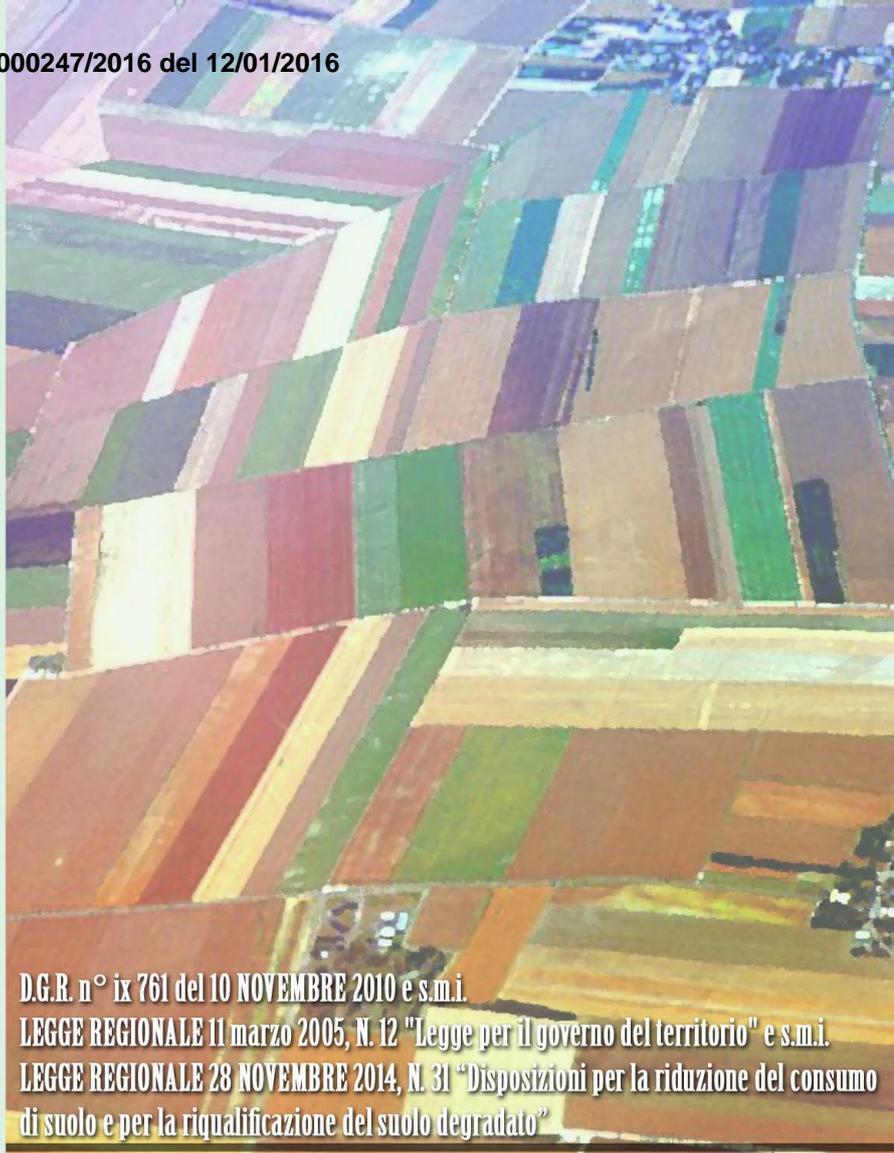


COMUNE di ARCONATE

CITTA' METROPOLITANA di MILANO

VAS DELLA VARIANTE N.1-2015 AL PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO

# DOCUMENTO di SCOPING



D.G.R. n° ix 761 del 10 NOVEMBRE 2010 e s.m.i.  
LEGGE REGIONALE 11 marzo 2005, N. 12 "Legge per il governo del territorio" e s.m.i.  
LEGGE REGIONALE 28 NOVEMBRE 2014, N. 31 "Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato"

VERSIONE DICEMBRE 2015  
ARCHIVIAZIONE U.083



Studio Tecnico Castelli s.a.s.  
di Castelli Giovanni & C.  
Via Monteggia, 38  
21014 – Laveno Mombello (Va)  
Tel./fax. 0332/651693  
info@studiotecnicocastelli.eu  
P. IVA 02426270126



*"La VAS è il processo sistematico inteso a valutare le conseguenze sul piano ambientale delle azioni proposte politiche, piani o iniziative nell'ambito di programmi ai fini di garantire che tali conseguenze siano incluse a tutti gli effetti e affrontate in modo adeguato fin dalle prime fasi del processo decisionale, sullo stesso piano delle considerazioni di ordine economico e sociale"*  
Manuale Unione Europea

<b>1. PREMESSA</b>	<b>4</b>
1.1 <i>IL DOCUMENTO DI SCOPING</i>	5
1.2 <i>STRUTTURA DEL DOCUMENTO</i>	6
<b>2. LO SCHEMA DEL PERCORSO METODOLOGICO</b>	<b>7</b>
2.1 <i>FASE 0 - PREPARAZIONE</i>	9
2.2 <i>FASE 1 - ORIENTAMENTO</i>	9
2.3 <i>FASE 2 – ELABORAZIONE E REDAZIONE</i>	9
2.4 <i>FASE 3 – ADOZIONE E APPROVAZIONE</i>	10
2.5 <i>FASE 4 – ATTUAZIONE E GESTIONE</i>	10
2.6 <i>SOGGETTI DEL PROCEDIMENTO</i>	10
2.7 <i>CONFRONTO E PARTECIPAZIONE</i>	12
<b>3. IL DOCUMENTO DI PIANO DEL PGT</b>	<b>14</b>
<b>4. LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA - VAS</b>	<b>28</b>
4.1 <i>I CRITERI DI SOSTENIBILITA' AMBIENTALE</i>	28
4.2 <i>CRITERI SPECIFICI DI SOSTENIBILITA'</i>	31
4.3 <i>IL PERCORSO DELLA VAS</i>	33
4.3.1 Valutazione della qualità ambientale dello stato di fatto	33
4.3.2 Definizione della mappa dei vincoli di tutela ambientale	33
4.3.3 Individuazione di scenari di Piano	34
4.3.4 Previsione degli impatti dello scenario di Piano	34
4.3.5 Definizione di interventi di mitigazione e compensazione	34
4.3.6 Monitoraggio	35
<b>5. PRIME ANALISI</b>	<b>36</b>
5.1 <i>IL COMUNE IN NUMERI</i>	36
5.2 <i>IL PIANO TERRITORIALE REGIONALE - PTR</i>	37
5.2.1 Polarità e poli di sviluppo regionale	37
5.2.2 I sistemi territoriali	38
5.2.3 Infrastrutture prioritarie per la Lombardia	39
5.3 <i>IL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE - PTPR</i>	40
5.3.1 Ambito territoriale e unità tipologica di paesaggio	40
5.4 <i>RETE ECOLOGICA REGIONALE</i>	41

