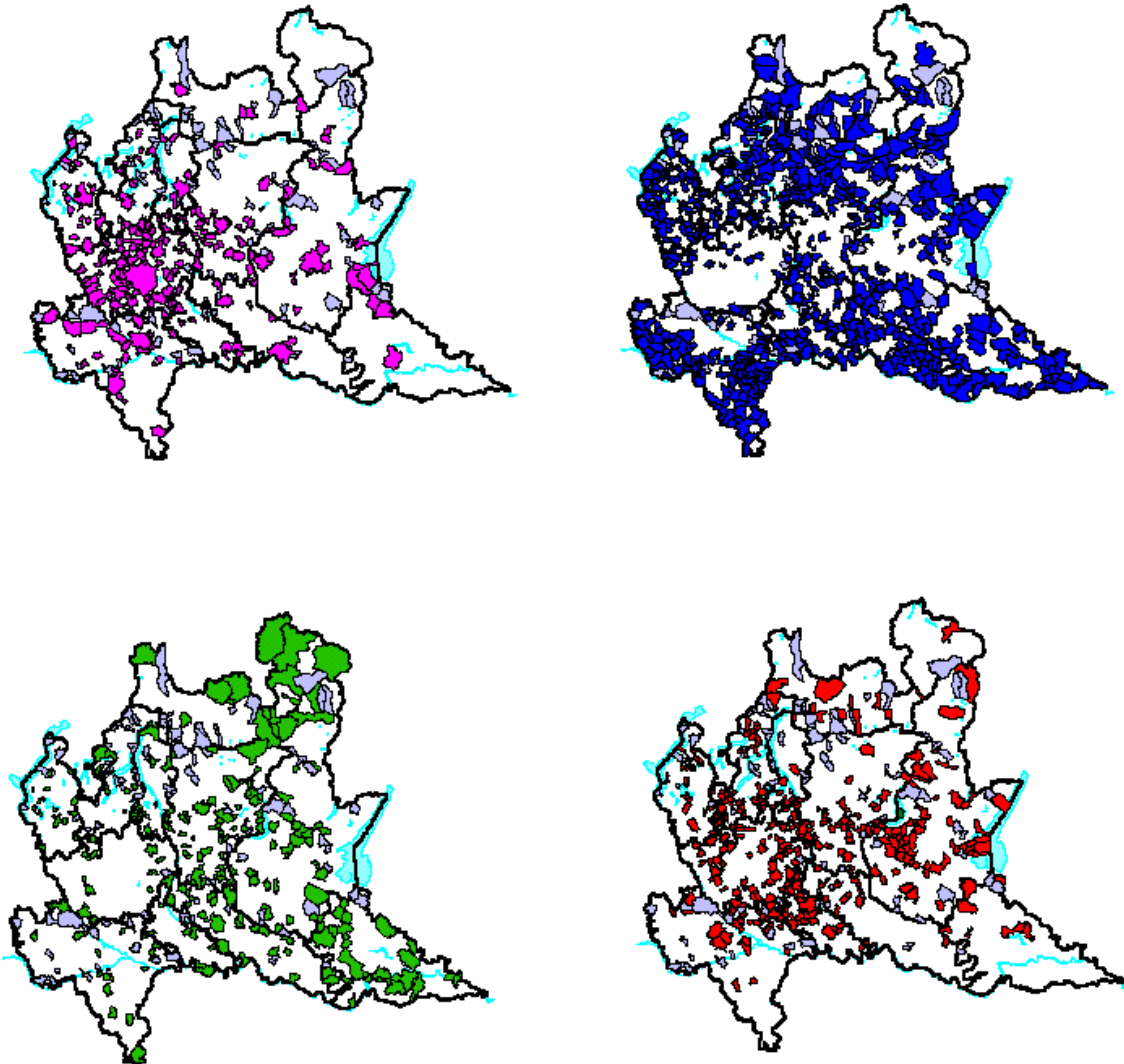


| | | |
|------------------------|---|--|
| <p>Tav. 8.2</p> | <p>Variazione unità locali 1991 -96 valori assoluti</p> | <p>LEGENDA Valori negativi Valori positivi 1 pallino = 5 unità</p> |
| | <p><i>fonte dati: Istat - Censimenti Industria e commercio 1991-96</i></p> | |



Regione Lombardia

Direzione Generale Urbanistica



Tav. 8.3

**Tipologie dei comuni secondo
le variazioni degli addetti
e delle unità locali 1991-96**

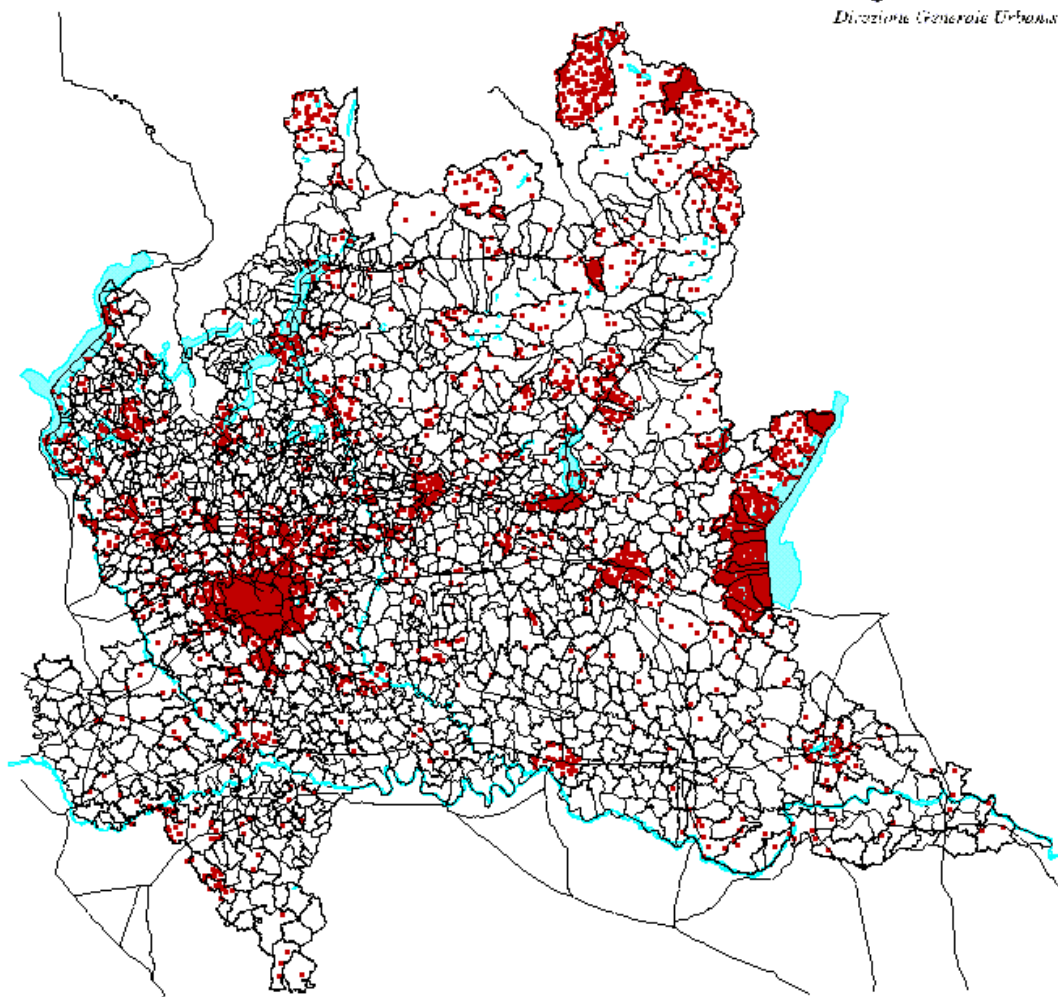
LEGENDA

- Valorinulli
- Ristrutturazione [addetti -, UL +]
- Contrazione [addetti -, UL -]
- Consolidamento [addetti +, UL -]
- Espansione [addetti +, UL +]

