

2.1.1 Nuove prospettive di sviluppo per le regioni d'Europa

Lo sviluppo sostenibile e il ruolo delle Regioni

Uno sviluppo economico duraturo, che si traduca nel progressivo miglioramento della qualità della vita, presuppone di disporre con continuità di quelle risorse che concorrono, senza possibilità di sostituzione, alla produzione di beni e di servizi, e impone quindi di gestire l'uso delle risorse in modo tale da non eroderne la quota di capitale naturale. Questa affermazione, che costituisce il cardine del concetto di sviluppo sostenibile, implica l'integrazione delle politiche ambientali nelle politiche settoriali, come riconosciuto dal Trattato di Amsterdam, poiché l'ambiente costituisce il punto di partenza e di ricaduta di tutte le attività antropiche.

Nel campo delle proposte per lo sviluppo sostenibile, le Regioni hanno assunto una funzione importante nel rapporto con le politiche dell'Unione Europea, in quanto sono state fra gli interlocutori più attenti e propositivi, soprattutto durante l'elaborazione dello Schema di sviluppo dello spazio europeo.

Lo Schema di sviluppo dello spazio europeo

Approvato a Postdam nel maggio 1999, rappresenta il tentativo di portare a convergenza politiche territoriali su scala europea con politiche economiche e sociali.

Impostato secondo un approccio partecipativo e presentato come uno strumento di indirizzo l'Ssse si propone come quadro di riferimento per una migliore cooperazione tra le politiche settoriali europee, con impatto territoriale significativo, e quelle degli Stati membri, delle Regioni e delle città. L'Ssse è veicolo di relazione diretta tra UE, Regioni e città europee, che diventano formalmente attori del processo di sviluppo, anche senza la mediazione dello Stato membro cui appartengono.

In questo quadro, l'applicazione del principio di sussidiarietà 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 si riferiscono prevalentemente a tre grandi campi d'azione:

- # sviluppo territoriale policentrico;
- # parità di accesso alle infrastrutture e alle conoscenze;
- # uso prudente di beni naturali e culturali.

Si tratta di obiettivi necessariamente generali, da delineare in modo diverso per ciascuna delle 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, ad una valorizzazione del patrimonio naturale e culturale.

L'Ssse 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 a cui tutti gli Stati membri e le Regioni devono offrire il proprio contributo informativo.

Il Programma Interreg III 2000-2006 risulta essere il principale strumento di attuazione dell'Ssse, tramite la definizione di *azioni pilota*.

Il principale strumento finanziario dell'UE è rappresentato dal Fondo europeo di sviluppo regionale: al suo interno l'Ssse ripropone, come principale strumento finanziario per la propria attuazione, l'iniziativa comunitaria Interreg.

La riforma dei fondi strutturali 2000-2006 assegna a Regioni e Province importanti ruoli affidando, alle prime, il coordinamento dei progetti e, alle seconde, la realizzazione dei progetti ammessi al finanziamento dall'UE.

Agende 21 locali

L'Agenda 21 è un documento fondamentale, configurato a Rio de Janeiro nel 1992 ed espressivo di un programma finalizzato a tradurre i presupposti teorici della protezione dell'ambiente in azioni concrete, secondo un modello innovativo di crescita economica basata su una politica di conservazione e di accrescimento delle principali risorse ambientali.

L'Agenda 21 individua una serie di obiettivi economici, sociali, culturali e di protezione ambientale, per il cui raggiungimento è richiesto un attivo coinvolgimento sociale e un rafforzamento del ruolo delle autorità locali. In particolare, viene rivolto un preciso appello a tutte le comunità affinché mettano a punto un'Agenda 21 locale che traduca gli obiettivi generali in programmi e in azioni concrete, specifiche per le diverse situazioni, coordinando un processo di coinvolgimento dei cittadini e delle realtà, sociali ed economiche, locali.

Le azioni regionali e provinciali

L'adesione ai principi dello sviluppo sostenibile ha già trovato riscontro nella programmazione regionale che ha promosso l'uso razionale dell'energia, lo sviluppo dell'educazione e dell'informazione ambientale, l'adozione dei sistemi di gestione ambientale nelle imprese e la sollecitazione di attività di Agende 21 locali.

Gli interventi realizzati hanno avuto un riscontro estremamente positivo che induce a proseguire il percorso avviato, ampliando la collaborazione con le associazioni di categoria, i consorzi di filiera, il mondo della ricerca, le associazioni che rappresentano snodi fondamentali per realizzare il sistema della responsabilità condivisa, auspicato dai programmi comunitari.

Anche il mondo delle imprese appare sempre più consapevole dell'importanza della compatibilità tra le proprie attività e l'ambiente, non solo per evitare provvedimenti sanzionatori, ma anche per cogliere le opportunità che ne derivano in termini di migliore uso delle risorse e di competitività.

In linea generale, gli obiettivi definiti dalla Regione al fine di corrispondere agli impegni assunti in sede comunitaria possono essere così riassunti:

- # definizione dei tempi di realizzazione degli obiettivi;
- # promozione e sviluppo dell'adozione di Agende 21 locali;
- # attuazione di un sistema di monitoraggio e di osservazione per misurare e valutare le ricadute delle proprie azioni sul territorio;
- # sviluppo di un programma di azioni di formazione e di educazione ambientale, anche attraverso l'organizzazione di grandi eventi.

Riguardo al secondo obiettivo, la Regione Lombardia partecipa ad un'iniziativa promossa dal governo tedesco insieme ad altre diciotto Regioni metropolitane europee che promuovono politiche territoriali e iniziative di attuazione degli obiettivi dell'Agenda 21. E' inoltre affidato ad un Comitato regionale il compito di definire i temi prioritari da sviluppare e i criteri 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.

Si ritiene importante che le Province riferiscano i propri documenti di pianificazione e di programmazione agli obiettivi comunitari riferibili alla scala locale; in questo contesto si segnalano i seguenti temi:

- # *lo sviluppo sostenibile della città*, tramite il contenimento dell'espansione urbana; la gestione intelligente ed economica dell'ecosistema urbano (acqua, energia, rifiuti); la migliore accessibilità, grazie a mezzi di trasporto efficaci e non inquinanti;
- # *la preservazione e lo sviluppo del patrimonio naturale*, attraverso lo sviluppo delle reti ecologiche; l'integrazione e la considerazione delle biodiversità; la protezione dei suoli;

la gestione creativa dei paesaggi e del patrimonio culturale, con la riqualificazione dell'assetto paesistico regionale e lo sviluppo di strategie integrate per la protezione del patrimonio culturale minacciato o a rischio di degrado.

E', inoltre, necessario approfondire alla scala regionale e locale le dinamiche (insediative, produttive, di mobilità) che determinano le pressioni rilevanti sull'ambiente, così da definire le priorità d'intervento e le modalità di valutazione dei risultati.

I temi prioritari ed i criteri di valutazione per attuare politiche urbanistiche e territoriali sostenibili vengono individuati, di concerto tra Regione e Province, tramite:

- ## gli strumenti urbanistici comunali (Prg e varianti);
- ## gli strumenti della programmazione negoziata e i progetti di intervento urbano (Accordi di programma, Pru, Pii, Prusst ecc.);
- ## i progetti di riqualificazione urbanistica e territoriale in genere.

Riferimenti bibliografici e siti internet

- ## Regione Lombardia, 2000, *Rapporto sullo Stato dell'Ambiente 1999*.
- ## Regione Lombardia, Direzione Generale Urbanistica, 2000, *Linee generali di assetto del territorio lombardo – Criteri di pianificazione urbanistica e di assetto insediativo 1999*.
- ## Regione Lombardia, 2000, *Programma Regionale di Sviluppo 1999*.

2.1.2 Le opzioni di fondo della pianificazione territoriale

Tendenze, opzioni, politiche

Lo Schema di sviluppo spaziale europeo propone un iter metodologico che può essere riassunto nella seguente sequenza:

- ## riconoscimento delle tendenze;
- ## formulazione di opzioni a carattere spaziale, coordinate e compatibili, al fine di fornire i riferimenti necessari per poter sviluppare un'ampia gamma di azioni e di misure efficaci;
- ## definizione di politiche nell'ambito delle opzioni, intese come alternative effettivamente percorribili, ognuna delle quali comporta vantaggi e svantaggi che devono essere attentamente soppesati.

La diffusione insediativa residenziale

Le politiche della Regione Lombardia in tema di diffusione insediativa residenziale, se da un lato prendono atto dell'esistenza sul territorio lombardo di rilevanti processi di riorganizzazione dell'assetto insediativo e di redistribuzione sia della popolazione sia delle attività, dall'altro, con la legge regionale 5/1/2000, n.1 non incentivano a una politica di contenimento, che contrasti la domanda all'esterno delle aree più densamente urbanizzate, limitando le previsioni di espansione contenute nei Prg e demandando l'intervento ai Piani provinciali, eventualmente con il supporto di specifiche norme e di disposizioni di legge.