<b>5.5</b>	<b>PTCP CITTA' METROPOLITANA DI MILANO</b>	<b>43</b>
5.5.1	Sistema infrastrutturale	44
5.5.2	Ambiti, sistemi ed elementi di rilevanza paesaggistica	45
5.5.3	Ambiti, sistemi ed elementi di degrado o compromissione paesaggistica	46
5.5.4	Rete ecologica provinciale	47
5.5.5	Ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico	49
5.5.6	Vincoli	50
<b>5.6</b>	<b>PRIMA INDIVIDUAZIONE DELLE INVARIANTI AMBIENTALI</b>	<b>51</b>
5.6.1	Il Sistema agricolo irriguo (Canale Villoresi e derivazioni)	52
5.6.2	Il territorio agro-naturale esterno al perimetro del Tessuto Urbano Consolidato	52
5.6.3	Ambiti Agricoli di interesse strategico così come individuati dal PTCP vigente	53
5.6.4	Aree boscate marginali della pianura – filari arborei	54
5.6.5	Il PLIS Parco delle Roggie, del Consorzio tra i Comuni di Arconate, Dairago e Magnago	54
5.6.6	Rete Ecologica Regionale	55
<b>5.7</b>	<b>PROPOSTA DI DEFINIZIONE DELL'AMBITO DI INFLUENZA DELLA VARIANTE AL PGT</b>	<b>56</b>

<i>Figura 1 - PTR: Tav.1 - Polarità e Poli di sviluppo Regionale.....</i>	<i>37</i>
<i>Figura 2 - PTR: Tav. 4 - I sistemi territoriali.....</i>	<i>38</i>
<i>Figura 3 - PTR: Tav.3 - Infrastrutture prioritarie per la Lombardia .....</i>	<i>39</i>
<i>Figura 4 - Piano Paesaggistico Regionale – Tav.A.....</i>	<i>40</i>
<i>Figura 5 - Estratto "Rete Ecologica Regionale", codice settore: 32; Nome settore: Alto Milanese....</i>	<i>41</i>
<i>Figura 6 - Estratto tav.1 infrastrutture - PTCP.....</i>	<i>44</i>
<i>Figura 7 - Estratto tav.2 Ambiti, sistemi ed elementi di rilevanza paesaggistica - PTCP.....</i>	<i>45</i>
<i>Figura 8 - Estratto tav.3 Ambiti, sistemi ed elementi di degrado o compromissione paesaggistica - PTCP.....</i>	<i>46</i>
<i>Figura 9 - Estratto tav.4 rete ecologica - PTCP.....</i>	<i>47</i>
<i>Figura 10 - Estratto tav.6 ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico - PTCP.....</i>	<i>49</i>
<i>Figura 11 - Estratto tav.5 vincoli - PTCP.....</i>	<i>50</i>

## 1. PREMESSA

**Il Comune di Arconate (MI) è dotato di Piano di Governo del Territorio vigente, approvato con Deliberazione CC n. 42 del 01/09/2013 e divenuto efficace a seguito di pubblicazione sul BURL della Regione Lombardia n. 49 del 04/12/2013.**

**In data 24/09/2015 l'Amministrazione Comunale, con Deliberazione GC n. 104, ha avviato la procedura di Variante al Documento di Piano, Piano delle Regole e Piano dei Servizi del PGT vigente, e della relativa procedura di Valutazione Ambientale Strategica.**

**Il presente documento di scoping, relativo alla nuova procedura di VAS per la Variante in parola, costituisce un momento preliminare all'effettiva attuazione del processo di valutazione degli impatti ambientali potenzialmente generati dal piano considerato.**

In sintesi la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) è definita nel Manuale UE<sup>1</sup>, come:

*“Il processo sistematico inteso a valutare le conseguenze sul piano ambientale delle azioni proposte politiche, piani o iniziative nell'ambito di programmi ai fini di garantire che tali conseguenze siano incluse a tutti gli effetti e affrontate in modo adeguato fin dalle prime fasi del processo decisionale, sullo stesso piano delle considerazioni di ordine economico e sociale”*

In tal modo la tematica ambientale ha assunto un valore primario e un carattere di assoluta trasversalità nei diversi settori oggetto dei piani di sviluppo attuativi delle politiche comunitarie e con preciso intento di definire strategie settoriali e territoriali capaci di promuovere lo sviluppo sostenibile.

La Valutazione ambientale strategica (VAS) è quindi un processo sistematico di valutazione delle conseguenze ambientali di piani e programmi destinati a costituire il quadro di riferimento di attività di progettazione puntuale. Essa, in particolare, risponde all'esigenza, sempre più sentita tanto a livello europeo quanto a livello nazionale, di considerare, nella promozione di politiche, piani e programmi, anche i possibili impatti ambientali delle attività umane, con un approccio che non soltanto si preoccupi della salvaguardia ambientale ex post, ma soprattutto miri ad incidere ex ante sulle scelte economiche e sociali.

L'articolo 4 della Legge Regionale 16 Marzo 2005 N. 12, denominata “legge per il governo del territorio”, definisce che “Al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile ed assicurare elevato livello di protezione ambientale, la Regione e gli enti locali, nell'ambito dei procedimenti di elaborazione ed approvazione dei piani e dei programmi di cui alla direttiva 2001/42/CEE del Parlamento Europeo e

<sup>1</sup> Commissione Europea, DGXI Ambiente (1998), *Manuale per la valutazione ambientale dei piani di sviluppo e dei programmi di Fondi Strutturali dell'Unione Europea*

*del Consiglio del 27 Giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente e successivi atti attuativi, provvedendo alla valutazione ambientale degli effetti derivanti dall'attuazione dei predetti piani e programmi”.*

La stessa direttiva Comunitaria stabilisce all'art 2 in cosa consiste la Valutazione Ambientale: “ ... si intende l'elaborazione di un rapporto di impatto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale e la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione”

Da questo si evince che il processo di VAS è ben diverso dalla Valutazione di Impatto Ambientale dei progetti in quanto processo sistematico di valutazione. La VAS non è intesa infatti come strumento di aiuto alla decisione.

Il concetto chiave che sta a monte dell'introduzione della VAS è quello dello sviluppo sostenibile, cioè uno sviluppo che coniughi economia, società e ambiente senza che nessuno dei tre prevarichi sugli altri.

Altro punto saliente della VAS è la partecipazione, avente lo scopo di allargare il novero delle conoscenze utili e rende possibile la partecipazione dei soggetti interessati.

In sintesi il processo di VAS sarà teso ad assicurare che gli effetti derivanti da piani proposti:

- Siano identificati;
- Valutati;
- Sottoposti alla partecipazione del pubblico;
- Presi in considerazione dai decisori;
- Monitorati durante la realizzazione del piano o programma;

## 1.1 IL DOCUMENTO DI SCOPING

Il documento di scoping illustra le elaborazioni e i contenuti sviluppati nel processo dell'omonima fase. Tale fase costituisce un momento preliminare all'effettiva attuazione del processo di valutazione degli impatti ambientali potenzialmente generati dal piano considerato.

Nel processo metodologico della Valutazione Ambientale Strategica si colloca immediatamente a valle della fase di orientamento iniziale.

Nel documento di scoping si individua un primo quadro metodologico procedurale, vengono effettuate le proposte per l'ambito di influenza del Documento di Piano e della portata delle informazioni da includere nel Rapporto Ambientale.

Queste ipotesi di lavoro vengono dettagliate al fine di consentire da subito la partecipazione attiva da parte del pubblico e dei soggetti competenti in materia ambientale.

Il contributo atteso è rappresentato dalle osservazioni, dai suggerimenti o dalle proposte di integrazioni della fase preliminare di elaborazione, con particolare riguardo ai dati ed agli indicatori utilizzati per descrivere lo stato del sistema ambientale, degli orientamenti e degli obiettivi generali indicati, della metodologie di valutazione proposte.