fonte dati: Istat Censimenti Industria e Commercio 1991-96



Regione Lombardia
 Direzione Generale Urbanistica



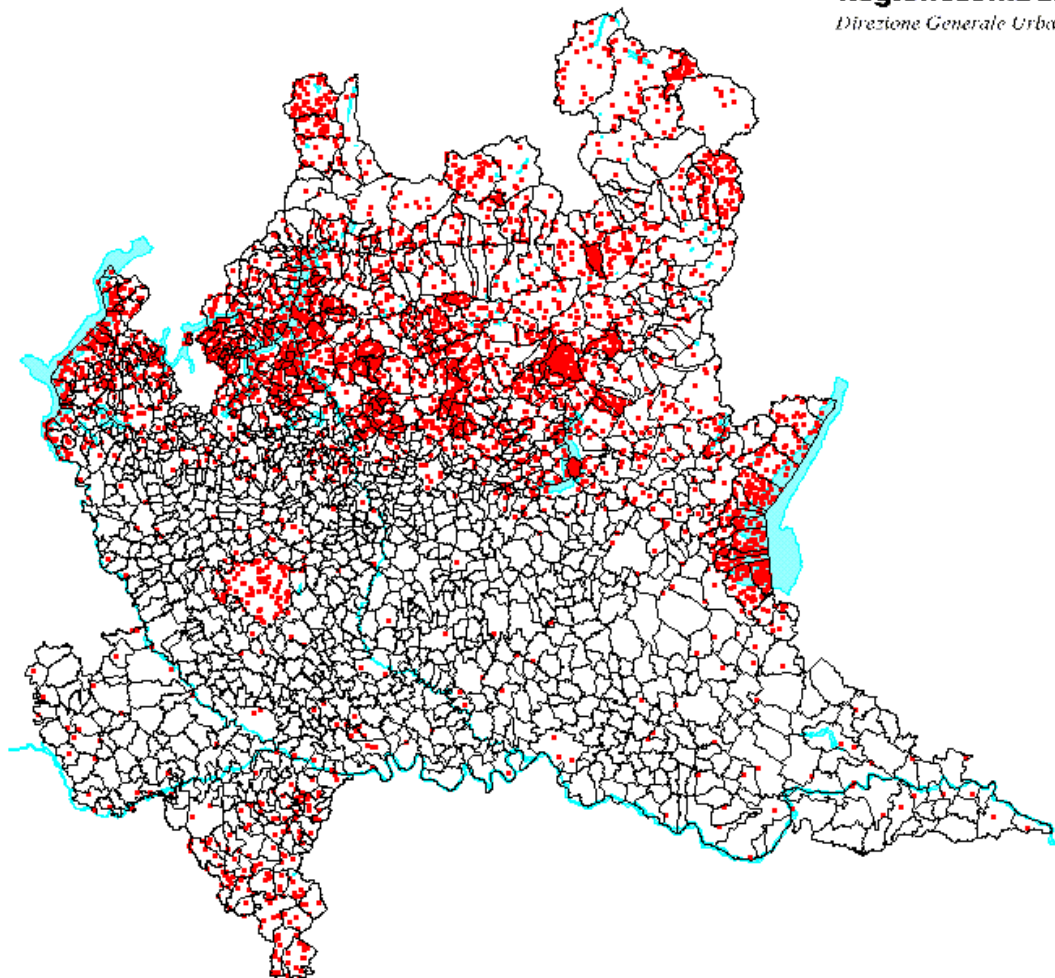
| | | |
|----------------------|---|--|
| <p>Tav. 9</p> | <p>Presenze alberghiere al 1997 valori assoluti</p> | <p>LEGENDA</p> <p>Presenze Totali</p> <p>•</p> <p>1 pallino = 10000 unità</p> |
|----------------------|---|--|

fonte dati: Ept



Regione Lombardia

Direzione Generale Urbanistica



Tav. 10.1

Seconde case
(non occupate utilizzate per vacanza)
Valori assoluti

LEGENDA

Numero abitazioni

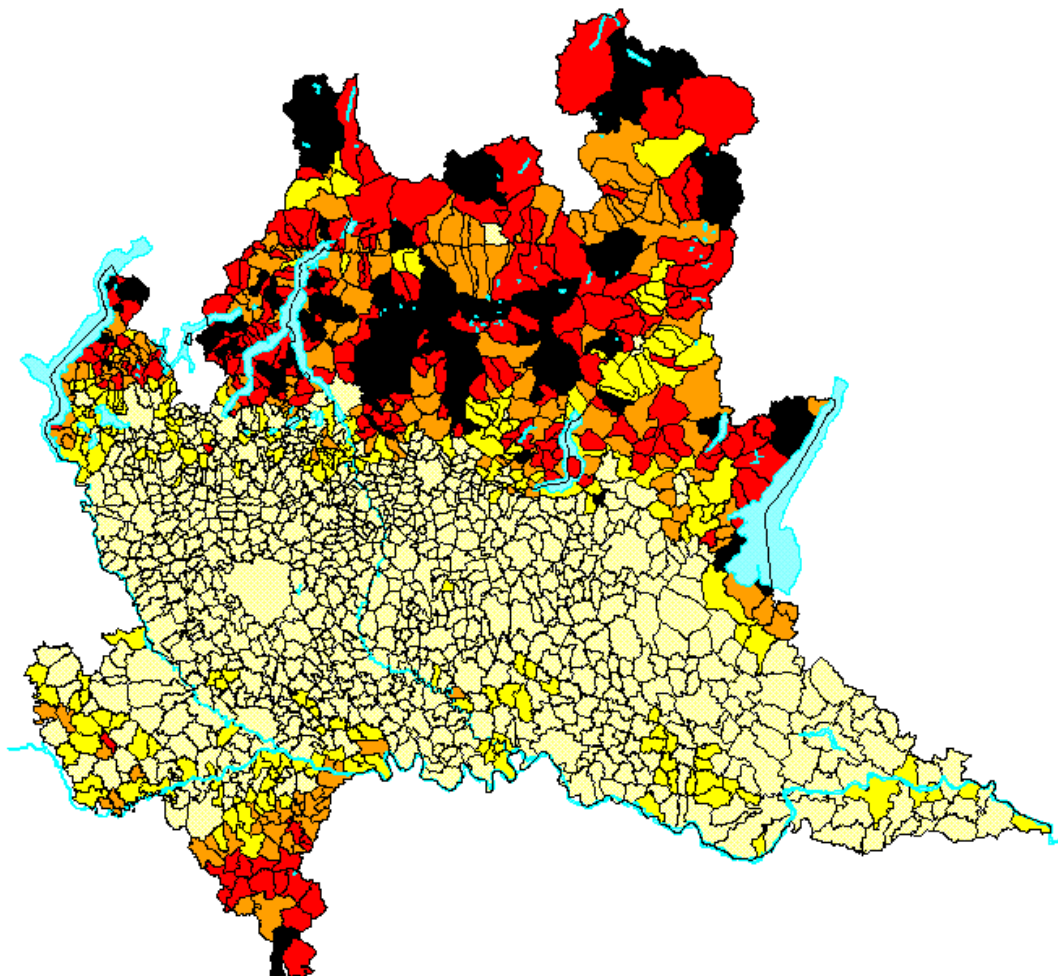


1 pallino 50 unità

fonte dati: Istat - XIII Censimento popolazione e abitazioni 1991



Regione Lombardia
 Direzione Generale Urbanistica

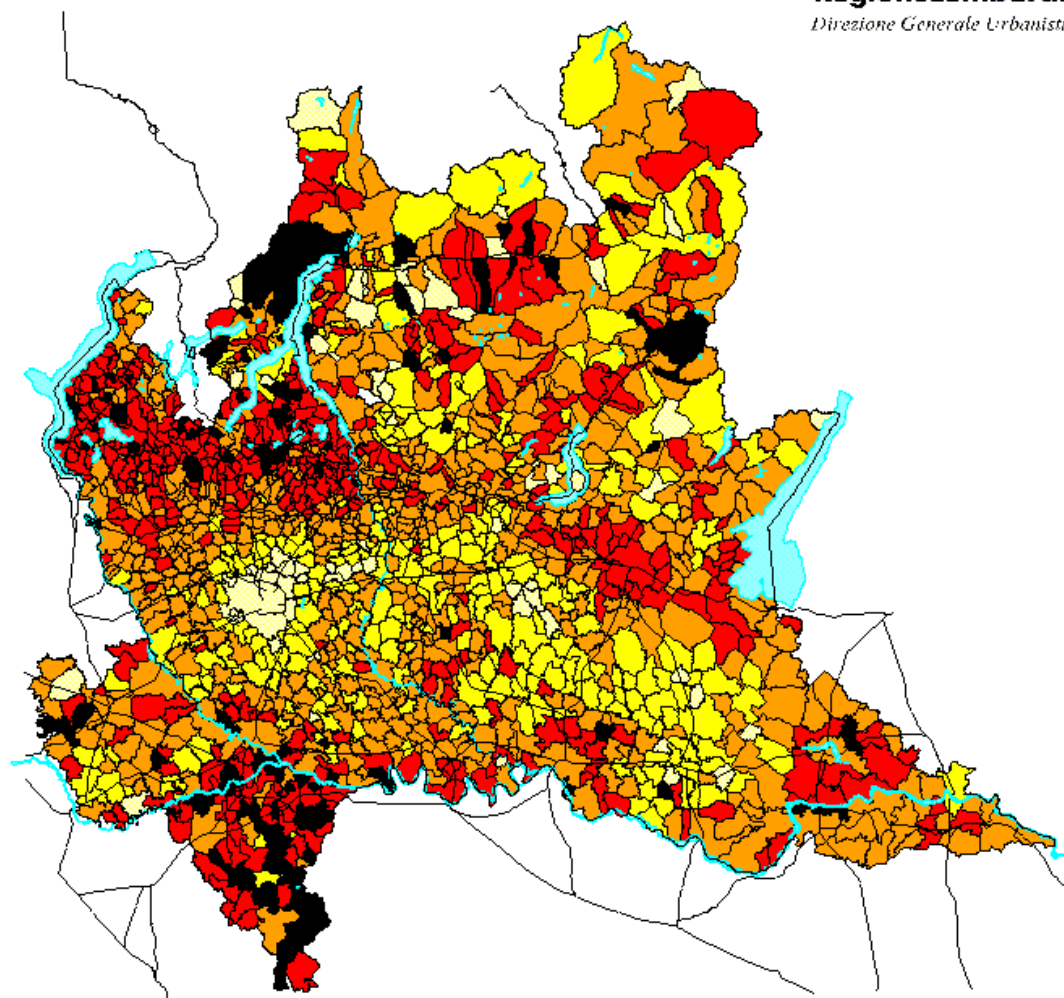


| | | |
|-------------------------|---|---|
| <p>Tav. 10.2</p> | <p align="center">Seconde case (non occupate utilizzate per vacanza) Valori percentuali su abitazioni totali</p> | <p>LEGENDA Valori %</p> <ul style="list-style-type: none"> 0 - 3 3 - 10 10 - 25 25 - 50 50 - 92 |
| | | |