Le possibili linee di sviluppo andrebbero dunque indirizzate verso un raffreddamento dei processi diffusivi contrastando il flusso uscente dalle aree più densamente urbanizzate e recuperando l'attrattività delle aree urbane mature, migliorandone sia la competitività dell'offerta residenziale sia la qualità complessiva dell'ambiente urbano. Le politiche territoriali inoltre, non dovrebbero trascurare, in quanto aspetti positivi rilevanti delle tendenze in atto (Paragrafi 1.1.1 e 1.3.2): il recupero e la rivitalizzazione delle aree rurali; la razionalità geografica nell'ambito delle dinamiche metropolitane; la polifunzionalità, da promuovere sia nelle città sia nelle aree di espansione.

La diffusione degli insediamenti produttivi

Preso atto della realtà del territorio lombardo, le linee d'azione ad essa più aderenti e quindi più agevolmente attuabili coincidono con politiche di minimizzazione degli impatti negativi, che intervengono non tanto sulla localizzazione quanto sulla dimensione degli insediamenti produttivi.

Il Programma Regionale di Sviluppo prevede, tra gli obiettivi specifici, diversi interventi su due livelli. Alla scala regionale prevede: il potenziamento e la riqualificazione delle attività, assicurando le più favorevoli condizioni di sviluppo sostenibile; il recupero di aree e di fabbricati dismessi, nonché l'infrastrutturazione di nuove aree e il completamento-miglioramento di quelle esistenti; la definizione delle aree omogenee-distretti industriali. A livello provinciale, invece, fornisce indicazioni volte alla qualificazione e alla specializzazione delle aree produttive.

I grandi interventi infrastrutturali

In merito ai grandi interventi infrastrutturali si rileva una situazione ancora caratterizzata da incertezza. Allo stato attuale si devono ancora approfondire diversi argomenti:

- ## in che modo valutare le scelte progettuali, anche dal punto di vista della pianificazione generale;
- ## come governare, con gli strumenti della pianificazione, gli effetti degli interventi infrastrutturali sulle tendenze insediative e sull'uso del suolo;
- ## con quali strumenti conseguire gli obiettivi.

Se da un lato non sono accettabili politiche che non prevedano forme di controllo e di recupero, dall'altro non sono neppure applicabili al caso lombardo politiche che escludano la possibilità di sviluppi operativi. Sembrano invece proponibili delle linee d'azione che, sulla base di accordi tra i soggetti che promuovono le opere e gli Enti locali interessati, massimizzino il beneficio dell'intervento contenendo, al tempo stesso, il rischio di effetti indotti indesiderati nel territorio interessato. Le politiche future in tema di mobilità dovranno tenere conto del fatto che se da un lato il modello emergente di organizzazione a rete implica domande crescenti di interconnessione e di mobilità, dall'altro la trama infrastrutturale ha, fino ad oggi, subito un'evoluzione autonoma rispetto a quella dei processi insediativi (Paragrafo 1.1.2).

Attività e strumenti regionali

In un quadro di generale trasformazione e di evoluzione dei ruoli della Regione il Piano territoriale regionale, anch'esso rinnovato, è destinato ad assumere un ruolo particolare in quanto strumento di riferimento di rilevanza strategica per l'attuazione delle politiche regionali con ricadute territoriali. La formazione di un quadro conoscitivo e di riferimento dello stato delle territorio e delle programmazioni, l'individuazione delle varianti programmatiche e delle politiche, nonché la definizione degli elementi per la valutazione delle scelte dovranno costituire i momenti sui quali dovrà strutturarsi il Piano.

La sua dinamicità e la sua aggiornabilità dovranno essere garantite da un processo di revisione continua e dall'integrazione con un sistema di supporto alle decisioni basato sul Sistema informativo territoriale, che costituirà anche lo strumento fondamentale per una valutazione di merito delle ricadute territoriali dei programmi e dei progetti regionali, fornendo così al decisore alcuni degli elementi utili alla effettuazione della scelta.

Gli impegni per lo sviluppo delle attività regionali si incentreranno, pertanto, sulla riforma normativo-urbanistica, sulle azioni finalizzate alla valorizzazione e alla riqualificazione del territorio e sull'adeguamento della pianificazione, territoriale e paesistica, continuando ad incentivare l'utilizzo di strumenti di programmazione territoriale e definendo programmi di intervento di sviluppo territoriale.

In particolare, si svilupperanno le iniziative volte alla sempre più completa conoscenza delle caratteristiche territoriali nonché quelle finalizzate all'indagine dei fenomeni di instabilità naturale (frane e alluvioni).

Riferimenti bibliografici e siti internet

- # Regione Lombardia, 2000, *Rapporto sullo Stato dell'Ambiente 1999*
- # Regione Lombardia, Direzione Generale Urbanistica, 2000, *Linee generali di assetto del territorio lombardo – Criteri di pianificazione urbanistica e di assetto insediativo 1999.*
- # Regione Lombardia, 2000, *Programma Regionale di Sviluppo 1999.*
- # Regione Lombardia, Unità organizzativa programmazione e pianificazione territoriale, 2001, *Programmi e obiettivi di politica territoriale e urbanistica.*

2.2.1 Il Piano territoriale di coordinamento provinciale

Natura e contenuti

Il Ptcp, in base all'art.3 della legge regionale 5/1/2000, n.1, provvede, coerentemente con gli strumenti di pianificazione e di programmazione regionali nonché in base alle proposte dei Comuni e degli altri Enti locali, a coordinare l'individuazione degli obiettivi generali relativi all'assetto e alla tutela territoriale e, sulla base di tali presupposti, definisce le conseguenti politiche, le misure e gli interventi da attuare.

Il Ptcp, in quanto atto di programmazione generale, definisce gli indirizzi strategici di assetto del territorio a livello sovra comunale quanto a infrastrutture, aspetti di salvaguardia paesistico-ambientale, assetto idrico, idrogeologico ed idraulico-forestale, e può individuare, previa intesa tra la Provincia e i Comuni interessati, aree da destinare al soddisfacimento di specifici fabbisogni non risolvibili su scala comunale.

Più precisamente, il Ptcp riporta l'indicazione delle vocazioni territoriali generali (insediativa, agricola, ambientale) con riguardo agli ambiti di area vasta e le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale; contiene, inoltre, il programma generale delle maggiori infrastrutture, pubbliche e private, e delle principali linee di comunicazione e la relativa localizzazione di massima sull'intero territorio provinciale (Fig. 1).

Il Ptcp ha efficacia di Piano paesistico-ambientale, fatto salvo quanto disposto dalla legge regionale 27/5/1985, n.57 relativamente ai Piani di coordinamento dei parchi, e quindi provvede ad individuare sia le zone di particolare interesse paesistico-ambientale sia gli ambiti territoriali in cui risulti opportuna l'istituzione di parchi locali di interesse sovra comunale.

La L. R. 1/2000, infine, delega alle Province, nell'ambito ed in coerenza con il Ptcp, alcuni compiti: il rilascio di autorizzazioni sia per lo scavo dei pozzi sia per gli attingimenti e le piccole derivazioni; il controllo sulle costruzioni nelle zone sismiche; le funzioni amministrative relative alla programmazione, sentiti gli Enti locali interessati, di aree industriali e di aree ecologicamente attrezzate di carattere sovra comunale.

I rapporti con gli altri Piani

Piano di bacino - In forza dei propri contenuti idrogeologici, il Ptcp potrà dettare specifiche indicazioni circa la redazione dello studio geologico, relativo alla pianificazione urbanistica comunale, ad integrazione di quanto previsto dal Piano per l'assetto idrogeologico. Pertanto, le Province possono emanare disposizioni, integrative e di dettaglio, rispetto a quelle del Piano di bacino.

Piano cave - Nelle zone di interesse paesistico individuate dal Ptcp potranno essere fornite indicazioni in merito all'attività estrattiva.

Piano rifiuti - Nell'ambito del quadro delle infrastrutture che il Ptcp deve definire, possono essere ricompresi gli impianti per lo smaltimento e il trattamento dei rifiuti urbani, relativamente ai quali il Piano potrà, quindi, fornire specifici indirizzi.

Piano parco - E' necessario, pur nel rispetto della specificità dei rispettivi contenuti, coordinare tra loro il Piano parco e il Ptcp in una logica di copianificazione. Secondo l'art. 3 della L. R. 1/2000, il Ptcp recepisce i contenuti naturalistico-ambientali (tutela della fauna, della flora e della vegetazione) dei Piani dei parchi e coordina con gli Enti gestori la definizione delle indicazioni territoriali.

Approvazione, concertazione ed effetti

La Provincia, già in fase di predisposizione del 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 di programmazione regionali necessari per la redazione del Piano.

Tale fase di *scooping* è facoltativa ma, consentendo il dialogo tra le istituzioni, agevola l'iter di approvazione del Piano stesso (Fig. 2).

Il Ptcp viene adottato e approvato dalla Provincia cui spetta anche il compito di trasmetterlo alla Giunta regionale affinché ne verifichi la conformità alle disposizioni della L. R. 1/2000 la coerenza con le linee generali di assetto del territorio regionale nonché con gli strumenti di pianificazione e di programmazione regionali.

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 sovra comunale. 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 sovra comunale del Ptcp.