## 1.2 STRUTTURA DEL DOCUMENTO

Nello specifico il documento di scoping si articola nei seguenti capitoli:

- Capitolo 2 – Descrive lo schema del percorso metodologico procedurale;
- Capitolo 3 – Descrive l'ambito di influenza del Documento di Piano;
- Capitolo 4 – Descrive l'ambito di influenza della Vas e il percorso logico che porterà alla stesura del rapporto ambientale e alla definizione del monitoraggio
- Capitolo 5 – Illustra un primo quadro di riferimento ambientale Comunale.

## 2. LO SCHEMA DEL PERCORSO METODOLOGICO

Il percorso metodologico della variante al Piano è il medesimo del PGT originario, come previsto dalla normativa vigente, Ovvero, la Valutazione Ambientale del PGT sarà articolata secondo il processo metodologico procedurale di seguito riportato, e coerente con quanto disposto dalla DGR VIII/6420 e conforme a quanto poi disposto dalle successive DGR ed in particolar modo dalla DGR 9/761 del 10-11-2010. Il processo sarà così articolato:

(\*P/P: Piano/Programma)

Fase del P/P(*)	Processo P/P	Valutazione Ambientale VAS
<b>Fase 0</b> <b>Preparazione</b>	P0.1 Pubblicazione avviso di avvio del procedimento	A0.1 Incarico per la redazione del Rapporto Ambientale
	P0.2 Incarico per la stesura del P/P	A0.2 Individuazione autorità competente per la VAS
	P0.3 Esame proposte pervenute ed elaborazione del documento programmatico	
<b>Fase 1</b> <b>Orientamento</b>	P1.1 Orientamenti iniziali del P/P	A1.1 Integrazione della dimensione ambientale nel Ddp (PGT)
	P1.2 Definizione schema operativo P/P	A1.2 Definizione dello schema operativo per la VAS, e mappatura dei soggetti competenti in materia ambientale e del pubblico coinvolto
	P1.3 Identificazione dei dati e delle informazioni a disposizione dell'autorità procedente su territorio e ambiente	A1.3 Verifica delle presenza di Siti Rete Natura 2000 (sic/zps)
<b>Conferenza di Valutazione</b>	<b>Avvio del confronto</b>	
<b>Fase 2</b> <b>Elaborazione e redazione</b>	P2.1 Determinazione obiettivi generali	A2.1 Definizione dell'ambito di influenza (scoping), definizione della portata delle informazioni da includere nel Rapporto Ambientale
	P2.2 Costruzione scenario di riferimento e di Ddp	A2.2 Analisi di coerenza esterna
	P2.3 Definizione di obiettivi specifici, costruzione di alternative/scenari di sviluppo e definizione delle azioni da mettere in campo per attuarli	A2.3 Stima degli effetti ambientali attesi A2.4 Valutazione delle alternative di P/P A2.5 Analisi di coerenza interna A2.6 Progettazione del sistema di monitoraggio
	P2.4 Proposta di P/P	A2.8 Proposta di Rapporto Ambientale e Sintesi non tecnica
	Deposito della proposta di Ddp (PGT) e del Rapporto Ambientale	
<b>Conferenza di Valutazione</b>	Valutazione della proposta di DdP e del Rapporto Ambientale	
<b>Decisione</b>	<b>PARERE MOTIVATO</b> <i>predisposto dall'autorità competente per la VAS d'intesa con l'autorità procedente</i>	

<b>Fase 3 Adozione Approvazione</b>	<b>3.1 ADOZIONE</b> Il Consiglio Comunale Adotta: - PGT (DdP, Piano dei Servizi e Piano delle Regole) - Rapporto Ambientale - Dichiarazione di sintesi	
	<b>3.2 DEPOSITO / PUBBLICAZIONE / TRASMISSIONE</b> - Deposito degli atti del PGT (DdP, Rapporto Ambientale, Dichiarazione di Sintesi, Piano dei Servizi e Piano delle Regole) nella segreteria Comunale ai sensi de comma 4 –art 13 l.r. 12/2005 - Trasmissione in Provincia ai sensi del comma 5 –art 13 l.r. 12/2005 - Trasmissione ad ASL e ARPA – ai sensi del comma 6 art –art 13 l.r. 12/2005	
	<b>3.3 RACCOLTA OSSERVAZIONI</b> ai sensi comma 4 –art 13 l.r. 12/2005	
	3.4 Controdeduzioni alle osservazioni presentate a seguito di analisi di sostenibilità	
<b>Verifica di compatibilità della Provincia</b>	La Provincia, garantendo il confronto con il comune interessato, valuta esclusivamente la compatibilità del DdP con il proprio piano territoriale di Coordinamento entro centoventi giorni dal ricevimento della documentazione, decorsi inutilmente i quali la valutazione si intende espressa favorevolmente ai sensi comma 5 –art 13 l.r. 12/2005	
<b>PARERE MOTIVATO FINALE</b>		
	<b>3.5 APPROVAZIONE</b> (ai sensi del comma 7 – art. 13 l.r. 12/2005) Il Consiglio Comunale: - Decide sulle osservazioni apportando agli atti del PGT le modifiche conseguenti all'eventuale accoglimento delle osservazioni predisponendo ed approvando la dichiarazione di sintesi finale - Provvede all'adeguamento del DdP adottato, nel caso in cui la Provincia abbia ravvisato elementi di incompatibilità con le previsioni prevalenti del proprio piano territoriale di coordinamento, o con limitidi cui all'art. 15 comma 5, ovvero ad assumere le definitive determinazioni qualora le osservazioni provinciali riguardino previsioni di carattere orientativo	
	i. Deposito nella segreteria comunale ed invio alla Provincia e alla Regione (ai sensi del comma 10, art 13 l.r. 12/2005);	
	ii. pubblicazione sul web; iii. pubblicazione dell'avviso dell'approvazione definitiva all'albo pretorio e sul BURL (ai sensi del comma 11 art 13 l.r. 12/2005)	
<b>Fase 4 Attuazione e gestione</b>	P4.1 Monitoraggio dell'attuazione del DdP P4.2 Monitoraggio dell'andamento degli indicatori previsti P4.3 Attuazione ed eventuali correttivi	A4.1 Rapporti di monitoraggio e valutazione periodica

I vari momenti dei processi (costruzione del Piano / procedura di Vas) sono scanditi allo scopo garantire la trasparenza e la partecipazione, che sono gli obiettivi fondamentali di questo procedimento.

Nei paragrafi successivi si analizzeranno le singole fasi.

## 2.1 FASE 0 - PREPARAZIONE

La fase di preparazione prevede le procedure volte all'affidamento degli incarichi funzionali allo sviluppo del piano.

## 2.2 FASE 1 - ORIENTAMENTO

La fase di orientamento coincide con una serie di attività preliminari alla elaborazione del Documento di Piano e del Rapporto Ambientale. La sintesi di tali attività si riassume nel documento di scoping attraverso il quale si concretizza il momento di confronto con i soggetti competenti in materia ambientale ed il pubblico.

Da questa fase in poi l'attuazione del confronto pubblico investe tutto il percorso di elaborazione della variante al Piano così come tutti i passaggi della procedura di VAS. L'importanza della fase di orientamento è evidenziata anche dalla necessità di creare un substrato conoscitivo affinché il confronto possa essere efficiente fin da subito.

La fase di orientamento si conclude con l'avvio del confronto tra tutti i soggetti coinvolti. Nella Conferenza di valutazione viene presentato il documento di scoping al fine di condividere lo schema operativo dell'elaborazione della variante al Piano e al fine di interagire in modo diretto e funzionale con i soggetti competenti in materia ambientale ed il pubblico.