fonte dati: Istat - XIII Censimento popolazione e abitazioni 1991



Regione Lombardia
 Direzione Generale Urbanistica

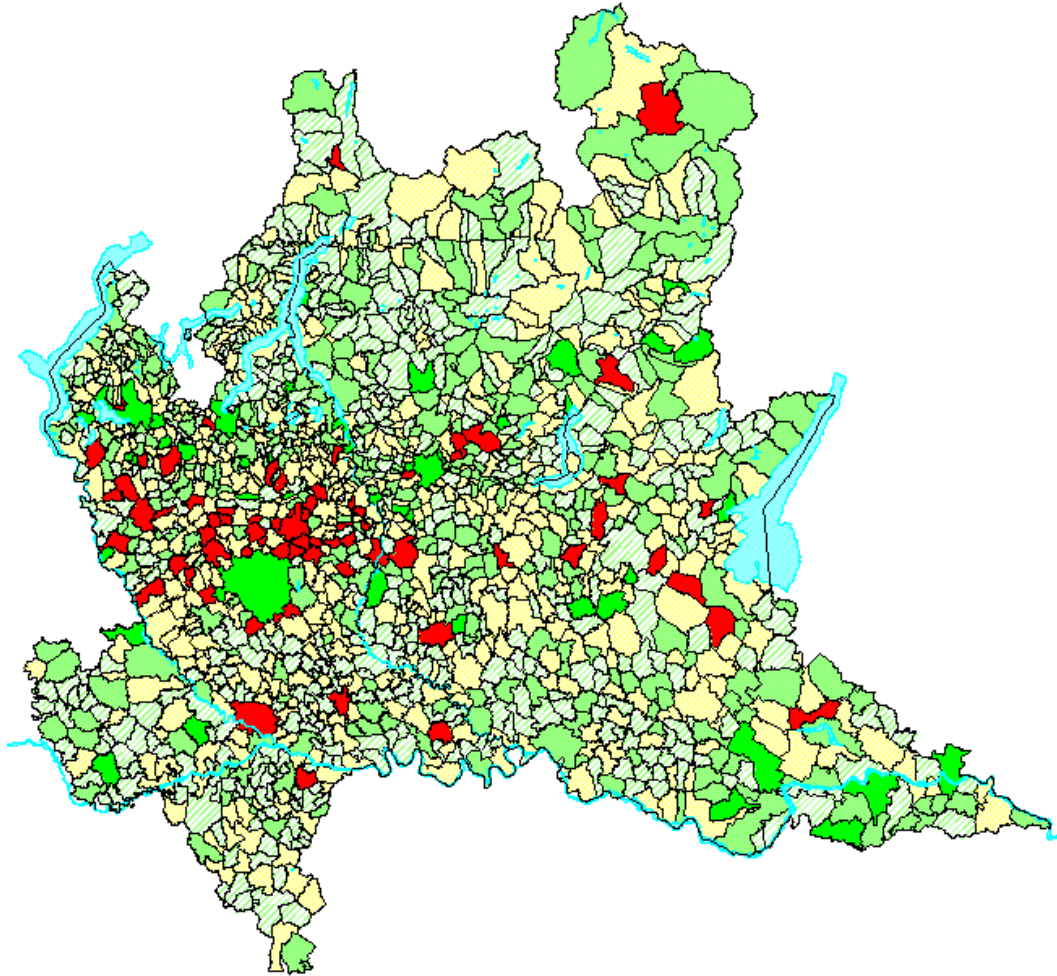


| | | | | | | | | | | |
|----------------|---|---|--|-------------|--|-------------|--|------------|--|------------|
| Tav. 11 | Impatto dei movimenti pendolari per motivi di lavoro | LEGENDA classi di impatto | | | | | | | | |
| | | <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 20px; background-color: #ffffcc; border: 1px solid black;"></td> <td>0,03 - 0,14</td> </tr> <tr> <td style="width: 20px; background-color: #ffff00; border: 1px solid black;"></td> <td>0,14 - 0,17</td> </tr> <tr> <td style="width: 20px; background-color: #ffcc00; border: 1px solid black;"></td> <td>0,17 - 0,2</td> </tr> <tr> <td style="width: 20px; background-color: #ff0000; border: 1px solid black;"></td> <td>0,2 - 0,23</td> </tr> <tr> <td style="width: 20px; background-color: #000000; border: 1px solid black;"></td> <td>0,23 - 0,44</td> </tr> </table> | | 0,03 - 0,14 | | 0,14 - 0,17 | | 0,17 - 0,2 | | 0,2 - 0,23 |
| | 0,03 - 0,14 | | | | | | | | | |
| | 0,14 - 0,17 | | | | | | | | | |
| | 0,17 - 0,2 | | | | | | | | | |
| | 0,2 - 0,23 | | | | | | | | | |
| | 0,23 - 0,44 | | | | | | | | | |