Per quanto riguarda il regime di salvaguardia e l'adeguamento, da parte degli altri strumenti, alle indicazioni del Ptcp, la norma di riferimento continua ad essere la L. R. 1/2000, art. 3 e art. 4:

- ## dalla data di pubblicazione e, comunque, per non oltre due anni dalla medesima, è vietata la realizzazione di interventi in contrasto con le specifiche previsioni del Piano inerenti agli aspetti di carattere sovra comunale, salva espressa deroga da parte della Provincia;
- ## i Comuni interessati adeguano il proprio strumento urbanistico generale entro due anni dalla data di approvazione del Ptcp;
- ## il Programma regionale per l'edilizia residenziale pubblica determina le linee di intervento nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, tenuto conto della programmazione territoriale della Provincia, con particolare riferimento al soddisfacimento dei bisogni abitativi rilevati per singoli ambiti territoriali e per tipologie di intervento, da assolvere mediante interventi di edilizia residenziale pubblica.

Il ruolo della Regione

La Regione passa pertanto da ruoli gestionali attivi e diretti ad una posizione di soggetto di programmazione e di indirizzo; in particolare, nella fase di avvio della pianificazione provinciale e di prima attuazione delle linee generali di assetto del territorio regionale, emerge la necessità di instaurare rapporti costruttivi con le Province anche attraverso procedure di copianificazione.

A partire dall'autunno 2000, è stato attivato un tavolo politico-istituzionale con tutte le Province al fine di avviare una serie di attività propedeutiche alla predisposizione dei vari Ptcp.

Nell'ambito di questi incontri si è riscontrato il bisogno di articolare il confronto in più tavoli tecnici, sviluppati per singole tematiche, con la partecipazione sia di tecnici designati dalle Amministrazioni provinciali, sia di referenti delle Direzioni Generali regionali di volta in volta interessate.

Riferimenti bibliografici e siti internet

- €# Regione Lombardia, Direzione Generale Tutela Ambientale, 2000, *Progetto di fattibilità per un programma ecologico ambientale regionale*.
- €# Regione Lombardia, 2000, *Rapporto sullo Stato dell'Ambiente 1999*.
- €# Regione Lombardia, Direzione Generale Urbanistica, 2000, *Linee generali di assetto del territorio lombardo – Criteri di pianificazione urbanistica e di assetto insediativo 1999*.
- €# Regione Lombardia, 2000, *Programma Regionale di Sviluppo 1999*.
- €# Regione Lombardia, Unità organizzativa pianificazione e programmazione territoriale – Struttura pianificazione territoriale, 2001, *La pianificazione provinciale: i primi esiti di applicazione delle nuove metodologie di copianificazione*.
- €# <http://www.provincia.milano.it>

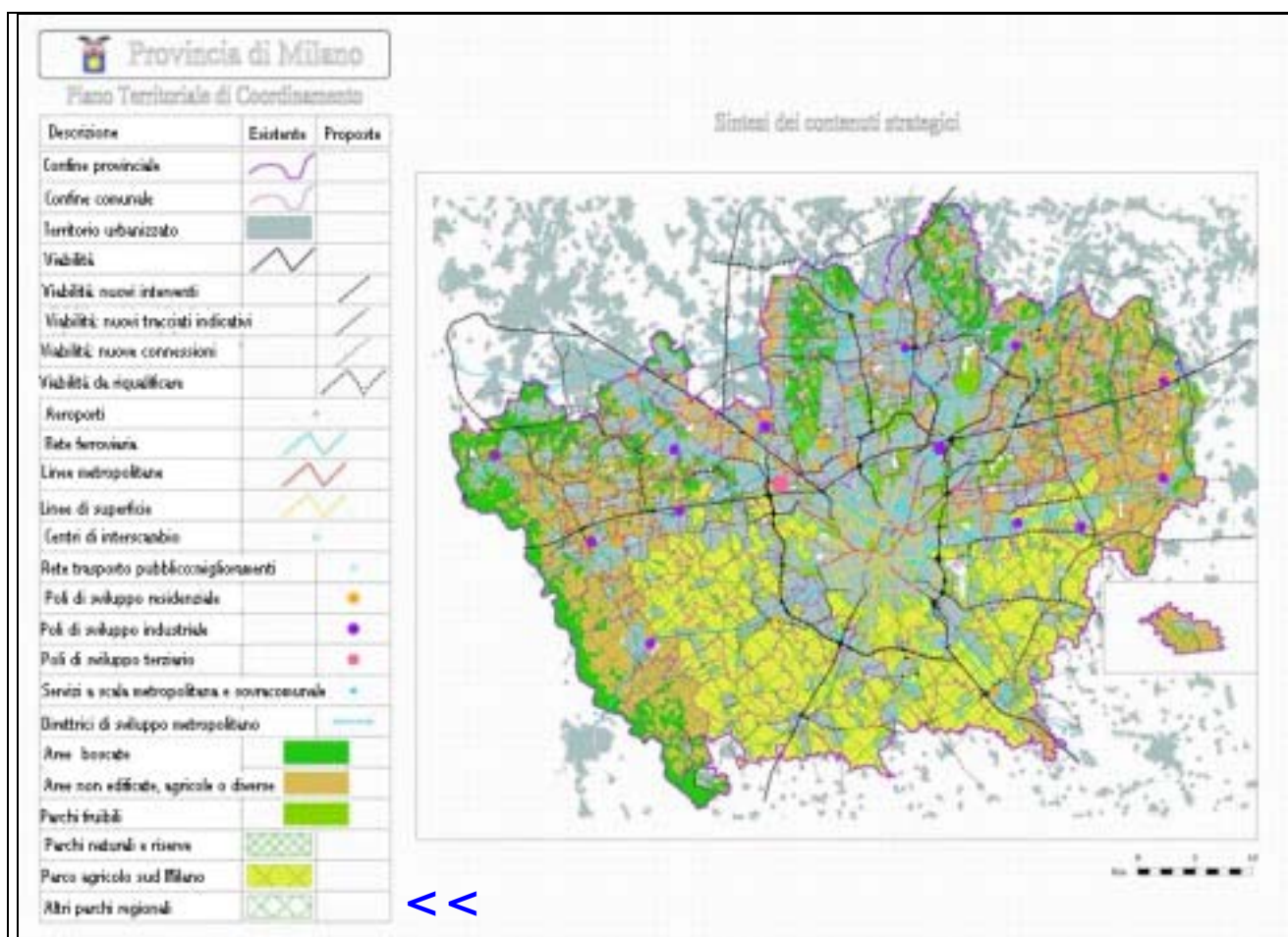


Figura 1 Tavola del Ptcp della Provincia di Milano

Fonte: <http://www.provincia.milano.it>.

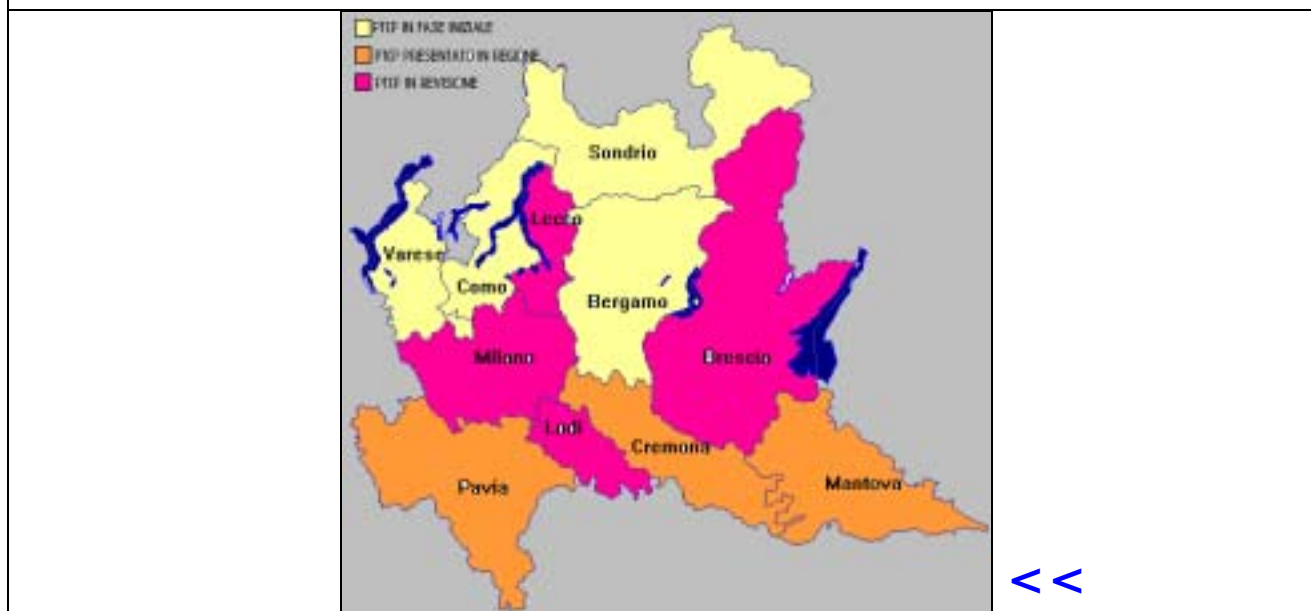


Figura 2 Situazione dei Piani provinciali in Lombardia, 2000

Fonte Regione Lombardia

2.2.2 Le procedure di formazione del Piano regolatore generale

La legge regionale 5/1/2000, n.1 attuando il principio di sussidiarietà in campo urbanistico, sancisce due principi fondamentali: la *co-pianificazione* nella definizione delle scelte urbanistiche e l'*auto-approvazione* del Prg.