## 2.3 FASE 2 – ELABORAZIONE E REDAZIONE

Questa fase rappresenta il momento più delicato nello sviluppo del piano, in quanto gli elementi emersi nella fase di orientamenti devono essere elaborati al fine di delineare lo scenario di riferimento in cui inserire la variante al Piano ossia la stima dell'evoluzione temporale del contesto e delle variabili che lo descrivono.

In questa fase la VAS si intreccia allo sviluppo vero e proprio della variante al Piano, integrando gli obiettivi e le modalità operative per il loro raggiungimento, con le valutazioni degli impatti sulle componenti ambientali, la valutazione delle strategie e delle possibili alternative per la correzione degli impatti negativi.

Una prima azione da interpretare è l'analisi dello stato di fatto e la valutazione dello scenario zero (T0), ossia quello scenario che si avrebbe senza che azioni diverse da quelle già in atto vengano intraprese.

La fase di elaborazione e redazione si articola quindi attraverso l'analisi di coerenza esterna, la stima degli effetti ambientali attesi, la valutazione delle alternative di piano, l'analisi di coerenza interna, la progettazione del sistema di monitoraggio, per concludersi con la proposta di Rapporto Ambientale e sintesi non tecnica parallelamente alla proposta di Documento di Piano (da qui *Ddp*) della variante al Piano e il deposito delle stesse.

## 2.4 FASE 3 – ADOZIONE E APPROVAZIONE

Il Ddp e il Rapporto Ambientale elaborati nella fase precedente vengono messi a disposizione delle Autorità competente in materia Ambientale e del pubblico. Vengono quindi raccolte le osservazioni per permettere un'ampia condivisione dei documenti realizzati.

## 2.5 FASE 4 – ATTUAZIONE E GESTIONE

Ultima fase è quella di adozione e di gestione attraverso il monitoraggio degli impatti che la sua attivazione provocherà sull'ambiente. Durante questa fase prevista anche nel Rapporto Ambientale sono pianificate operazioni periodiche di controllo dell'attuazione del piano in modo da intervenire con azioni correttive nel caso in cui si manifestino effetti indesiderati.

## 2.6 SOGGETTI DEL PROCEDIMENTO

Il presente capitolo definisce i soggetti coinvolti nel processo di VAS, in linea con le definizioni della direttiva comunitaria ed i criteri di cui al 351/07, il tutto assunto con provvedimento deliberativo di giunta comunale.

I soggetti vengono individuati conformemente a quanto individuato nella DGR 9/761 del 10-11-2010;

<b>Definizioni</b>	<b>Soggetti</b>
<u>Autorità procedente</u> Pubblica amministrazione che attiva le procedure di redazione e di valutazione del piano	il Comune di Arconate, nella persona del Geom. Massimo Miracca, Responsabile area tecnica e servizi tecnici esterni
<u>Autorità competente per la VAS</u> Autorità con compiti di tutela e valorizzazione ambientale	Dott. Giovanni Airoldi, responsabile dell'area amministrativa del Comune di Arconate
<u>Estensore del Piano</u> Soggetto incaricato dalla PA proponente di elaborare la documentazione tecnica del PGT (Documento di Piano, Piano dei Servizi e Piano delle Regole)	Studio Tecnico Castelli s.a.s.
<u>Estensore del Rapporto Ambientale</u> Soggetto incaricato dalla PA per lo sviluppo del processo di VAS	Studio Tecnico Castelli s.a.s.
<u>Soggetti Competenti in materia ambientale</u> Strutture pubbliche competenti in materia ambientale e della salute per livello istituzionale	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Azienda Regionale per la Protezione dell'Ambiente (ARPA) Lombardia sede centrale e dipartimento di Milano</li> <li>○ Azienda Sanitaria Locale n. 1 della Città Metropolitana di Milano</li> <li>○ Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici della Lombardia</li> <li>○ Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici</li> <li>○ Soprintendenza per i Beni Archeologici,</li> <li>○ Gestori dei pubblici servizi (Telecom S.p.A., Soggetti gestori di reti di telefonia mobile, Enel Distribuzione S.p.A., Enel Sole S.p.A., Enel Terna S.p.A.)</li> <li>○ Consorzio Parco Lombardo della Valle del Ticino</li> <li>○ Comuni aderenti al PLIS delle Roggie (Magnago e Dairago)</li> </ul>
<u>Enti territoriali competenti</u> Enti territorialmente interessati a vario titolo ai potenziali effetti derivanti dalla scelte di PGT	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Regione Lombardia - Direzione Generale Territorio e Urbanistica</li> <li>○ Città Metropolitana di Milano – area programmazione territoriale</li> <li>○ Comuni confinanti</li> </ul>



	○ Autorità di Bacino del Fiume Po
<u>Contesto transfrontaliero</u> Amministrazione territorialmente confinanti	Comuni confinanti: Dairago, Busto Garolfo, Inveruno, Cuggiono, Buscate; Comuni aderenti al PLIS delle Roggie (Magnago e Dairago)
<u>Pubblico</u> Singoli cittadini e associazioni di categoria e di settore	Cittadini, che verranno informati tramite affissione dell'avviso; Associazioni portatrici di interessi generali sul territorio comunale, che verranno informati tramite PEC e/o raccomandata / notifica: Associazioni ambientaliste riconosciute a livello nazionale, Associazioni culturali, sportive, sociali e di protezione civile nelle diverse articolazioni presenti sul territorio comunale, Associazioni di categoria imprenditoriali, Enti, istituzioni, associazioni a carattere religioso, Organizzazioni Sindacali, Forze dell'ordine, Istituto Scolastico Comprensivo competente, Commissione Comunale per il Paesaggio

## 2.7 CONFRONTO E PARTECIPAZIONE

Nell'esprimere l'esigenza di un approccio teso alla trasparenza ed alla condivisione delle scelte pianificatorie, il quadro normativo di riferimento, dal livello comunitario a quello regionale, evidenzia il duplice profilo rispetto al quale la formazione del piano e la sua contestuale valutazione ambientale sono chiamate a sviluppare il processo decisionale partecipato: da un lato la sfera dei confronti, dei contatti propedeutici e lo scambio di informazioni con gli Enti territoriali coinvolti e le autorità competenti in materia ambientale, configurabile propriamente come il livello della consultazione istituzionale, la quale assume come sede più specifica per le proprie attività la Conferenza di Valutazione; dall'altro, l'insieme delle azioni di comunicazione, informazione, raccolta di pareri, istanze ed opinioni attraverso cui è chiamato ad attuarsi in forma più generalizzata il coinvolgimento delle diverse componenti della cittadinanza e della popolazione (rappresentanze socio-economiche, portatori di interessi, organizzazioni non istituzionali, ecc.), e che può essere assunto come il livello della partecipazione del pubblico.

L'insieme dei due livelli di partecipazione, con le rispettive azioni ed iniziative (alcune differenziate, altre comuni), costituisce a sua volta il processo di partecipazione integrato nel piano che la stessa LR 12/2005 auspica venga posto in atto.

Il percorso di partecipazione pubblica potrà prevedere il coinvolgimento della cittadinanza e dei portatori di interessi attraverso le seguenti iniziative:

- incontri di carattere informativo generale;
- incontri di confronto diretto con i rappresentanti delle categorie economiche, socioculturali e ricreative;
- incontri di approfondimento specifico (focus groups) con le parti della cittadinanza più direttamente coinvolte da alcune tematiche chiave del nuovo strumento urbanistico.

## 3. IL DOCUMENTO DI PIANO DEL PGT

La Variante allo strumento urbanistico modifica il contenuto del PGT vigente, a partire dal Documento di Piano, atto valutato dalla VAS.