fonte dati: Istat - Censimento della popolazione al 1991

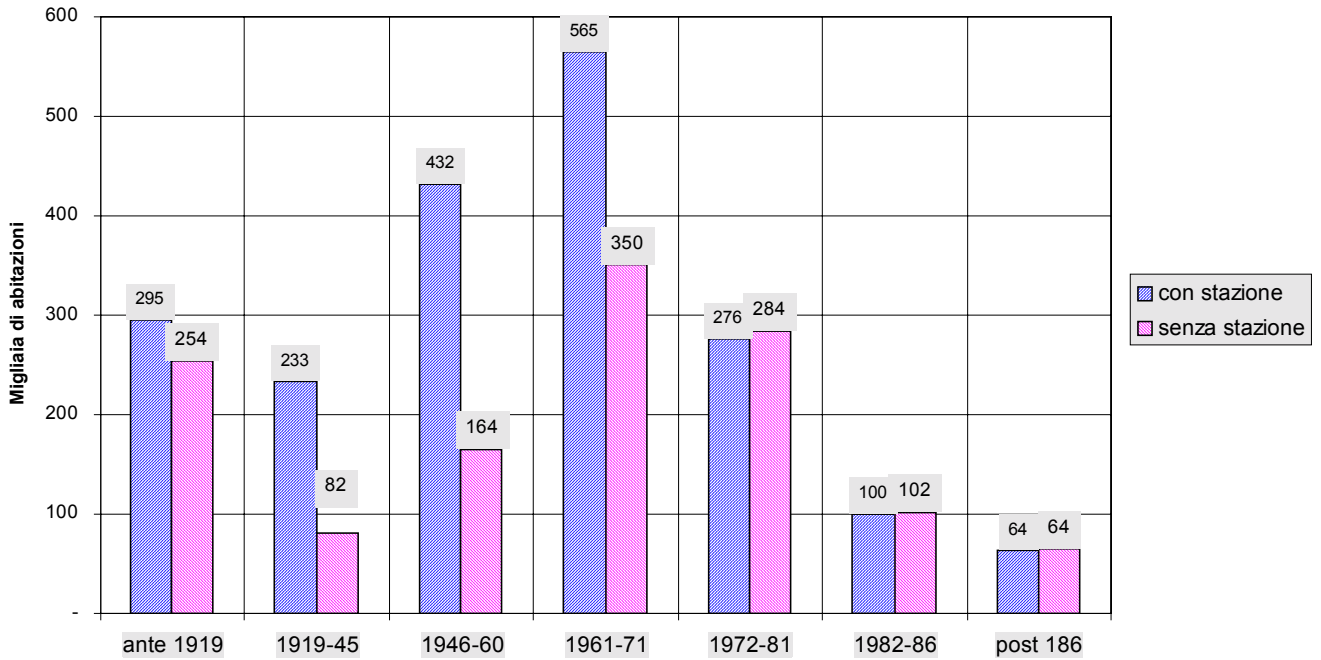


Regione Lombardia
 Direzione Generale Urbanistica

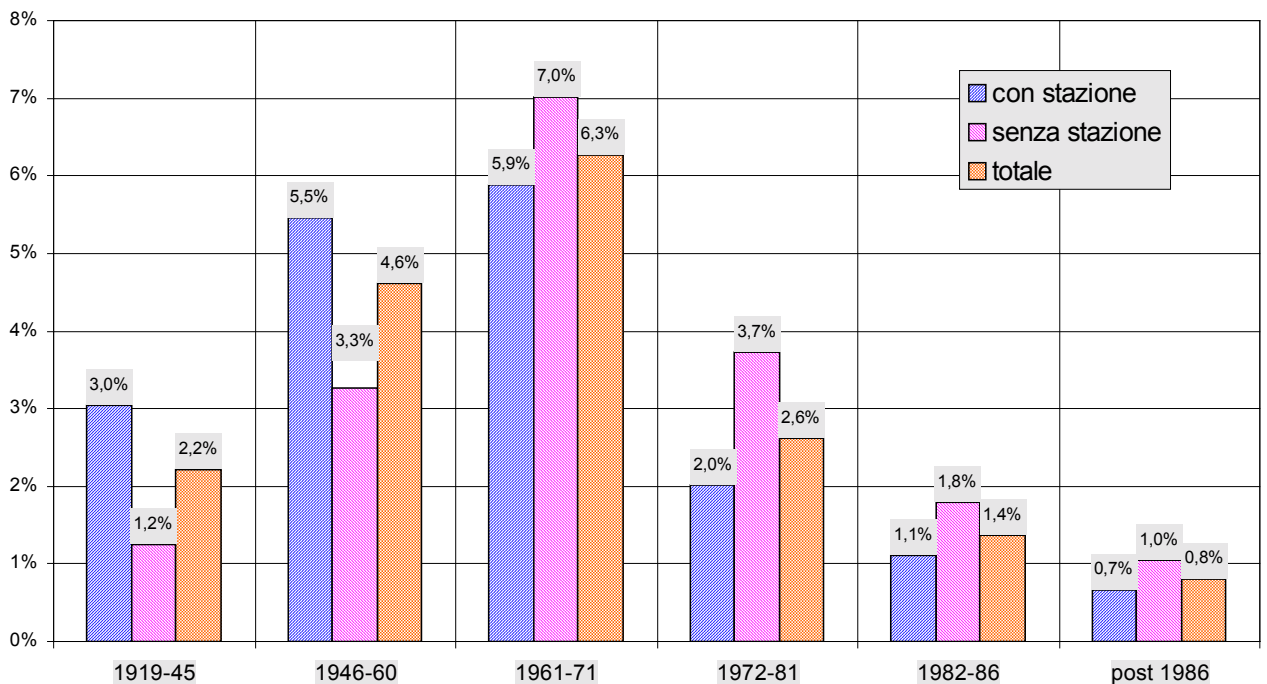


| | | | |
|---------------------------------------|--|--|--|
| Tav.12 | Utenze telefoniche per categorie selezionate. Variazioni dei pesi relativi 1991 -99 | LEGENDA | |
| | | -17 - -6 -6 - -2 -2 - 0 0 - 6 6 - 18 | |
| <i>fonte dati: Seat pagine gialle</i> | | | |

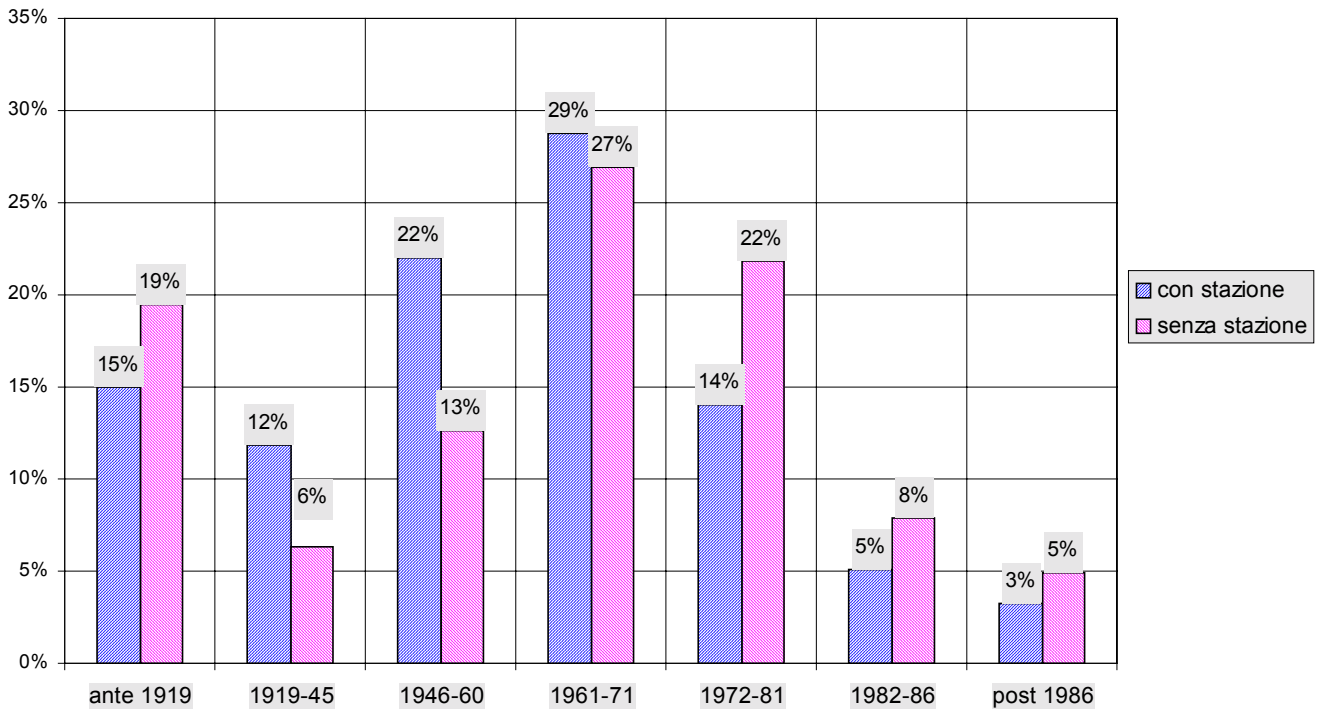
1.1
Abitazioni occupate per epoca di costruzione
nei comuni con e senza stazione
Valori assoluti
 Fonte: Censimento Istat 1991



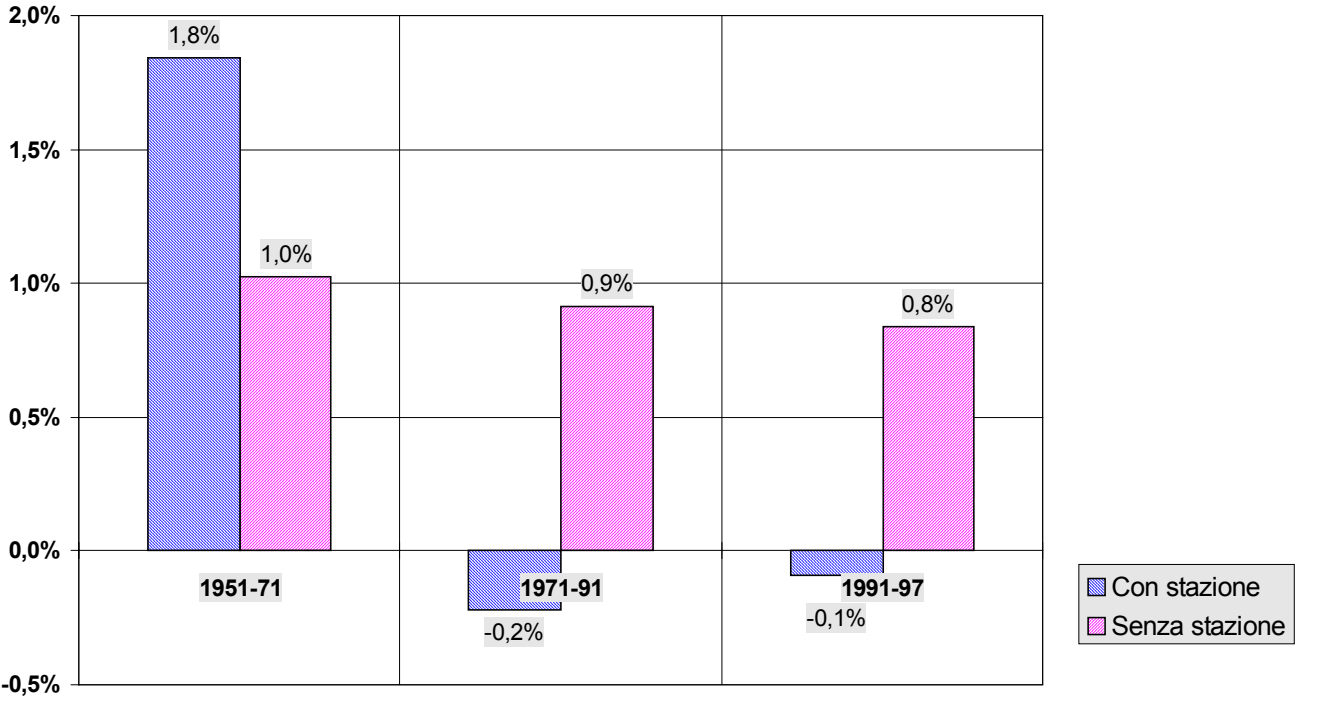
1.2a
Abitazioni per epoca di costruzione nei comuni con e senza stazione
Incrementi percentuali medi annui in ciascun periodo
 Fonte: nostra elaborazione da Censimento Istat 1991