Entrando nel merito delle nuove norme, è possibile operare una ripartizione tra disposizioni immediatamente operative (riguardanti il principio di co-pianificazione) e disposizioni che opereranno a partire dall'entrata in vigore del Ptcp (concernenti il principio di auto-approvazione del Prg).

Norme di immediata operatività

Tra le norme di immediata operatività rientrano le regole procedurali miranti ad assicurare ai cittadini sia un'adeguata informazione in merito alla definizione delle scelte urbanistiche, mediante la pubblicazione su un quotidiano delle varie fasi del procedimento di formazione del Prg, sia una concreta partecipazione alla formazione del Prg stesso e delle sue varianti.

Al fine di valutare contestualmente i vari interessi pubblici e di collegare i livelli partecipativi di natura prettamente istituzionale con quelli di natura sociale, alcune norme di immediata operatività traducono la necessità di indire, in sede di predisposizione del Prg, apposite forme di consultazione (Conferenza dei servizi della Regione, della Provincia e delle altre amministrazioni interessate).

Più in generale, le nuove modalità operative riguardano le fasi di predisposizione e di formazione dello strumento urbanistico generale e delle sue varianti. Per le varianti non strutturali, disciplinate dalla legge regionale 23/6/1997, n.23 e per il Regolamento edilizio, la L. R. 1/2000 introduce specifiche innovazioni procedurali consistenti sia nell'attribuzione al Comune, e non più alla Regione, della pubblicazione sul Burl delle varianti, sia nell'approvazione definitiva dei piani attuativi di interesse sovra comunale in capo al Consiglio comunale e non più alla Giunta regionale.

La recente legge regionale 15/1/2001, n.1 prevede, infine, che attraverso lo strumento urbanistico generale i Comuni disciplinino le eventuali variazioni relative alle destinazioni d'uso di aree e di edifici immobili nonché gli interventi nei centri storici.

Norme applicabili dall'entrata in vigore del Ptcp

Le norme legate al principio di auto-approvazione entreranno in vigore in tempi differenziati Provincia per Provincia, in relazione alla data di entrata in vigore dei rispettivi Ptcp.

Le novità procedurali introdotte in ordine all'approvazione dei Prg e relative varianti, riguardano il meccanismo di approvazione sia del Prg sia dei Piani attuativi di interesse sovra comunale che spetta, in via esclusiva, al Comune su parere della Provincia; qualora la Provincia, nel suo parere, evidenzi elementi di incompatibilità con il proprio Ptcp, il Comune, in sede di decisione sulle osservazioni e di approvazione definitiva del Prg, dovrà provvedere ai necessari adeguamenti. L'intervento sostitutivo della Regione è previsto solo nel caso in cui il Comune non provveda ai predetti adeguamenti, mentre è ammesso l'intervento sostitutivo della Provincia in caso di ipotesi di Prg contrastanti con le previsioni contenute in strumenti pianificatori di livello sovra comunale nonché con i vincoli paesistico-ambientali, idrogeologici e di tutela del patrimonio storico-artistico.

Infine 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.

Riferimenti bibliografici e siti internet

- # Regione Lombardia, Direzione Generale Tutela Ambientale, 2000, *Progetto di fattibilità per un programma ecologico ambientale regionale*.
- # Regione Lombardia, 2000, *Programma Regionale di Sviluppo 1999*.
- # Regione Lombardia, Direzione Generale Urbanistica, 2000, *Linee generali di assetto del territorio lombardo – Criteri di pianificazione urbanistica e di assetto insediativo 1999*.

2.3.1 Il governo delle trasformazioni territoriali

Una pianificazione interprete delle domande

Lo statuto dell'urbanistica si regge sul delicato equilibrio tra i limiti operativi degli strumenti, le trasformazioni degli assetti territoriali, i limiti ambientali e la domanda della società e del mercato; in particolare, per questa ultima, si avvertono segni di imprevedibilità, incompatibili con i lunghi tempi di risposta, connaturati nella consuetudine del Piano. Occorre pertanto reperire nuovi orientamenti per interpretare la domanda.

Gli obiettivi della pianificazione ai diversi livelli

Alla luce dei nuovi orientamenti ispirati ai principi di sussidiarietà e di sostenibilità che trovano espressione nella legge regionale 5/1/2000, n.1 l'attenzione si sposta:

- # *sul piano delle interrelazioni*, dal mero controllo regionale ad una proficua cooperazione nel governo delle trasformazioni territoriali;
- # *sul piano dei contenuti*, dal semplice sviluppo della capacità insediativa alla valutazione dell'impatto sull'ambiente delle scelte di Piano.

Alla scala locale, vanno sviluppati i temi delle nuove identità sociali e culturali, del senso di appartenenza, delle peculiarità insediative, della qualità urbana, della sicurezza e del valore ambientale di dettaglio.

Alla scala provinciale, in un'ottica di rigorosa sussidiarietà, il Ptcp valuta le scelte locali alla luce della coerenza ambientale e del rispetto del principio della co-pianificazione, istituito con la L. R. 1/2000. Si istituisce, pertanto, presso le Province, una conferenza dei Comuni e delle Comunità montane, con funzioni consultive e propositive in materia di pianificazione; si prevede un'intesa tra la Provincia e i Comuni, al fine di individuare, in sede di formazione di Ptcp, i fabbisogni non risolvibili alla scala comunale; si indice, in sede di predisposizione del Piano regolatore comunale, una consultazione di Regione, Provincia e altre amministrazioni interessate.

Il quadro programmatico regionale viene a costituire un punto di riferimento fondamentale per il governo del territorio ai livelli provinciale e comunale, cui fornisce criteri metodologici, indirizzi di contenuto e opzioni strategiche; con esso si dovranno pertanto coordinare le scelte degli Enti locali, in fase di predisposizione dei loro Piani.

Le linee della programmazione generale della Regione, trovano la loro compiuta definizione nel Documento di programmazione economico-finanziaria regionale e nel Programma Regionale di Sviluppo che costituisce parte integrante del Dpefr e che, attraverso il collegamento politiche-obiettivi-progetti, evidenzia il rapporto che intercorre tra le linee programmatiche e i progetti strategici.

Concezioni regionali della pianificazione

Crescita, competitività e coesione sociale, in un quadro di sostenibilità ambientale, costituiscono la sfida principale della Regione Lombardia.

Le indicazioni programmatiche del Dpefr puntano sull'individuazione di progetti concepiti in una visione strategica e integrata, che attivi i diversi attori in un processo condiviso, e che risolva i deficit infrastrutturali incentivando le potenzialità di sviluppo locale. In questo quadro, assumono particolare importanza gli strumenti della programmazione negoziata di livello locale, soprattutto 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.

Le linee prioritarie delle politiche regionali in campo territoriale prevedono l'attuazione del 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; il completamento della riforma della normativa urbanistica regionale; il pieno recepimento delle normative comunitarie in materia di valutazione di impatto ambientale.

Inoltre, il principio dello sviluppo sostenibile influenza le politiche territoriali ed ambientali della Regione Lombardia, data 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 e storico-culturali. Il patrimonio storico e culturale viene riconosciuto come risorsa essenziale per lo sviluppo del sistema socio-economico regionale.

Infine, una particolare attenzione è rivolta alla creazione di sistemi informativi di interesse territoriale, per derivarne un patrimonio di conoscenze che, interrelate tra loro, costituiranno una base di grande importanza per le attività di pianificazione; si possono citare: il sistema informativo per la valutazione di impatto ambientale, il sistema informativo regionale dei beni ambientali, il sistema informativo regionale dei beni culturali, l'osservatorio permanente sulle aree dismesse, il sistema informativo sulla bonifica e l'irrigazione del territorio, il sistema informativo regionale per l'ambiente, le banche dati pedo-ambientali dell'Ersal.

Riferimenti bibliografici e siti internet

- €# Regione Lombardia, Direzione generale tutela ambientale, 2000, *Progetto di fattibilità per un programma ecologico ambientale regionale*.
- €# Regione Lombardia, 2000, *Programma Regionale di Sviluppo 1999*.
- €# Regione Lombardia, Direzione Generale Urbanistica, 2000, *Linee generali di assetto del territorio lombardo - Criteri di pianificazione urbanistica e di assetto insediativo 1999*.

2.3.2 Gli indirizzi di assetto per la pianificazione provinciale

La predisposizione del Ptcp si inserisce in un processo di pianificazione del territorio lombardo in evoluzione, soprattutto a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale 5/1/2000, n.1.

Nella fase di elaborazione del Ptcp, è opportuno che il rapporto tra Provincia e Comuni sia caratterizzato da una effettiva cooperazione, poiché entrambi gli Enti sono impegnati a perseguire, benché da posizioni diverse, i medesimi obiettivi di qualità ambientale e paesistica, di competitività territoriale e di sostenibilità ambientale.

Ai sensi della L. R. 1/2000, il Ptcp è indubbiamente un atto di programmazione territoriale generale, con valenza di Piano paesistico e ambientale, che assume un mandato ampio per gli obiettivi generali e uno più specifico per gli indirizzi strategici, nonché una competenza sulle politiche insediative subordinata alle intese con i Comuni interessati.