La Legge Regionale 12/2005 non compie alcuna distinzione di contenuto in relazione al Documento di Piano del PGT originario e il medesimo delle successive varianti. Pertanto a livello generale si riportano considerazioni in merito alla definizione delle strategie del Documento di Piano della Variante.

*“1. Il documento di piano, a cui è interamente dedicato l'art. 8 della legge 12/05, costituisce l'atto a valenza strategica mediante il quale l'amministrazione comunale opera a cadenza quinquennale una articolata ricognizione delle tendenze emergenti sul proprio territorio ed indica le principali prospettive e direttrici di sviluppo e di salvaguardia. Un documento a carattere ricognitivo e propositivo ad un tempo.*

*Nello schema triadico in cui si articola il piano di governo del territorio, il documento di piano riveste la decisiva funzione di evidenziare i processi in atto e di tracciare la cornice entro la quale troveranno definizione puntuale le scelte da assumere nel piano dei servizi, nel piano delle regole e, con il decisivo apporto propositivo dei privati, nei piani attuativi.*

*Riprendendo lo schema interpretativo 'per funzioni' che abbiamo sin qui privilegiato nell'analisi della legislazione urbanistica lombarda, va specificato che il documento di piano è l'atto mediante il quale si esplicano due distinte funzioni: a) quella conoscitiva, che qui trova il momento di organica emersione dei propri risultati; b) quella di fissazione delle grandezze insediabili. Quest'ultima funzione, grazie all'introduzione del documento di piano, acquisisce piena autonomia e prende definitivamente il posto di quelle complesse operazioni empiriche (considerate meri passaggi intrinseci al procedimento di pianificazione) che precedentemente sfociavano nel dimensionamento del piano regolatore generale imperniato sulla nozione di capacità insediativa teorica.*

*In chiave metodologica, l'elemento nuovo introdotto dall'articolo in commento è dunque costituito dal vincolo che impone ad ogni comune lombardo di riflettere sul proprio territorio in termini propriamente strategici, preliminarmente rispetto ad ogni scelta puntuale di pianificazione. La stringenza di questo vincolo si ricollega direttamente alla necessità di dare evidenza (giving of the reasons) a tali risultati entro un apposito documento: il vincolo di esplicitazione di tali proposizioni in un apposito documento dovrebbe quindi riuscire ad incidere profondamente sulle modalità concrete attraverso cui la decisione pianificatoria matura entro il dibattito pubblico.*

2. La scelta di non seguire il modello incentrato sulla dicotomia piano strategico-piano operativo è stata motivata dalla Regione Lombardia con la volontà di evitare che il processo di pianificazione si frazioni in più livelli<sup>2</sup>. Effettivamente il PGT non si articola lungo un asse verticale, in documenti che definiscono progressivamente i medesimi contenuti: gli atti che ne fanno parte si integrano invece in orizzontale, secondo una tipica logica di competenza e specializzazione<sup>3</sup>. L'opzione normativa risulta quindi coerente con la premessa orientata al definitivo superamento della pianificazione 'a cascata' (supra). Questa scelta non ha prodotto effetti solo nei rapporti tra i diversi livelli istituzionali, ma anche tra i vari atti che compongono il PGT, segnando - qui sì - una rimarchevole differenza rispetto al modello piano strutturale-piano operativo.

Sarebbe del pari errato assimilare la pianificazione strategica alla pianificazione di direttive. Il documento di piano non ha la funzione di operare scelte fondanti destinate a trovare successiva puntualizzazione a livello di pianificazione operativa (quelle che P. Stella Richter definisce scelte 'conformative del territorio', contrapponendole a quelle 'conformative della proprietà' che apparterrebbero esclusivamente al livello operativo<sup>4</sup>). Non è questione né di scala né di autoapplicatività delle decisioni. Le decisioni strategiche hanno una matrice tipologicamente diversa da quelle territoriali<sup>5</sup> in senso proprio.

*Esse producono effetti tutti intrinseci al processo di pianificazione.*

Il documento di piano si limita a dettare gli obiettivi - in chiave quantitativa più che territorial-ubicazionale - e fissa le grandezze perseguibili nell'intero piano di governo del territorio. Se si escludono gli ambiti di trasformazione, che devono essere preventivamente identificati dal documento di piano<sup>6</sup>, questo atto non funge da strumento di allocazione nello spazio degli effetti che conseguiranno allo sviluppo delle decisioni ivi espresse. In questo senso il documento di piano sta all'interno di un processo pianificatorio urbanistico e ne orienta ab intrinseco gli svolgimenti, pur non dettandoli direttamente.

Nel modello lombardo, il documento di piano si limita ad esprimere una cornice di grandezze, derivanti da una approfondita analisi dello stato di fatto e da una rigorosa valutazione di sostenibilità a cui (anche mediante la VAS) vengono sottoposte tutte le proposte di sviluppo. Il documento di piano - come detto - ha una valenza tutta interna al piano di governo del territorio: entro questo processo costituisce l'atto preliminare, mediante il quale il consiglio comunale si esprime circa l'essenzialità della crescita edilizia, ne fissa i limiti complessivi derivanti dalle invarianti territoriali, mette a fuoco le

<sup>2</sup> Cfr. REGIONE LOMBARDIA, *Sviluppo e trasformazione del territorio lombardo*, Rimini, 2002, in part., 7.

<sup>3</sup> Tanto che, è bene segnalarlo, in assenza di uno di questi documenti l'intero sistema subirebbe un sostanziale paralisi.

<sup>4</sup> P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2002, in part., 81.

<sup>5</sup> G. SCIULLO, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Dig. disc. pubbl.*, XI, Milano, 1996, in part., 137.

<sup>6</sup> *Infra*.



*criticità ed indica le forme di salvaguardia necessaria (e diversificata) delle varie parti del territorio comunale.*

*Il documento di piano costituisce quindi, dopo la ricognizione delle invarianti, anche il primo passaggio nell'esercizio della funzione pianificatoria, che preliminarmente assegna a se stessa una rigida cornice quantitativa.*

*La durata quinquennale del documento di piano sta ad indicare che li trovano collocazione le premesse di un progetto di governo del territorio espresso dall'organo consiliare con una cadenza che dovrebbe favorire la coincidenza con il governo municipale di legislatura<sup>7</sup>.*

*La durata circoscritta conferma comunque che il legislatore ha voluto mettere in risalto nel documento di piano il contenuto di decisione, di programmazione. Una decisione che, pur ancorata ad un rigoroso vincolo di coerenza rispetto alle invarianti ed alle logiche di sostenibilità, riflette inevitabilmente una impronta politico-amministrativa. Questa 'decisione prima' si presta quindi ad essere riformulata ogni quinquennio, non foss'altro per verificarne la perdurante piena coerenza con i mutevoli bisogni della comunità. Non si può tuttavia nascondere che il sistema nel suo complesso potrebbe ritrarne un'immagine di instabilità o, ancor peggio, di totale negoziabilità, con il rischio che si inneschino continui tentativi di 'cattura del regolatore'<sup>8</sup>. Non è un caso che su questo punto si siano appuntate le condivisibili critiche di chi - identificando nel documento di piano il momento di evidenziazione delle invarianti - fatica a comprendere come queste possano mutare dopo un quinquennio<sup>9</sup>. Questa critica coglie nel segno, ma non vanno sottovalutati i contenuti ulteriori di questo atto.*