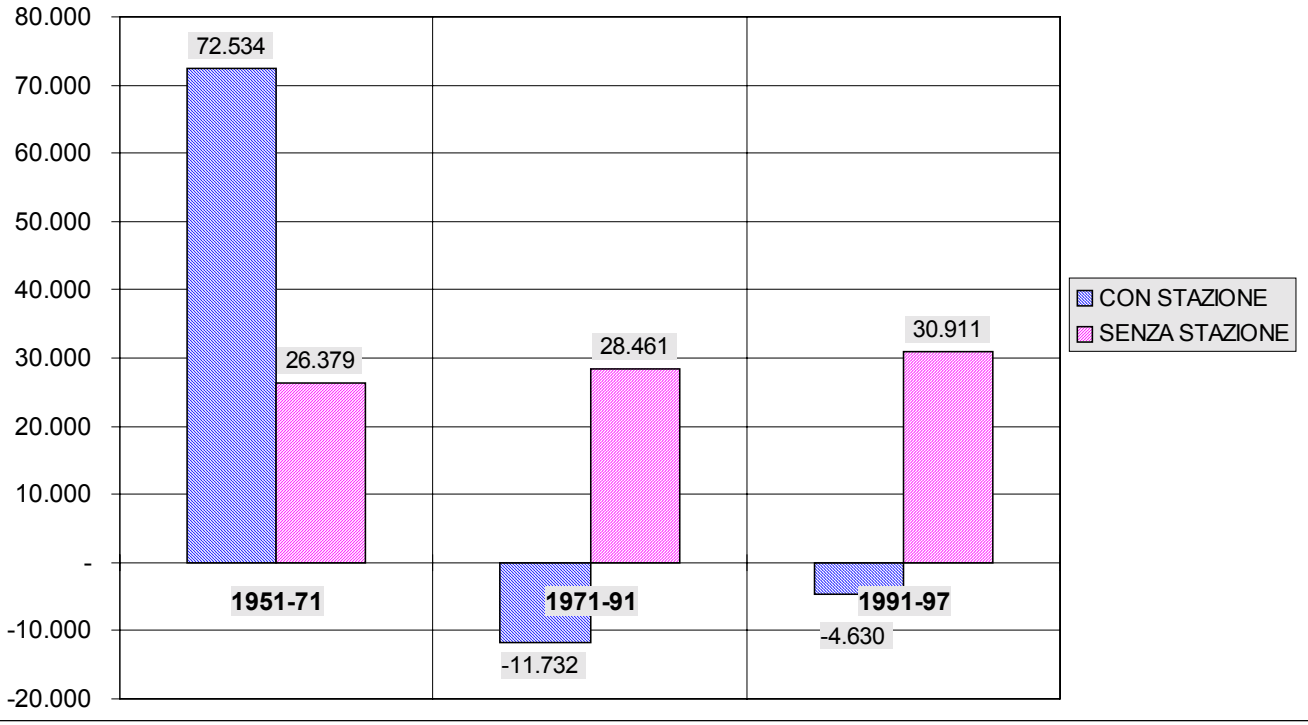
1.2b
Abitazioni occupate per epoca di costruzione
nei comuni con e senza stazione ferroviaria
Valori percentuali
 Fonte: Censimento Istat 1991



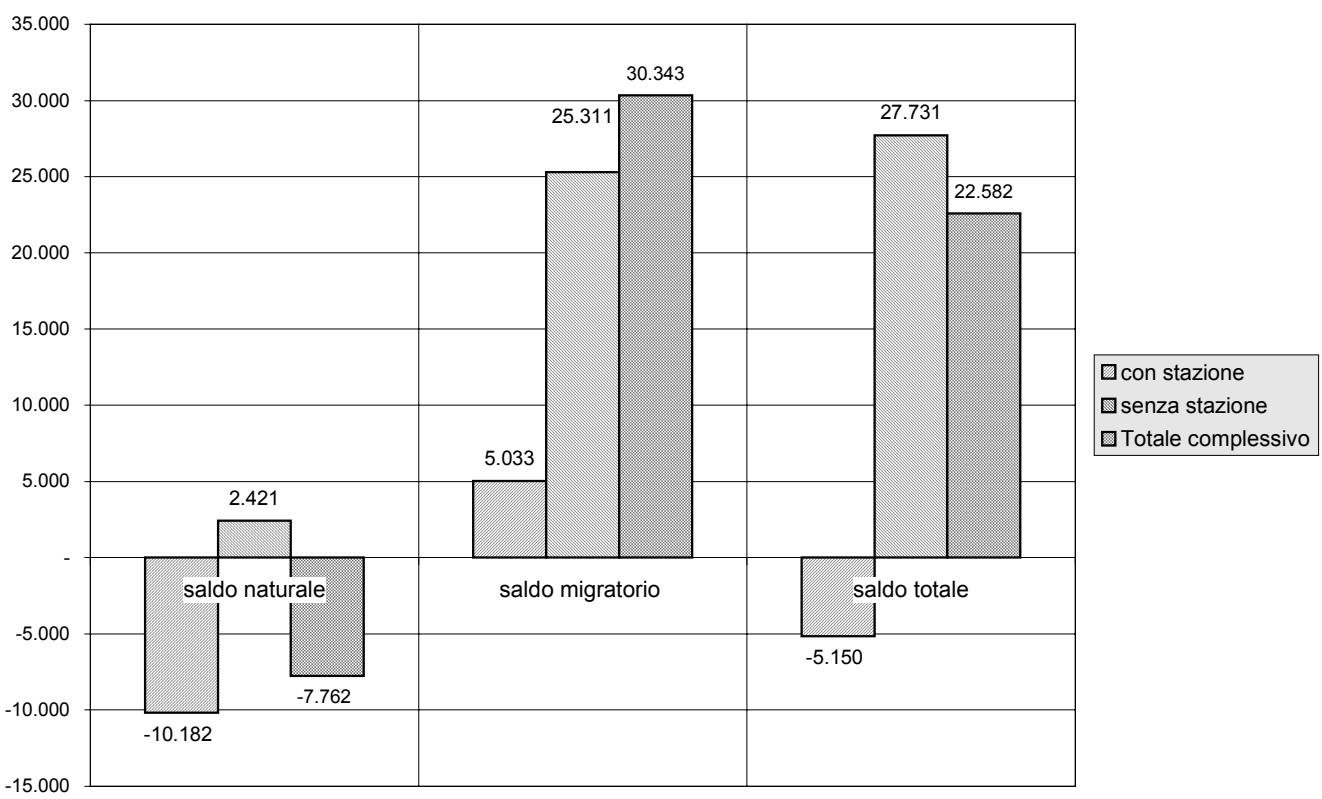
1.3
Variazione media annua della popolazione residente
nei comuni con e senza stazione ferroviaria
Valori percentuali