La tutela delle risorse paesistico-ambientali

I Ptcp sono destinati a divenire, a tutti gli effetti, importanti tasselli del Piano del paesaggio lombardo; i criteri regionali, emessi ai sensi della legge regionale 9/6/97, n.18 delineano un percorso metodologico e forniscono indicazioni atte a garantire la coerenza tra i diversi Piani. Il metodo proposto assume, come prima azione fondamentale, una fase ricognitiva, svolta in coerenza con le indicazioni contenute nel Piano territoriale paesistico regionale e secondo gli indirizzi forniti dai criteri regionali. Le fasi seguenti prevedono: l'attribuzione della rilevanza paesistica alle diverse componenti, in relazione sia ai rapporti visuali sia a quelli strutturali; l'evidenziazione dei nodi e delle connessioni della tessitura storica del territorio provinciale; la ricognizione del degrado paesistico-ambientale. La successiva fase di sintesi individua ambiti, sistemi ed elementi di rilevanza paesistica su cui si basano i giudizi tramite i quali il Piano provinciale: definisce le proprie previsioni e quelle dei Piani di settore; valuta le indicazioni dei Prg, l'efficacia e la completezza del sistema dei vincoli vigente; individua le opportunità di valorizzazione paesistica e le situazioni di degrado; articola la propria disciplina paesistica garantendo la coerenza degli interventi a livello locale.

Lo sviluppo sostenibile degli insediamenti

L'obiettivo della sostenibilità deve permeare, a tutti i livelli e in modo trasversale, l'azione pianificatoria al fine di consentire una integrazione delle tematiche ambientali con le scelte di assetto insediativo e di sviluppo in generale.

La Lombardia è una Regione in cui sono in atto rilevanti processi di riorganizzazione territoriale, che configurano un modello *diffusivo* in contrasto con la storica configurazione policentrica. E' quindi possibile avanzare l'ipotesi di due scenari, tra i quali muovere gli indirizzi di piano in maniera da contemperare le necessità dello sviluppo con i limiti della compatibilità ambientale:

di redistribuzione: scenario sostanzialmente in atto, che assume come modello l'area vasta multinodale polarizzata;

di riarticolazione: scenario potenziale che prefigura l'organizzazione territoriale reticolare.

La rete verde territoriale

In bilico tra i due scenari della redistribuzione e della riarticolazione, il progetto strategico di composizione della rete ecologica non va inteso come semplice individuazione di connettivi verdi per collegare ambiti di tutela già esistenti, ma piuttosto come sistema interamente da realizzare e da tutelare.

Il documento regionale indica, pertanto, alcuni criteri fondamentali per la definizione di una rete ecologica da parte delle Province, strutturata su elementi fondamentali da connettere tra loro. La rete si compone di:

- # *una struttura primaria*, ossia ambiti ad elevata naturalità e di considerevoli dimensioni, con varietà di habitat e continuità fra ecosistemi diversi, che rappresenta la componente principale della rete ecologica;
- # *nodi*, ossia ambiti più o meno vasti, con caratteristiche di naturalità diffusa e/o con emergenze di significativo interesse, rappresentativi di elementi essenziali per la riconduzione a rete del sistema;
- # *collegamenti*, ossia fasce verdi, con vari livelli di naturalità e ampiezza, che rappresentano la parte da realizzare e tutelare per il collegamento dei *nodi*.

Nella definizione della rete verde le Province dovranno individuare, all'interno dei Parchi regionali oltre che in tutto il territorio di competenza, gli ambiti che costituiscono la struttura della rete suddivisi in primari, secondari e di integrazione.

Anche le riserve naturali, costituendo elementi di elevato interesse ambientale, rappresentano importanti nodi la cui valenza potrebbe essere potenziata dalla messa in rete delle componenti naturalistiche del territorio.

La creazione o il mantenimento di ampie fasce inedificabili lungo i principali corsi d'acqua offrono lo spunto per realizzare corridoi verdi; le Province dovranno pertanto utilizzare anche tali bacini per la realizzazione della rete, integrando i contenuti dei Piani stralcio con contenuti coerenti, e prevedendo, eventualmente, di estendere tali ambiti, sempre nel rispetto degli obiettivi contenuti nel progetto di rete ecologica.

Per integrare la rete ecologica in un progetto più complesso, vanno necessariamente indagate le possibilità di interazione con progetti e programmi di tutela e di valorizzazione paesistica. Sotto questo profilo, assume particolare rilievo il tema della fruizione ciclabile, e le Province dovranno partecipare alla costruzione di un sistema ciclo-fruitivo di interesse regionale e provinciale.

Si può fare, infine, riferimento al progetto strategico della Direzione Generale agricoltura che concorre alla salvaguardia e alla valorizzazione del territorio rurale, attraverso l'individuazione di linee di indirizzo alle Province che, perciò, partecipano alla definizione di linee di azione per la composizione della rete del verde. L'individuazione della rete dovrà partire, prima di tutto, da una analisi delle problematiche ambientali (geo-morfologia, caratteristiche ecologiche, presenza di fauna, ecc.), della componente strategica (collocazione rispetto al sistema degli ambiti individuati, obiettivi prioritari del sistema, obiettivi puntuali), e delle problematiche connesse al livello di rischio (idrogeologico, di eccessivo sfruttamento, di potenziale inquinamento ecc.). Effettuata la fase di ricognizione, le Province prevederanno proposte operative per la concreta realizzazione della rete, anche individuando alcune delle fonti di finanziamento possibili, tra cui rientrano: i finanziamenti CE e in particolare i fondi delle misure agroambientali e forestali, i fondi regionali, i fondi per il recupero di aree degradate e per la realizzazione di infrastrutture.

Riferimenti bibliografici e siti internet

- # Regione Lombardia, Direzione Generale Urbanistica, 2000, *Linee generali di assetto del territorio lombardo - Criteri di pianificazione urbanistica e di assetto insediativo 1999*.
- # Regione Lombardia, 2000, *Programma Regionale di Sviluppo 1999*.

2.3.3 Il sistema delle conoscenze territoriali ed urbanistiche

La legge regionale 5/1/2000, n.1 prevede che siano mantenute in capo alla Regione le funzioni di gestione coordinata dei sistemi informativi territoriali.

Al fine di svolgere, nel modo più corretto possibile, il suo ruolo di Ente di programmazione e di governo fornendo, al contempo, un servizio di supporto alle Province, la Regione rende compatibili le diverse modalità di rappresentazione delle informazioni urbanistiche alle diverse scale. In particolare è possibile indicare, quale elemento unificatore per l'intero territorio regionale, la Carta tecnica regionale (vettoriale e raster, scala 1:10.000) che dovrà essere il riferimento generale sia per le elaborazioni cartografiche, sia per i sistemi informativi geografici settoriali o locali (Fig. 1, Fig. 2 e Fig. 3).

Il Mosaico degli strumenti urbanistici

Il Mosaico informatizzato degli strumenti urbanistici comunali mette a disposizione degli utenti (Regione, Province, Comuni) una base informativa di eccezionale ampiezza ed interesse, integrabile con altri moduli del sistema informativo territoriale. Il Mosaico è un vero e proprio sistema informativo geografico che:

- # 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;
- # gestisce dati geografici e dati alfanumerici;
- # è elaborabile in rapporto a esigenze conoscitive di volta in volta variabili, anche in associazione a dati di altra fonte e di altra natura, e può essere usato per analisi spaziali complesse;
- # fornisce output di varia natura.

Il Mosaico degli strumenti urbanistici comunali costituisce una delle componenti essenziali di un sistema informativo rivolto non solo all'interno della Regione, ma anche al suo esterno e in particolare, oltre agli Enti locali, ai soggetti economici e al cittadino.

Le tavole di sintesi del Mosaico degli strumenti urbanistici e la tavola dei vincoli definiti dal Prg su base Ctr in scala 1:10.000 dovranno costituire un elaborato obbligatorio da allegare al documento del Ptcp.

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 una legenda unificata delle destinazioni d'uso e dello stato di attuazione dei Prg stessi.

La Regione fornisce alle Province i criteri per la predisposizione della tavola di sintesi dell'azonamento e dei vincoli ambientali di Prg, secondo i criteri adottati in sede di 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 e di aggiornare lo strumento informativo, la Regione fornirà, ai Comuni e ai progettisti incaricati, le specifiche procedure software per provvedere, nella fase di elaborazione dello strumento urbanistico e delle sue modificazioni, alla elaborazione di una sintesi in formato vettoriale da inviare alla propria Provincia ed alla Regione.

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 al miglioramento delle performances degli strumenti di governo territoriale.