*3. Il documento di piano, come accennato, non ha soltanto una valenza urbanistica, nel senso (limitativo) di predeterminazione degli usi del territorio. Costituisce il documento nel quale l'amministrazione comunale esprime una strategia complessiva per il territorio comunale. Una strategia dinamica (learning by doing), aperta alle relazioni con l'esterno (per assicurare attrattività economica, turistica, ecc.) e con i diversi potenziali attori (stakeholders), in uno scenario che allarga la prospettiva al tessuto sovracomunale entro cui il territorio oggetto del piano è inserito.*

*Si potrebbe dire che questo atto esprime in termini maturi i caratteri della materia 'governo del territorio' che ha preso il posto degli angusti limiti dell'urbanistica in senso stretto.*

<sup>7</sup> Questa scelta si presta sicuramente ad una critica: nel modello adottato da altre regioni il piano strutturale atemporale dovrebbe garantire una cornice, almeno in premessa, sicuramente più stabile. Questo argomento si presta tuttavia ad essere rovesciato. Verificato che anche nei piani strutturali a cui abbiamo esteso il confronto coesistono risultati analitici e previsioni politico-amministrative, si rivela illusoria l'idea di poter cristallizzare anche le decisioni programmatiche circa il modello di sviluppo, per definizione variabili.

<sup>8</sup> G. J. STIGLER, *Mercato, informazione, regolamentazione*, Bologna, 1994, in part., 349. Occorre quindi che all'interno del documento di piano siano bene evidenti gli esiti della funzione conoscitiva, le invarianti, tendenzialmente non disponibili per il pianificatore.

<sup>9</sup> Una serrata critica sul punto è svolta, con grande lucidità argomentativa, dal già citato G. BELTRAME, *Sul piano di governo del territorio della nuova legge lombarda n. 12/2005*, in [www.pausania.it](http://www.pausania.it).

*Cadute le barriere legate alle difficoltà di spostamento, entro uno scenario fortemente globalizzato, le città sono in concorrenza tra loro (competizione territoriale) per accaparrarsi eventi, presenze, sedi di imprese ed amministrazioni. Il documento di piano deve quindi porre le premesse in vista di scelte capaci di determinare il successo di un'area urbana, incidendo su fattori che spesso si attivano solo con il consenso e la partecipazione convergente di tutti i soggetti - pubblici e privati - che possono innescare un processo innovativo.*

*La dimensione strategica del documento di piano emerge anche in ragione del valicare dichiaratamente i confini dell'urbanistica, con lo scopo di introiettare nel piano di governo del territorio le coordinate di ridisegno complessivo della collettività. L'introduzione di questo strumento risponde dunque a suo modo anche all'esigenza di superare la frusta distinzione tra la pianificazione urbanistica, pur ambiziosamente intesa, quale attività di "regolazione che attraverso le tecniche di organizzazione e controllo delle attività nello spazio persegue strategie e obiettivi politici di controllo sociale e ambientale"<sup>10</sup> e le politiche territoriali in senso lato. Il complesso legame tra la sfera della pianificazione urbanistica e le politiche territoriali in senso lato trova il suo autentico punto di convergenza proprio nel documento di piano, nel quale confluiscono valutazioni relative al sistema della mobilità, alla valenza ecologica delle aree verdi, allo sviluppo demografico, etc. Per questa ragione il documento di piano diviene figura emblematica della logica di fondo sottesa al governo del territorio, un logica aperta, che si pone in rapporto dialettico con altre materie e supera consapevolmente il perimetro dell'urbanistica.*

*4. Venendo alla descrizione analitica del quadro normativo, occorre concentrare l'attenzione innanzitutto sul quadro ricognitivo e programmatico di riferimento. Si è detto che il documento di piano è ad un tempo sedes della funzione conoscitiva e della funzione programmatica delle grandezze dell'intero piano; occorre però fare un passo indietro e rivolgere l'attenzione sul particolarissimo procedimento partecipativo che precede l'approvazione di questo atto.*

*In quest'ottica, va considerato che il documento di piano raccoglie ed aggrega preliminarmente "le proposte dei cittadini singoli o associati" circa le prospettive di sfruttamento territoriale necessarie per soddisfare i bisogni di crescita della collettività in chiave residenziale e produttiva. Nel documento di piano si compenetrano quindi la dimensione analitica e quella previsionale e, a far da cerniera e da garanzia democratica, si interpone un procedimento autenticamente partecipato. Sul dato meramente descrittivo delle dinamiche insediative in atto si innesta quindi la visione prospettica, nella quale gli obiettivi "per lo sviluppo economico e sociale del comune" scaturiscono dal più ampio coinvolgimento dei cittadini.*

*E' importante sottolineare (a conferma di quanto detto) che questa previsione normativa non concerne solamente i processi territoriali in senso proprio: la prospettiva, come detto, si allarga e diviene (come*

<sup>10</sup> L. MAZZA, *Verso una trasformazione della pianificazione urbana*, in *Ricostruire la Grande Milano*, Milano, 2001, in part., VII.

*indica chiaramente il testo normativo) quella dello sviluppo più complessivo della comunità nelle sue diverse articolazioni: condizione, fine e causa delle trasformazioni territoriali e socio-economiche.*

*Questo 'andare oltre' i contenuti tipicamente urbanistici<sup>11</sup> passa attraverso - come detto - l'attivazione di un dialogo partecipativo con i cittadini e con i loro soggetti associativi. Va detto che questo dialogo si gioverebbe non poco della disponibilità di un documento - anche se ben lontano da un avamprogetto di piano - sul quale far convergere le diverse proposte. Si avverte, in altri termini, il limite derivante dalla mancanza di una proposizione chiara sulla redazione-pubblicazione di un 'documento di consultazione' (notice & comment), come quelli che precedono - tanto per fare un esempio - l'adozione di atti regolamentari da parte delle autorità indipendenti<sup>12</sup>. Sarebbe infatti preferibile che l'apertura ai contributi esterni seguisse (e non precedesse) la fase di analisi: questa fondamentale attività dialettica potrebbe sicuramente acquisire maggior efficacia se potesse tener conto delle invarianti e dei costruttivi emersi nel lavoro di studio preparatorio. Il legislatore regionale lombardo sembra invece avere seguito concezioni diverse, ma vi è ampio spazio perché ciascun comune lombardo moduli autonomamente l'iter preparatorio.*

*Questa prima parte del documento, in sintesi, esprime le prospettive che il governo del territorio dovrebbe assumere per garantire massima soddisfazione ai desiderata della comunità municipale. Come detto, l'articolo in commento risente non poco del mancato riconoscimento di autonomia alla fase di aggregazione delle proposte preliminari. Una circostanza che ha fatto perdere sistematicità alla norma ed ha determinato anche una certa imprecisione terminologica<sup>13</sup>.*

*5. Alla compiuta illustrazione dei risultati raggiunti nella fase preliminare (un quadro condiviso in cui si riflettono le aspettative ed aspirazioni delle diverse componenti societarie) fa seguito l'evidenziazione*

<sup>11</sup> F. BASILE, *Recenti modelli regionali e principi fondamentali*, in *I principi del governo del territorio*, a cura di P. Mantini - M. Lupi, Milano, 2005, in part., 142, il quale parla di documento a "natura mista ... luogo della sintesi tra le fondamentali linee di azione del governo del territorio e le scelte politiche fondamentali dello sviluppo economico e sociale".

<sup>12</sup> P. FAVA, *La Consulta e la qualità della regolazione nella multilevel governance: i rischi e i pericoli di un'apertura incondizionata alle procedure di consultazione degli interessati e alla motivazione delle leggi*, in *Corr. giur.*, 2005, 1516.