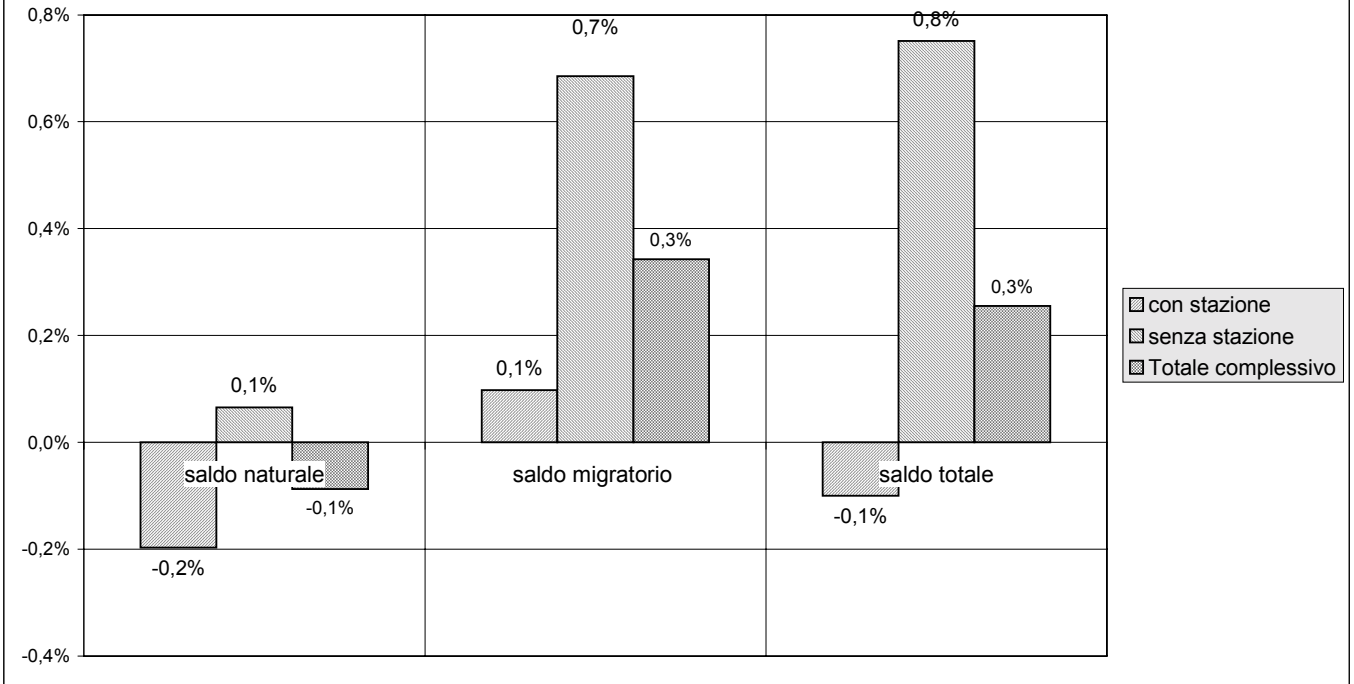
1.4
Variazione media annua della popolazione residente
nei comuni con e senza stazione ferroviaria
Valori assoluti



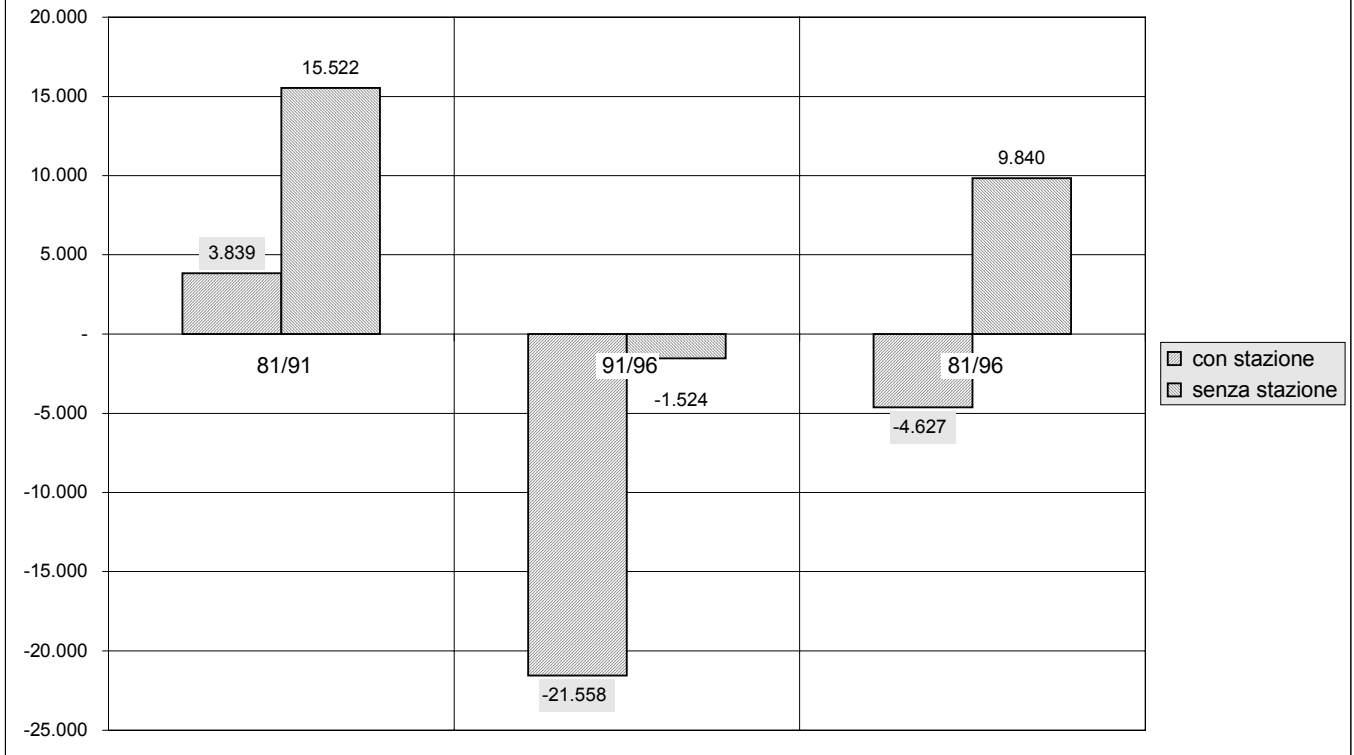
1.5
Movimento anagrafico 1992/97 nei comuni con e senza stazione
Variazioni assolute medie annue

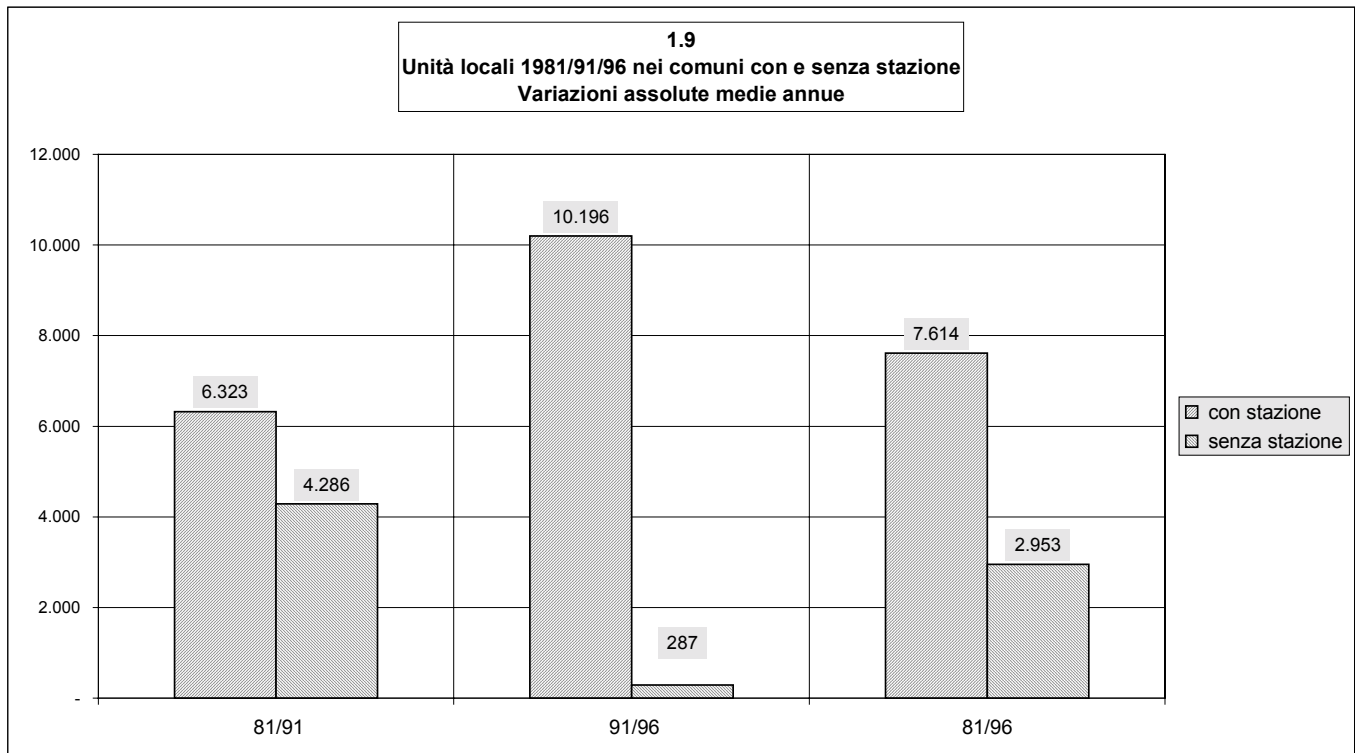
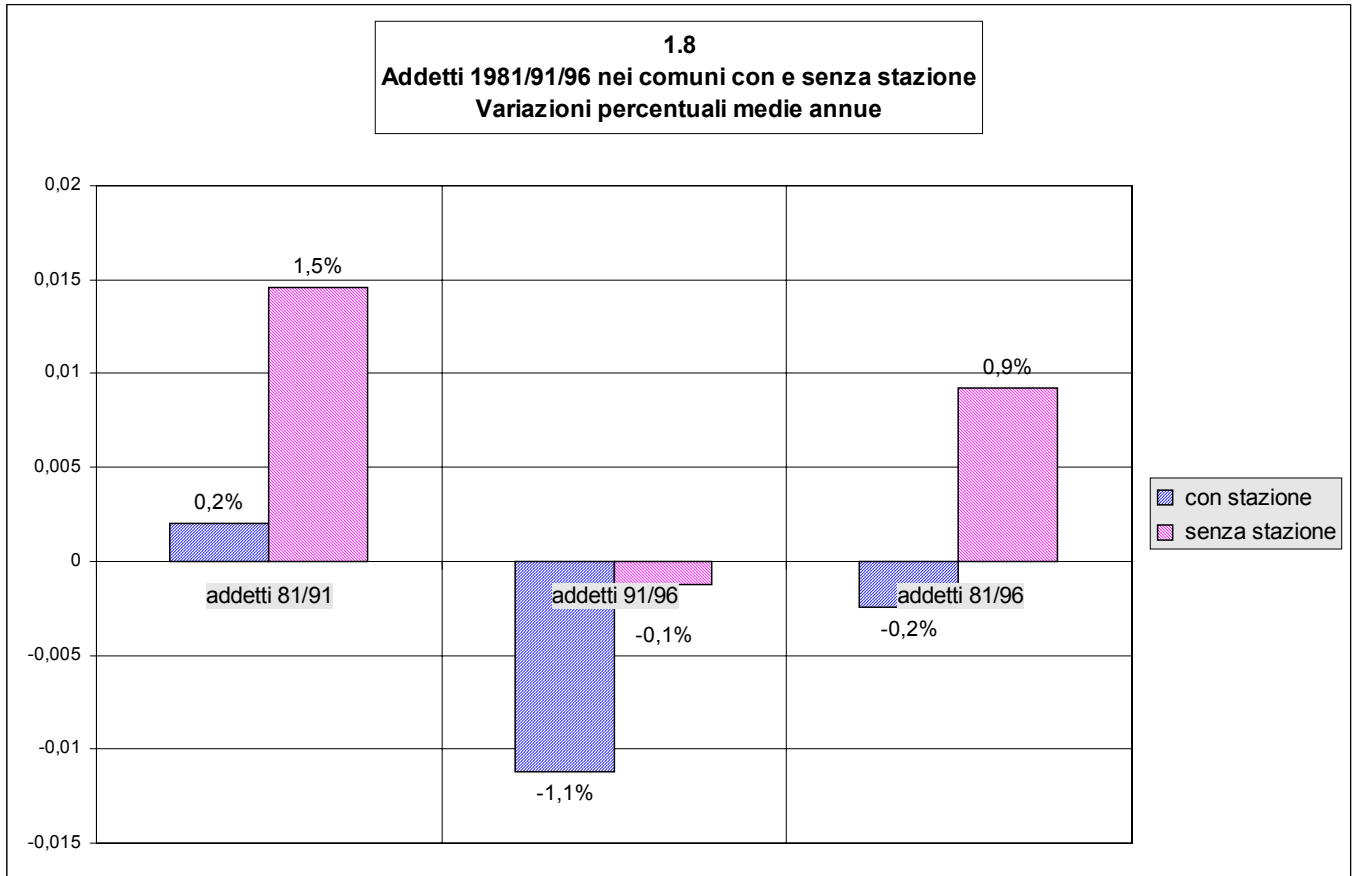