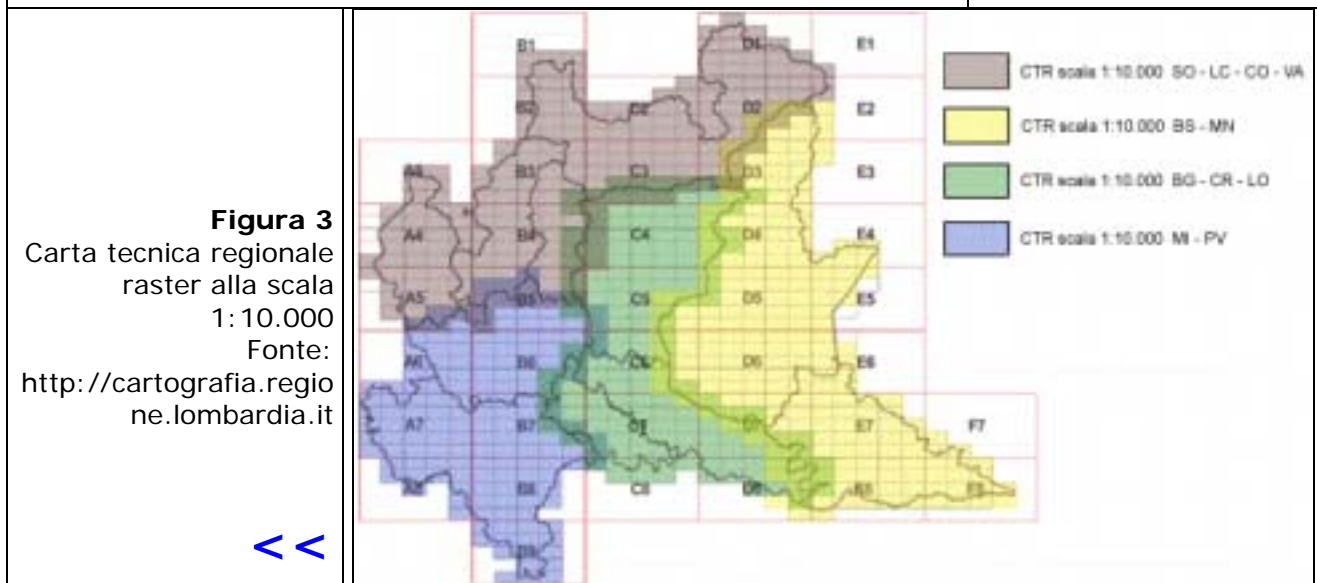
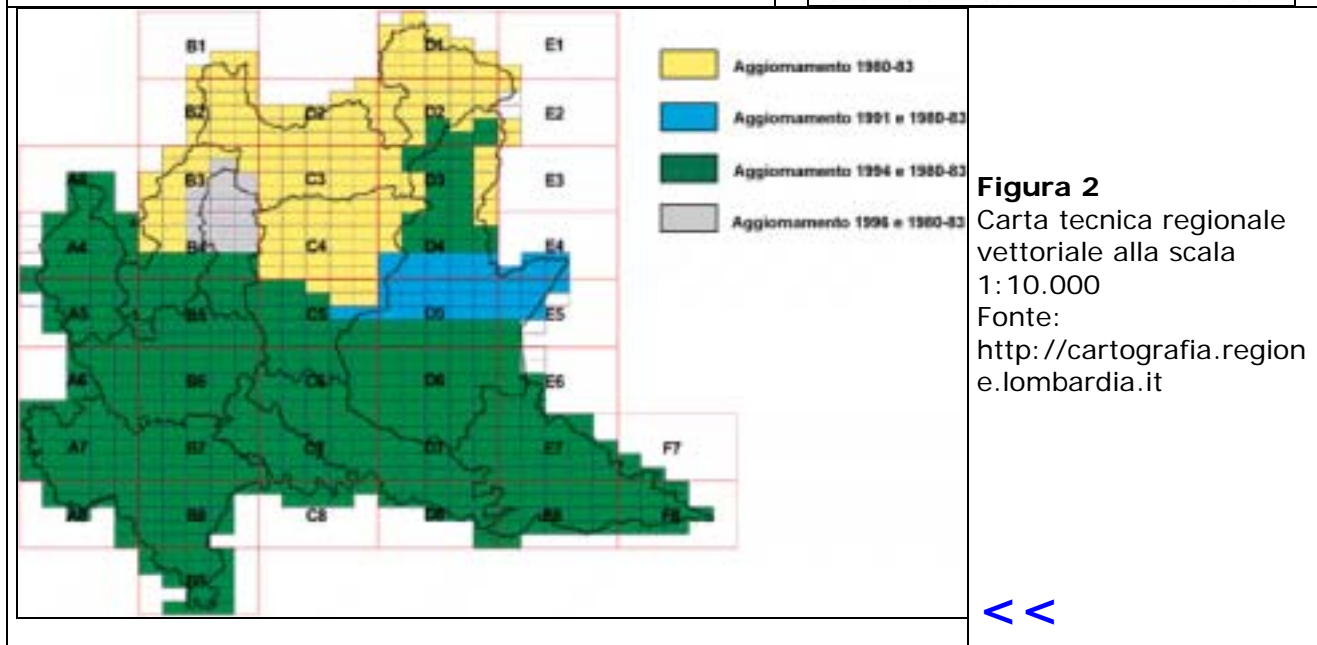
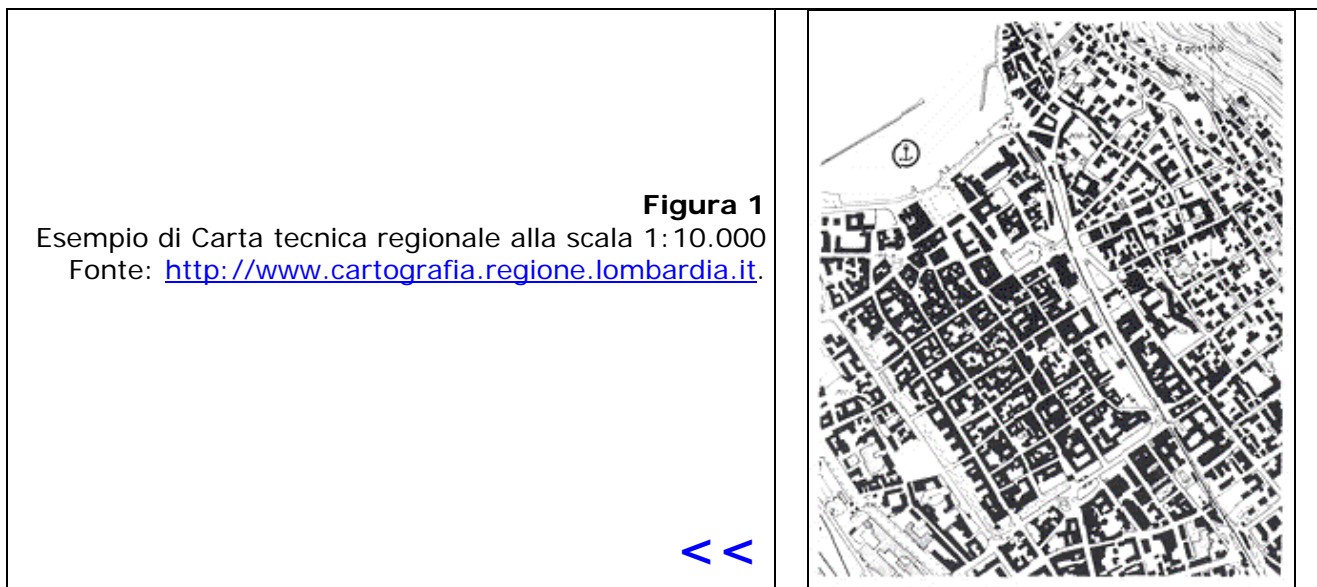
La Regione si impegna ad avviare un Osservatorio delle dinamiche territoriali al fine di:

- €# elaborare e definire degli indicatori ambientali e territoriali per la valutazione sia della sostenibilità delle politiche sia dell'efficacia degli strumenti urbanistici;
- €# definire dei criteri per la configurazione degli scenari di evoluzione territoriale finalizzati a individuare le politiche di sviluppo;
- €# svolgere attività di servizio e di supporto alle Province e ai Comuni nei propri compiti di pianificazione.

Alla realizzazione dell'Osservatorio dovranno partecipare e contribuire anche le Province con cui la Regione definisce i flussi di informazione da attivare per la realizzazione e il mantenimento dell'Osservatorio medesimo.

Riferimenti bibliografici e siti internet

- €# Regione Lombardia, Direzione Generale Urbanistica, 2000, *Linee generali di assetto del territorio lombardo - Criteri di pianificazione urbanistica e di assetto insediativo 1999*.
- €# Regione Lombardia, 2000, *Programma Regionale di Sviluppo 1999*.



2.3.4 Le linee guida per la pianificazione comunale

Il Prg e i suoi nuovi ruoli

Il Prg rappresenta uno strumento fondamentale per il governo del territorio; occorre pertanto potenziarne la funzione di indirizzo e di coordinamento per gli operatori pubblici e privati che interagiscono sul territorio. A tal fine sembra opportuno:

- # assumere la valenza di progetto di lunga durata;
- # consentire di ricondurre *a sistema* scelte settoriali i cui effetti possono incidere significativamente sugli assetti urbanistici e territoriali;
- # coinvolgere gli attori sociali nella definizione dei contenuti e nella concertazione delle modalità esecutive;
- # essere in grado di proporre e di governare sviluppi sostenibili, promovendo 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, nel contenimento del consumo di risorse.