<sup>13</sup> E' bene soffermarsi sul punto, per evitare che la pessima tecnica di redazione della norma impedisca una piena comprensione delle differenze tra le diverse componenti del piano a cui il legislatore ha fatto riferimento. Nel primo comma dell'art. 8, alla lett. a), si parla di 'quadro ricognitivo e programmatico', ma in realtà ci si riferisce alla rappresentazione preliminare dei bisogni e delle vocazionalità che sortisce da un primo confronto con il corpo sociale (in assenza tuttavia di specifici schemi tipizzati di consultazione preventiva); sempre nel primo comma, questa volta alla lett. b), si parla invece del 'quadro conoscitivo': qui però si sta parlando del documento di piano in senso proprio quale atto provvedimentale; nel secondo comma dell'articolo, a completare il mosaico, sono invece concentrate le previsioni che descrivono in positivo la funzione di programmazione strategica. Occorre quindi fare particolare attenzione a non confondere: a) il 'quadro ricognitivo e programmatico di riferimento' che sintetizza la fase preliminare di dialogo con le parti sociali, e di cui deve comunque rimanere traccia nella motivazione del provvedimento di approvazione del documento di piano, con a") il risultato analitico e previsionale che costituisce il contenuto amministrativo espresso dal documento di piano.

*delle rigidità che connotano il territorio e le invarianti che ne delineano insuperabilmente la struttura. Si tratta del quadro conoscitivo, nel quale affonda saldamente le radici l'intero PGT.*

*In questa direzione, la lettera b) del primo comma dell'art. 8 si riferisce al "quadro conoscitivo del territorio comunale quale risultante dalle trasformazioni avvenute". Questa proposizione si pone in continuità con quelle contenute negli artt. 3 e 4 della legge e consente di delineare i tratti complessivi della funzione conoscitiva, i cui esiti affluiscono proprio nel quadro conoscitivo propriamente detto. La funzione conoscitiva acquisisce in tal modo rilevanza pratica (conoscenza non fine a se stessa, ma funzionale ad orientare la decisione), ed assume, anche sul piano formale, a base e limite della decisione strategica.*

*In questo modello ricostruttivo e nella 'descrizione fondativa' della legislazione ligure<sup>14</sup>, il territorio viene rappresentato come sostrato delle dinamiche insediative antropiche e come elemento di un più complesso ecosistema (esteso alle altre componenti biotiche ed abiotiche). Questa raffigurazione passa per la messa in rilievo dei principali elementi strutturali del territorio di natura fisica ed ambientale, come i profili altimetrici, il sistema idrico e le presenze boschive. Nel quadro conoscitivo si rendono evidenti anche i caratteri 'rigidi' assunti dal sistema insediativo, mediante analisi delle reti dei trasporti e dei servizi, descrizioni tipologiche dell'assetto dell'abitato e del sistema produttivo.*

*Come si diceva, una prima funzione del documento di piano è quella di far emergere le invarianti territoriali (i 'costruttivi', secondo il vocabolario degli urbanisti), dalle quali nessun processo di pianificazione può prescindere. In ragione della durata circoscritta del documento di piano, questa disamina viene ripetuta ciclicamente. L'analisi, rispetto a quanto si verifica in altre regioni, non ha quindi unicamente uno sviluppo 'orizzontale', nel senso dell'allargamento dei temi da affrontare, ma riesce ad acquisire una maggior profondità, posto che ogni questione può essere verificata diacronicamente anche nei suoi andamenti evolutivi<sup>15</sup>.*

*In questo lavoro di analisi, come ricorda espressamente il primo inciso dell'articolo in commento, il comune si avvale, prima d'ogni altra fonte, delle informazioni e dei dati reperibili nel SIT. La funzione conoscitiva - e dunque questo lavoro di analisi che si riflette direttamente sulle scelte fondanti del piano di governo del territorio - sfocia nell'identificazione dei "grandi sistemi territoriali", che costituiscono le fondamentali unità di analisi geografica del territorio comunale. Di analisi, non di conformazione<sup>16</sup>: da questi areali osservati in scala allargata, ma descritti nei rispettivi profili morfologici e nei loro 'funzionamenti', scaturiranno solo in un secondo momento - secondo la*

<sup>14</sup> L. r. Liguria, 36/1997, cit., art. 25.

<sup>15</sup> Se si escludono alcuni profili fisici più strettamente legati alla dimensione geologica del suolo, molti di questi elementi non sono caratterizzati da una fissità di lungo periodo. Il documento di piano riesce quindi a cogliere queste dinamiche (si pensi allo sviluppo del sistema viario od alle modificazioni naturali o indotte del patrimonio boschivo) nel loro profilo evolutivo, facendo sì che le scelte politico-amministrative si mantengano costantemente coerenti con i dati reali e non si limitino a rifletterne invece una immagine statica, innaturalmente costretta entro una dimensione atemporale.

<sup>16</sup> Neppure 'del territorio', per riprendere lo schema già illustrato.

*caratteristica tassonomia che informa il PGT - i 'tessuti' in cui si riparte a livello puntuale l'armatura urbana consolidata (in vari gradi e con diverse soglie di rilevanza storico-architettonica), le aree destinate alla trasformazione (nelle quali, come detto, si interverrà mediante piani attuativi), le aree destinate all'agricoltura, le aree connotate da valore paesaggistico ed ambientale e le aree sottratte alla trasformazione urbanistica.*

*Il documento di piano deve individuare anche i caratteri tipologici, le componenti ambientali e paesaggistiche, gli habitat, gli iconemi ed ogni altro elemento (naturalistico, ma anche antropico<sup>17</sup>) che "vincoli la trasformabilità del suolo e del sottosuolo". In questa direzione sono ovviamente determinanti gli apporti della cd. ecologia del paesaggio<sup>18</sup> e si percepisce come venga a sfumare il confine tra la materia ambientale ed il governo del territorio. Il documento di piano deve indicare, sempre in chiave ricognitiva, gli eventuali profili di instabilità, vulnerabilità, rischio e pericolosità geologica, idrogeologica e sismica, secondo quanto più precisamente indicato nell'art. 57 della legge. Anche in questo caso, vengono rese esplicite - in funzione conoscitiva, ma con riflessi diretti sulla programmazione degli usi - delle fondamentali invarianti territoriali<sup>19</sup>.*

*La funzione conoscitiva ha la finalità di far affiorare i marcatori territoriali e di decodificarne la correlativa significatività, aggregando i singoli elementi in una rappresentazione complessiva, che tenga conto di tutte le molteplici implicazioni sistemiche. Questo carattere eminentemente ricognitivo porta a ritenere che l'esercizio di tale funzione costituisca ineludibilmente la prima fase del lavoro di pianificazione, il necessario antecedente di ogni 'discorso' sul piano.*

*In conclusione, pare quindi che la valenza ricognitiva del documento di piano abbia ad oggetto l'identificazione delle vocazionalità e dei limiti dello sviluppo territoriale. La vera particolarità di questo primo segmento del piano di governo del territorio risiede nel 'legare' le logiche territoriali e lo sviluppo socio-economico della comunità municipale. In tal modo, la sostenibilità delle ricadute territoriali diviene una fondamentale condizione di pensabilità di ogni scelta destinata a riflettersi - anche soltanto in maniera indiretta - sugli equilibri del territorio ed il piano di governo del territorio assurge così a strumento di possibile coordinamento di ogni attività antropica.*

<sup>17</sup> Si pensi alla presenza di attività a rischio di incidenti rilevanti ai sensi della l.r. 23 novembre 2001, n. 19, ed ai vincoli di inedificabilità che discendono nella zona circostante questi impianti.