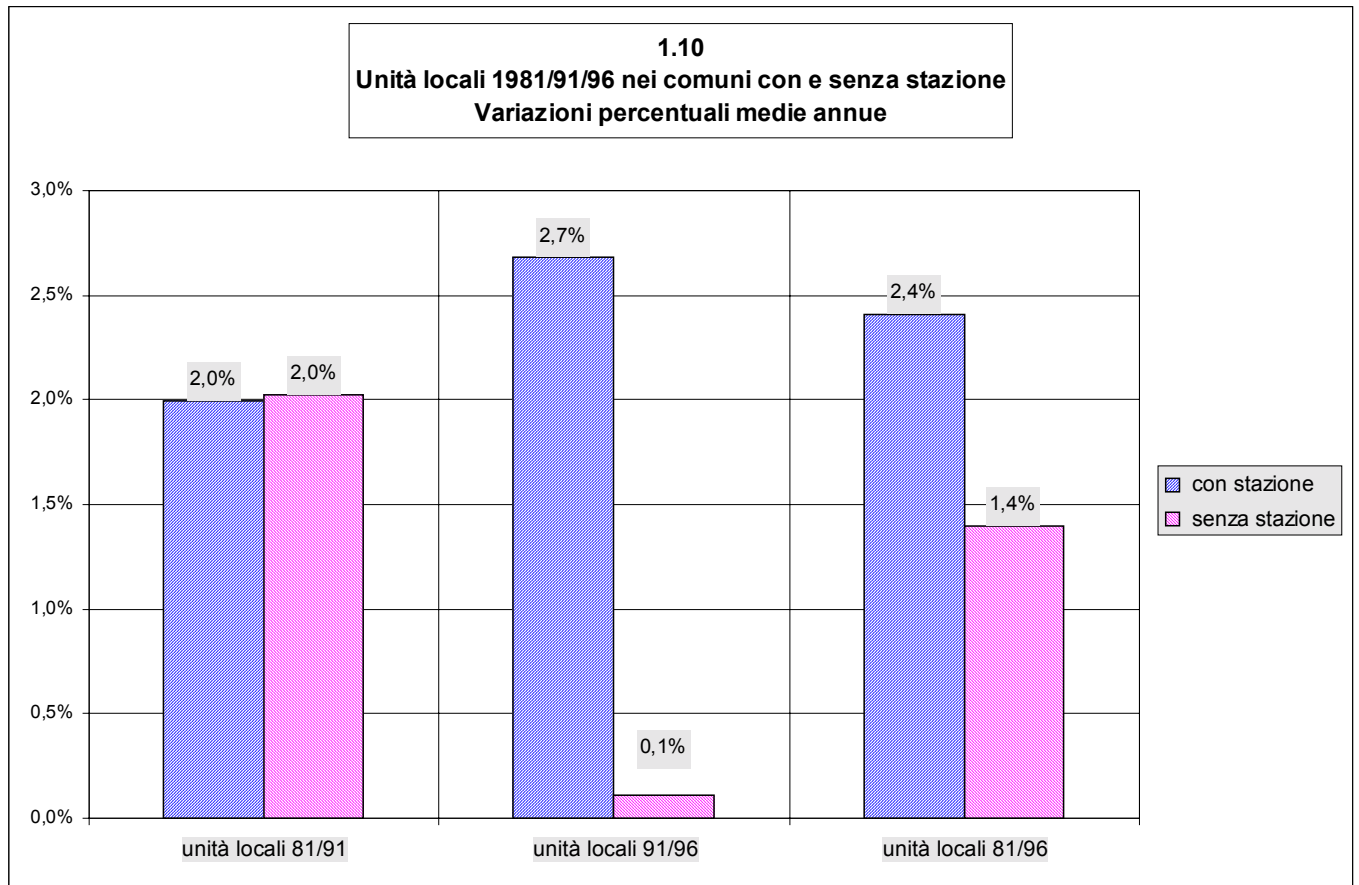
1.6
Movimenti anagrafici 1992/97 nei comuni con e senza stazione
Variazioni percentuali medie annue



1.7
Addetti 1981/91/96 nei comuni con e senza stazione
Variazioni assolute medie annue







Conc.S.M.A.17/9/91 n.872



1. **Valtellina** (1991). Nelle vallate alpine la ricerca di un difficile equilibrio tra la domanda di spazi per agricoltura, turismo, industria e moderni servizi pone difficili compiti alla pianificazione.

Conc.S.M.A.17/9/91 n.872



2. **Morbegno** (1991). Dall'originario nucleo attestato sul conoide, l'insediamento si è espanso a ventaglio verso la pianura alluvionale. Possiamo valutare gli esiti discutibili dell'urbanistica dello zoning alle prese con problemi oggettivamente difficili: la domanda di spazi per case, industrie, infrastrutture. Si poteva fare meglio? Che cosa possiamo aspettarci dai futuri piani?

Conc.S.M.A.17/9/91 n.872



- 3. Alto Lario (1991).** La piana formata dalla confluenza nel Lario nell'Adda e del Mera, di altissima sensibilità ambientale e paesistica, sollecitata da domanda di spazi per una molteplicità di funzioni, è un caso esemplare di area che richiede una pianificazione unitaria.

Conc.S.M.A.17/9/91 n.872



4. **La Valcamonica e il lago d'Iseo** (1991). L'immagine mostra gli effetti di un'urbanistica interamente affidata ai piani comunali, incapaci di coordinarsi tra loro e di organizzare correttamente i rapporti tra gli insediamenti e le reti infrastrutturali. In contesti come questo appare evidente lo scarto dimensionale tra il "modulo" ambientale della vallata e quello amministrativo dei comuni, chiamati a organizzare l'offerta di spazi nei confronti di una domanda a forte impatto.