Una solida conoscenza e interpretazione delle 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, la consapevolezza dell'entità delle risorse fisiche e ambientali da conservare costituiscono premesse inderogabili alla definizione dei contenuti del Prg. Quanto più il sistema conoscitivo è completo ed attendibile tanto più consente di valutare l'attuabilità delle previsioni del Piano, la sostenibilità delle varianti parziali e settoriali, la congruenza delle decisioni.

L'articolazione crescente dei contenuti, tesa a cogliere e governare la complessità dello spazio e della società contemporanea, nonché la necessità di maggiore flessibilità degli strumenti di governo territoriale hanno evidenziato l'opportunità di modificare, anche a livello legislativo, gli atti costitutivi del Prg, distinguendo tra componenti strutturali e operative. I contenuti tematici della parte strutturale possono essere articolati in relazione ai sistemi ambientali, insediativi, della mobilità e dei servizi nel prioritario rispetto dei caratteri connotativi del paesaggio comunale. La parte operativa individua gli elementi da attuare nel breve-medio periodo, precisandone norme d'uso, modalità operative, destinazioni funzionali e pesi insediativi.

La valenza paesistica

Il Piano territoriale paesistico regionale prevede che i Prg assumano il valore di atto a specifica valenza paesistica, andando così a comporre un altro importante tassello del più vasto Piano del paesaggio lombardo.

La Regione Lombardia ha privilegiato pertanto lo stretto nesso tra territorio, insediamenti e paesaggi locali, stimolando le amministrazioni affinché i Prg impostino le scelte urbanistiche in coerenza con gli obiettivi e gli indirizzi di tutela paesistica.

Linee guida per le scelte urbanistiche

E' ormai necessario, quanto opportuno, il passaggio da un'urbanistica delle zone a un'urbanistica delle reti sia nelle scelte a scala vasta sia in quelle relative al territorio urbano.

Dall'analisi delle tendenze in atto negli strumenti di pianificazione locale emergono alcune direzioni di lavoro positive:

- # negli ambiti consolidati si riscontra un maggiore grado di definizione delle indagini ricognitive riferite sia ai nuclei di interesse storico sia alle aree di completamento e/o di riconversione;
- # le nuove previsioni attuano un più attento dimensionamento, basato sulle reali necessità, e una collocazione coerente con le infrastrutture preesistenti e con le caratteristiche morfologiche-paesaggistiche dei luoghi, privilegiando comparti polifunzionali a garanzia di una loro maggiore vivibilità;

per lo spazio agricolo non edificato, si rileva un primo timido superamento del concetto di aree residuali (considerate finora un mero serbatoio per futuri insediamenti) privilegiando un azzonamento rispettoso delle caratteristiche morfologiche, dei caratteri connotativi del paesaggio, delle presenze vegetazionali e degli utilizzi agronomici.

Sono presenti inoltre, da parte della Regione Lombardia, alcuni interessanti orientamenti per ciascuno dei seguenti ambiti:

centri storici: gli interventi di trasformazione dei nuclei storici devono mirare alla conservazione e alla valorizzazione del patrimonio architettonico, alla salvaguardia della complessità sociale e funzionale e alla valorizzazione delle identità locali;

tessuto consolidato: le aree di completamento, data la loro posizione strategica, devono essere correttamente progettate, verificandone la compatibilità urbanistico-architettonica con l'intorno al fine di individuare e di definire le caratteristiche tipologiche dei nuovi interventi;

aree di riqualificazione: le aree dismesse, costituendo risorse urbane da riqualificare morfologicamente, funzionalmente e socialmente, richiedono interventi differenziati e flessibili; 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;

aree di espansione: queste aree territoriali vanno individuate compatibilmente con il quadro delle risorse fisico-naturali, paesistiche, storico-culturali, puntando sulla riorganizzazione del disegno urbano complessivo, in particolare attraverso la previsione del completamento delle aree intercluse, la ricucitura di episodi di frangia e il contenimento del consumo di suolo agricolo;

insediamenti produttivi: gli interventi, coordinati con quelli degli altri Enti e con le politiche strategiche di reindustrializzazione, di innovazione produttiva, di riqualificazione ambientale e di riorganizzazione dei trasporti, vengono pianificati in base ad una corretta stima della domanda di aree produttive, articolata in funzione del tipo di produzione e delle interrelazioni con l'intorno. I criteri definiti con delibera della Giunta regionale (n. 6/41318 del 5/2/99) puntano al recupero, all'efficienza, all'accessibilità e all'integrazione di tali insediamenti;

insediamenti commerciali: le politiche di sviluppo del sistema commerciale devono promuovere un buon grado di equilibrio tra le diverse forme distributive, nonché una migliore qualità architettonica e progettuale dei nuovi interventi edilizi e urbanistici connessi a tale sistema; devono garantire, inoltre, un adeguato livello di accessibilità veicolare e pedonale e devono dimostrare, soprattutto nel caso di grandi centri commerciali, una attenta valutazione delle ricadute ambientali, territoriali e sociali.

La valutazione degli impatti

Tutte le scelte di Piano devono essere verificate effettuando una valutazione ex-ante dell'impatto paesistico delle previsioni di trasformazione ed è altresì opportuno che la valutazione sia interrelata con altre di natura urbanistico-ambientale (Tab. 1, Tab. 2 e Tab. 3).

Attualmente, le procedure di VIA si legano principalmente alla dimensione progettuale degli interventi di trasformazione, ma non ancora a quella pianificatoria o programmatica.

In un'ottica di sostenibilità degli usi del territorio e di efficienza dei sistemi urbani, emerge 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 mero 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 sul paesaggio delle ipotesi di trasformazione contemplate dallo strumento urbanistico generale, può costituire una valida soluzione per intervenire su impatti che non sarebbero altrimenti risolvibili a livello di progetto. E' pertanto opportuno, in sede di pianificazione urbanistica, effettuare un'attenta verifica degli effetti ambientali e paesistici di tutte le iniziative di trasformazione e/o sviluppo ipotizzate e che, per la loro rilevanza, possono incidere significativamente sulla struttura e sull'organizzazione urbana e territoriale.

La rete verde

Le politiche di sviluppo dei Comuni in futuro saranno caratterizzate da un'attenta considerazione delle problematiche ambientali nell'ambito delle scelte di carattere economico, e dovranno comunque muoversi all'interno degli scenari indicati dai Piani provinciali. Per qualunque tipo di azione all'interno della struttura ambientale primaria o dei nodi della rete verde, le modalità d'intervento sono quelle indicate dagli orientamenti regionali e provinciali, nonché dalle specifiche normative di settore; all'interno dei collegamenti le previsioni d'intervento dovranno sempre considerare la possibilità di mantenere una fascia verde, al fine di non interrompere la continuità del sistema provinciale e regionale; gli ambiti agricoli o incolti di interruzione delle conurbazioni, individuati dai Ptcp, dovranno essere mantenuti nei limiti definiti dalle Province e dovranno garantire l'interruzione della continuità degli spazi edificati. Nel caso di interventi che implicano la distruzione o la compromissione di ambiti naturali di rilevanza comunale o provinciale, saranno previste soluzioni di mitigazione e di riduzione degli impatti nonché altrettanti interventi di compensazione ambientale.

Riferimenti bibliografici e siti internet

- ## Regione Lombardia, Direzione Generale Urbanistica, 2000, *Linee generali di assetto del territorio lombardo – Criteri di pianificazione urbanistica e di assetto insediativo 1999*.
- ## Regione Lombardia, 2000, *Programma Regionale di Sviluppo 1999*.

PROGETTO	1999	2000	2001		PROGETTO	1999	2000	2001																																				
BERGAMO	2	3	0		Allevamento intensivo di suini	0	1	0																																				
BRESCIA	11	9	0		Piscicoltura	1	1	0																																				
COMO	0	2	0		Ricerca, coltivazione e trattamento minerallurgico di sostanze minerali	0	2	0																																				
CREMONA	2	5	0		Cave e torbiere	0	2	0																																				
LECCO	0	2	0		Derivazione di acque superficiali ed opere connesse	0	0	1																																				
LODI	0	0	0		Fusione e lega di metalli non ferrosi, compresi i prodotti di recupero	0	1	0																																				
MANTOVA	1	1	0		Uso non energetico di acque sotterranee	0	2	0																																				
MILANO	6	6	0	<<	Impianti di depurazione delle acque	2	1	0																																				
PAVIA	2	3	0		Opere ed interventi per il trasferimento di acque	1	3	0																																				
SONDRIO	3	3	0		Linee ferroviarie a carattere regionale o locale	1	0	0																																				
VARESE	0	0	0		Impianti meccanici di risalita	2	0	0																																				
LOMBARDIA	31	37	2		Strade riservate con svincoli od intersezioni controllate	0	1	0																																				
Tabella 1 Numero di studi, per Provincia, depositati in Regione Lombardia per essere sottoposti a VIA Fonte: http://www.regione.lombardia.it					Strade extraurbane secondarie	3	0	0																																				
					Strade di scorrimento in area urbana	0	1	0																																				
<table border="1"> <thead> <tr> <th>PROGETTO</th> <th>1999</th> <th>2000</th> <th>2001</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Interlocutorio negativo</td> <td>2</td> <td>1</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Negativo</td> <td>0</td> <td>4</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Positivo</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Positivo con condizioni</td> <td>1</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Positivo con prescrizioni</td> <td>2</td> <td>16</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Procedura chiusa su richiesta del proponente</td> <td>2</td> <td>5</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Procedura sospesa su richiesta del proponente</td> <td>0</td> <td>1</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Richiesta integrazioni e ripubblicazioni</td> <td>0</td> <td>2</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>					PROGETTO	1999	2000	2001	Interlocutorio negativo	2	1	0	Negativo	0	4	0	Positivo	0	0	0	Positivo con condizioni	1	0	0	Positivo con prescrizioni	2	16	0	Procedura chiusa su richiesta del proponente	2	5	0	Procedura sospesa su richiesta del proponente	0	1	0	Richiesta integrazioni e ripubblicazioni	0	2	0	Discariche	13	9	0
					PROGETTO	1999	2000	2001																																				
					Interlocutorio negativo	2	1	0																																				
					Negativo	0	4	0																																				
					Positivo	0	0	0																																				
					Positivo con condizioni	1	0	0																																				
					Positivo con prescrizioni	2	16	0																																				
					Procedura chiusa su richiesta del proponente	2	5	0																																				
					Procedura sospesa su richiesta del proponente	0	1	0																																				
					Richiesta integrazioni e ripubblicazioni	0	2	0																																				
					Incenerimento	3	0	0																																				
					Trattamento in ambiente terrestre	1	1	0																																				
					Trattamento biologico	0	1	0																																				
Trattamento chimico-fisico	3	5	0																																									
Deposito preliminare	0	2	0																																									
Riciclo e recupero sostanze organiche	0	1	0																																									
Riciclo e recupero metalli	0	1	0																																									
Riciclo e recupero sostanze inorganiche	0	1	0																																									
Riciclo e recupero acidi e basi	0	1	0																																									
Riciclo e recupero di prodotti per la captazione di inquinanti	0	1	0																																									
Riciclo e recupero catalizzatori	0	1	0																																									
Piste permanenti per corse e prove automobilistiche	0	1	0																																									
Progetti di sviluppo di aree urbane	0	2	0																																									
Tabella 3 Numero di studi depositati in Regione per cui si è conclusa la fase istruttoria, raggruppati per tipologia di parere regionale Fonte: http://www.regione.lombardia.it <<					Tabella 2 Numero di studi, per tipologia, depositati in Regione Lombardia per essere sottoposti a VIA Fonte: http://www.regione.lombardia.it <<																																							

2.3.5 Le politiche dei servizi urbani

Stato attuale: le problematiche

La previsione di aree per servizi pubblici e di uso pubblico nell'ambito dei Prg trova una prima formalizzazione nel decreto ministeriale 1444/1968 che, in una fase di grande espansione quale la fine degli anni '60, mirava ad equilibrare le espansioni edilizie con una adeguata quantità di aree pubbliche di servizio. La legge regionale 15/4/75, n.51 ha poi sostanzialmente ripreso i principi della normativa statale, tuttavia incrementando la dotazione minima dai 18 ai 26,5 mq per stanza (esistente e di previsione), generando così una moltiplicazione dei vincoli a cui quasi mai hanno corrisposto una sostanziale acquisizione pubblica delle aree o politiche efficaci di realizzazione dei servizi.

Allo stato odierno il Piano, articolato per zone tendenzialmente monofunzionali cui attribuire quantità minime inderogabili di spazi pubblici, non riesce più a soddisfare i bisogni di una società sempre più complessa. Occorre cogliere una domanda particolarmente articolata, in presenza di mutevoli esigenze dei cittadini che richiedono servizi diversi, in localizzazioni diverse, con differenziati orari di fornitura.

Per contro, la situazione contemporanea del Piano continua a essere caratterizzata da una serie di vizi congeniti:

- ## il sovradimensionamento degli standard minimi;
- ## l'applicazione di parametri inderogabili ad aree funzionali omogenee, come unica risposta ad una esplicita richiesta di polifunzionalità;
- ## la dotazione inadeguata di servizi;
- ## il soddisfacimento degli obblighi di legge individuando aree marginali e scarsamente fruibili o ricorrendo impropriamente alla monetizzazione.

Prg e Piano dei servizi: indicazioni per il futuro

La nuova normativa regionale (legge regionale 15/1/2001, n.1) prevede che il Comune sia chiamato a redigere una sezione specifica del Prg, il Piano dei servizi pubblici, quale strumento operativo, agile e semplificato, che consenta di:

- ## identificare e localizzare un'adeguata dotazione quali-quantitativa di servizi (pubblici e privati convenzionati) in grado di soddisfare la domanda sempre più articolata e differenziata, mai rigidamente predefinita ed in continua evoluzione;
- ## superare la tradizionale separazione tra i servizi e la città, proponendo un'articolazione sistemica integrata e compatibile con gli altri piani e programmi;
- ## individuare, d'intesa con i gestori dei servizi, spazi, forme, meccanismi di regolamentazione congiunta dell'offerta pubblica e del mercato privato.

Il Prg, pertanto, non può limitarsi ad una ricognizione quantitativa della dotazione di servizi e ad un dimensionamento commisurato alle previsioni insediative, ma deve affrontare la tematica dei servizi pubblici ed inserirla in un più ampio progetto di qualificazione dello sviluppo urbano. Occorre quindi evolvere da uno standard cogente, atemporale e decontestualizzato verso un concetto di standard come strumento per perseguire un miglioramento di qualità urbanistico-ambientale, che consenta di valutare la sostenibilità e l'opportunità delle trasformazioni e la loro economicità, in funzione degli interessi coinvolti, pubblici e privati.

Va, in questo senso, prioritariamente affrontato il rapporto pubblico-privato, trovando nuove forme di collaborazione e attivando nuove capacità organizzative e gestionali che siano in grado di garantire la qualità del risultato indipendentemente dal soggetto che lo fornisce. I nuovi Piani dei servizi dovranno pertanto:

- ## valutare l'effettiva domanda operando per bilanci sociali d'area;
- ## 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; particolare

importanza dovranno assumere nuovi standard ecologici per testare uno sviluppo sostenibile basato sulla compensazione ambientale e sul potenziale ecologico utilizzando alcuni parametri quali la permeabilità dei suoli, la densità della copertura vegetale, la riduzione degli inquinamenti acustici ed atmosferici, la bonifica dei suoli ecc.;

- ## ridare operatività sia proponendo progetti specifici vagliati e condivisi dalla comunità sulla base di criteri-obiettivo prefissati, sia sperimentando nuove forme di collaborazione tramite il convenzionamento pubblico con i privati.

Indirizzi della giurisprudenza

La sentenza della Corte costituzionale n. 179/99 precisa ulteriormente, nello spirito della legge 19/11/68, n.1187 che le indicazioni del Prg, nella parte in cui assoggettano i beni a vincoli preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, perdono ogni efficacia qualora entro cinque anni dalla data di approvazione del Prg non siano stati approvati i relativi Piani particolareggiati o autorizzati i Piani di lottizzazione convenzionata; precisa altresì i contenuti della sentenza n.82 del 1982, secondo cui il legislatore può scegliere tra la previsione di un indennizzo e la predeterminazione di un termine di durata dell'efficacia del vincolo.

Secondo la stessa Corte costituzionale restano comunque non indennizzabili: i vincoli incidenti con carattere di generalità e in modo obiettivo su intere categorie di beni quali i vincoli ambientali e paesistici e le diverse specie di fasce di rispetto; i vincoli che condizionano solo il modo di esercizio del diritto di costruire; i vincoli che comportano una destinazione realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata; i vincoli che non superano i limiti di tollerabilità e sopportabilità.

Alla luce della sentenza della Corte costituzionale n.179/99 si possono porre in luce i seguenti punti:

- ## in relazione a tutti quei vincoli che secondo la Corte costituzionale restano comunque non indennizzabili, non si pone alcun problema di reiterazione;
- ## rispetto ai vincoli soggetti a decadenza, ossia quelli a contenuto espropriativo, è ammessa la possibilità di rinnovare le relative previsioni di Prg non attuate entro il quinquennio di legge, ma la reiterazione dei vincoli comporta in ogni caso un indennizzo a beneficio del soggetto titolare del bene;
- ## la reiterazione di un vincolo urbanistico, anche se decaduto, è legittima soltanto se sorretta da una motivazione congrua e specifica.

L'esigenza di indennizzo, ribadita 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 *equo ristoro*.

Il legislatore dovrà garantire quanto prima la congruità dell'indennizzo e l'uniformità di soluzioni in rapporto a situazioni analoghe, determinando i criteri per la liquidazione del ristoro che non dovrà essere necessariamente di carattere finanziario ma potrà anche configurarsi come un soddisfacimento, in forma specifica, delle esigenze del soggetto che ha subito l'espropriazione.

Una delle soluzioni possibili, indicata dalla Corte, è l'offerta o l'assegnazione di altre aree idonee alle esigenze del soggetto che ha diritto al ristoro.

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.

Riferimenti bibliografici e siti internet

- €# Regione Lombardia, Direzione Generale Urbanistica, 2000, *Linee generali di assetto del territorio lombardo – Criteri di pianificazione urbanistica e di assetto insediativo 1999*.
- €# Regione Lombardia, 2000, *Programma Regionale di Sviluppo 1999*.