Conc.S.M.A. 7/9/91 n.874



5. **Lumezzane** (1991). E' evidente l'eccessiva pressione cui è stato sottoposto l'ambiente vallivo per effetto di uno sviluppo economico formidabile. Esempio di "compattezza urbanistica" che non pare dover essere raccomandato come modello di sostenibilità. Caso esemplare di "fabbisogni non risolvibili alla scala locale" cui la pianificazione d'area vasta dovrà, per il futuro, sforzarsi di offrire risposte adeguate.

Conc.S.M.A.19/3/87 n.256



6. **Dorga Presolana** (1987). Classico esempio di "domanda esogena" (le seconde case) che ha indotto modificazioni profonde nell'ambiente ecologico e sociale di una valle alpina, secondo un modello che possiamo giudicare, a posteriori, poco sostenibile.

Conc.S.M.A.17/9/91 n.874



7. **Gardone Riviera** (1991). In un contesto che mantiene caratteri di straordinario pregio paesistico e ambientale, si accumulano problemi di difficile soluzione: la sovrapposizione di funzioni locali e di transito sulla strada statale, l'adeguamento dell'offerta turistica alle nuove domande di un turismo sempre più esigente e selettivo, la tutela di un'identità locale che rischia di essere soffocata dalla banalità delle lottizzazioni residenziali. Evidente l'esigenza di definire una strategia di sviluppo per l'intero sistema gardesano che orienti le scelte urbanistiche dei singoli comuni.

Conc.S.M.A.17/9/91 n.874



- 8. La sequenza dei laghi briantei da ovest verso est** (1991). Elemento caratteristico ed emblematico del paesaggio insubrico, i laghi morenici sono oggi interpretabili come una "rete ecologica" ad alto rischio di compromissione irreversibile. L'accento deve essere posto non solo sulla tutela delle acque e delle sponde, ma anche sul sistema di zone umide perilacuali e sulle lingue di terra che separano i diversi bacini tra loro.

Conc.S.M.A.21/7/93 n.022



9. **Panorama della Brianza** (1993). In un territorio a debole vocazione agricola e di antiche tradizioni industriali, l'alta densità insediativa convive con una presenza ancora rilevante di zone verdi e boscate. Il rischio è la banalizzazione del paesaggio e dell'ambiente ecologico, conseguente alla "tarmatura" del territorio a opera di una molteplicità di piccoli insediamenti e di una fitta rete di strade. A ciò tentano di opporsi in misura crescente le azioni di recupero dei centri storici e di creazione di aree protette. Un difficile compito di coordinamento attende la pianificazione affidata alle Province, chiamate, fra l'altro, a riorganizzare e potenziare un sistema di mobilità in parte in crisi (cfr. tavola 11 - Impatto dei movimenti pendolari).

Conc.S.M.A.1/10/90 n.1082



10. Erba (1990). Già densamente abitata e affetta da cronici problemi di mobilità, ma ancora ricca di spazi verdi e di attrattive ambientali, la Brianza assorbe ancora negli anni '90 il grosso dei trasferimenti residenziali dall'area milanese, che si sommano a vivaci dinamiche endogene di popolazione, industria e servizi.

Conc.S.M.A.10/8/94 n.1-271



11. La Brianza da Seveso (1994). Ciascun comune organizza le proprie zone residenziali e produttive, le proprie aree verdi secondo un modello "a scacchiera" evidente in questa immagine. In quale direzione possiamo auspicare che evolva questo modello? Lo si deve ripudiare o piuttosto razionalizzare con aggiustamenti incrementali? E quali? Il dibattito è aperto. Certamente si deve esigere la tutela e il consolidamento di alcuni residui "corridoi verdi" che ancora rimangono, perlopiù coincidenti con i confini comunali.

Conc.S.M.A.8/1/92 n.01-09



12. L'autostrada A4 a Dalmine (1992). L'autostrada A4 tra Milano e Brescia si snoda tra due quinte quasi continue di insediamenti produttivi, sia preesistenti (come la Dalmine) sia attratti dalla "visibilità" che la strada offre. E' un modello molto discutibile, soprattutto sotto il profilo paesistico, e tuttavia non privo di razionalità nello sfruttamento del territorio (le fasce a ridosso della strada sono inadatte per l'agricoltura e la residenza, gli edifici schermano il rumore). È un esempio che deve indurci a riflettere sui modi più efficaci per governare gli effetti indotti dalle nuove strade, scegliendo entro una gamma di opzioni strategiche che sono delineate nel capitolo.

Conc.S.M.A.30/7/91 n.663



13. Brianza comasca (1991). Un esempio della difficoltà dell'urbanistica a controllare poco apprezzabili tendenze dispersive, con evidenti aspetti irrazionali (il condominio multipiano isolato nei campi proprio vicino a un traliccio dell'alta tensione). Situazioni difficilmente recuperabili, anche sotto il profilo della mobilità sostenibile.

Conc.S.M.A.6/3/92 n.278



14. Corsico (1992). Le grandi occasioni perdute dello sviluppo recente nell'hinterland milanese: il modulo delle lottizzazioni (residenziali e produttive) non riesce a creare un ambiente urbano organico, nonostante le alte densità edilizie e la cospicua dotazione di spazi pubblici.

Conc.S.M.A.17/9/91 n.872



15. Castiglione delle Stiviere (1991). L'espansione segue un disegno compatto, con lotti di ampia dimensione e di forma regolare, disposti in modo da limitare le interferenze tra città e campi. Esempio che ben risponde al criterio dei "perimetri sensibili" illustrato al capitolo 16, ma che al tempo stesso mostra insufficiente attenzione al tema della forma urbana.

Conc.S.M.A.17/9/91 n.872



16. Palazzolo sull'Oglio (1991). Zone di espansione residenziale e produttiva si alternano agli spazi verdi, alcuni dei quali di elevata qualità. Quanto appare nell'immagine mostra un apprezzabile equilibrio tra compattezza e gradevolezza, tra ordine e diversità.

Conc.S.M.A.17/9/91 n.874



17. Chiari (1991). Un centro storico che ha ben mantenuto la propria leggibilità è circondato da ogni parte da espansioni recenti, nelle quali tipologie residenziali e produttive si mescolano senza soluzione di continuità. L'immagine mostra pregi e limiti del modello di espansione incrementale a corona, adottato dai piani di un gran numero di comuni.

Conc.S.M.A.21/12/81 n.610



18. Paesaggio della pianura irrigua (1981). La foto, non recente, mostra un paesaggio integralmente rurale, dal quale sono pressoché totalmente assenti segni di attività estranee all'agricoltura. In questo contesto assumono grande rilevanza paesistica le tracce degli antichi meandri fluviali, spesso associate a pur minimi dislivelli, che interrompono la continuità degli usi del suolo, assumendo la valenza di preziosi corridoi ecologici.

Conc.S.M.A.5/6/86 n.784



19. Oltrepò Pavese (1986). Paesaggio di fragili equilibri geologici, modellato nelle argille e caratterizzato dalla presenza dominante dei vigneti. In questi ultimi è evidente la conversione in atto dalle tradizionali disposizioni orizzontali dei filari a quelle verticali, non prive di controindicazioni sul piano ambientale ma più agevoli alle lavorazioni meccanizzate. Gli insediamenti si dispongono in esili file lungo i crinali, secondo un impianto di provata razionalità che sarebbe sbagliato non seguire anche al presente, ma che impone il controllo attento delle tipologie edilizie e dei moduli dimensionali planimetrici e altimetrici.

COORDINAMENTO ISTITUZIONALE

Assessore Giuliano Sala

COORDINAMENTO GENERALE

Mario Nova - Direttore Generale
Emilia Benfante
Mario Piana
Antonio Corradi

COORDINAMENTO SCIENTIFICO

Paolo Rigamonti
(Consulente)

GRUPPO DI ELABORAZIONE TECNICA

Stefano Barosi
Egidio Rossi
Umberto Vascelli Vallara
Luisa Pedrazzini
Luciana Genolini
Marisa Zuzzaro
Francesca Patriarca
Anna Rossi
Umberto Sala

COORDINAMENTO TECNICO OPERATIVO

Francesca Patriarca
Marisa Zuzzaro

COORDINAMENTO ELABORAZIONI CARTOGRAFICHE

Luisa Pedrazzini

CONTRIBUTI CARTOGRAFICI

Maria Rosa Marchetti
Luigi Bonini
Roberto Cestonato
Silvio Cominardi
Stefania Crotta
Marco Valerio Cotignola

HANNO PARTECIPATO CON CONTRIBUTI ED ELABORAZIONI

Sara Barberis
Andrea Bizzozzero
Monica Bottino
Stefano Buratti
Walter Callini
Giuseppe Campilongo
Luisa Casu
Maria Cristina Catozzi
Sergio Cavalli
Daniela Danielli

Aurelio Di Falco
Antonio Lampugnani
Loredana Mazzetti
Helge Mhertens
Giovanni Morini
Alessandra Norcini
Franco Oregioni
Claudia Pelizza
Carlo Silva