<sup>18</sup> F. BALLETTI - S. SOPPA, *Paesaggio in evoluzione. Identificazione, interpretazione, progetto*, Milano, 2005; AA. VV., *Interpretazioni di paesaggio*, a cura di A. Clementi, Roma, 2002.

<sup>19</sup> Questa indicazione vincola stringentemente le scelte contenute negli altri atti del PGT ed eviterà il ripetersi della situazione che oggi spesso si profila in seguito al sovrapporsi a previsioni edificatorie contenute nel piano regolatore e previsioni sfavorevoli che si impongono per effetto dei piani stralcio dell'Autorità di bacino del Po: si veda in proposito la DGR 29 ottobre 2001, n. 7/6645 *Approvazione direttive per la redazione dello studio geologico ai sensi dell'art. 3 della L.R. 41/97*.

6. Accanto alla parte ricognitiva, il documento di piano presenta una parte più propriamente prescrittiva, espressione delle funzione programmatica delle grandezze insediabili. E' la parte più propriamente strategica di questo atto. Il documento di piano deve esprimere fondamentali opzioni di fondo rispetto alla regolazione di questi processi territoriali: occorre governare usi del suolo che tendono a porsi in reciproca concorrenza ed a generare effetti incompatibili con la preservazione dell'assetto desiderabile del luogo urbano. Per fare un esempio, il documento di piano dovrà esprimersi nel senso di porre un freno alla progressiva terziarizzazione dei centri storici, con conseguente massiccia gentrificazione<sup>20</sup>, per tale intendendo il fenomeno di espulsione della popolazione tradizionale da questi spazi a causa della sostituzione delle residenze storiche con attività terziarie ed unità abitative abbordabili solo da parte di soggetti con redditi elevati.

Il documento di piano esprime scelte 'preliminari', che - pur non estrinsecandosi in specifiche localizzazioni - concorrono comunque in maniera determinante a delineare l'identità finale del territorio ed influenzano direttamente la trama sociale comunitaria. Scelte strategiche, appunto.

Il principio ordinatore dell'intero PGT - come si è più volte ricordato - è quello di competenza, legato alla eterogeneità delle funzioni: la chiave per inquadrare correttamente il documento di piano passa dunque per la piena comprensione del tipo di effetti che produce una decisione di tipo strategico. In concreto, il documento di piano - un atto che, detto per inciso, potrebbe anche non assumere la consueta forma di una serie di tavole grafiche, ma piuttosto quella di un atto strutturato in forma di proposizioni, tabelle e grafici - deve individuare una serie di obiettivi che si propone nel medio periodo la politica territoriale comunale.

Si tratta degli "obiettivi di sviluppo, miglioramento e conservazione". Di tali traguardi deve essere indicata (e motivata) la sostenibilità e la coerenza con i documenti sovracomunali. Mentre le strategie di conservazione sono in gran parte legate all'emersione di situazioni obiettivamente meritevoli di salvaguardia, e quindi sono almeno in parte un precipitato inautonomo delle acquisizioni consolidate nella fase conoscitiva, gli obiettivi di sviluppo e di miglioramento riflettono più direttamente le scelte politiche (ampiamente discrezionali) del consiglio comunale.

Gli obiettivi di sviluppo sono essenzialmente (e quasi inevitabilmente) obiettivi di crescita edificatoria. E' molto importante sottolineare che una rigorosa dimostrazione di essenzialità-sostenibilità tiene luogo, come già detto, del parametro della capacità insediativa teorica, ormai dietro alle spalle. In precedenza, veniva operato un complesso calcolo che muoveva da una previsione circa l'insediamento di nuovi abitanti del tutto empirica. Oggi, al contrario, il dato da cui si prende le mosse è quello degli abitanti effettivamente insediati (e delle popolazioni non stanziali che sono presenti sul territorio per ragioni di lavoro, studio o di frequentazione di strutture attrattive e servizi collettivi<sup>21</sup>). Il

<sup>20</sup> M. SAVAGE - A. WARDE, *Urban Sociology, Capitalism and Modernity*, Londra, 1993.

<sup>21</sup> *Infra*: cfr. quanto verrà indicato con specifico riferimento al piano dei servizi.

*documento di piano deve quindi contenere la rigorosa dimostrazione che gli incrementi dell'edificato previsti nel quinquennio successivo siano effettivamente essenziali sulla base del trend demografico reale.*

*Inoltre il documento di piano deve dimostrare – ed è il secondo passaggio - che il bisogno di spazi incrementali non può essere adeguatamente soddisfatto mediante forme di riuso del già costruito. Questo è un punto davvero cruciale, che segna una autentica svolta nel modo di guardare i processi di trasformazione della città. Un'autentica rivoluzione copernicana, che determina il definitivo tramonto del modello urbanistico incrementale. La crescita urbana rappresenta l'extrema ratio: deve essere non solo sostenibile, ma anche strettamente necessaria. Il documento di piano "tiene conto della minimizzazione del consumo del suolo in coerenza con l'utilizzazione ottimale delle risorse territoriali": il legislatore lombardo non si è quindi limitato ad indicare una tendenza: ha espresso una precisa regola giuridica di necessaria preferenza per il recupero del già costruito.*

*A differenza di altre opzioni espresse dalla legge, questa attiene al merito delle scelte urbanistiche future e fa leva sulla naturale capacità di autorigenerazione della città (la città che ricresce incessantemente su se stessa<sup>22</sup>: la Living City di cui parlava F. Lloyd Wright<sup>23</sup>). Abbandonata l'utopia dalla 'città nuova', la legge impone ai pianificatori lombardi di evitare ogni ingiustificato consumo di territorio e li si costringe, anche in termini formali, a sperimentare preventivamente ogni possibilità di rigenerazione urbanistica. In tal modo il limite dell'esistente assume un valore costitutivo, valicabile solo in presenza di specifiche giustificazioni. Il vero confine su cui si attesta l'azione di preservazione dell'equilibrio tra vuoto e pieno, natura agri e forma urbis. Questa novità va sottolineata; la legge esprime infatti una precisa opzione sul contenuto del piano, diviene legge sul piano e non solo come fare il piano.*

*Da ultimo, il documento di piano deve fornire la dimostrazione esplicita che tali obiettivi di crescita risultino coerenti con i limiti quantitativi valutati come effettivamente sostenibili<sup>24</sup>. L'essenzialità della crescita torna quindi circolarmente a confrontarsi con il limite della sostenibilità.*

<sup>22</sup> Le grandi città altro non sono che un continuo sedimentarsi di esperienze costruttive, l'una sul sedime di quella che l'ha preceduta (a volte addirittura con i materiali di questa). Di lì il compito del pianificatore di assecondare ed incentivare questa tendenza naturale, favorendo primariamente i processi di riqualificazione urbana: cfr. P. L. CERVELLATI, *L'arte di curare le città*, Bologna, 2000, in part., 59.

<sup>23</sup> F. LLOYD WRIGHT, *La città vivente*, Milano, 2000.

<sup>24</sup> Diversa nelle forme l'opzione seguita nelle riforme urbanistiche dell'Emilia Romagna e dal Lazio: lì si è andati nella direzione di predeterminare la possibilità di incremento delle aree edificabili direttamente in sede di pianificazione sovracomunale. Queste leggi regionali introducono, in primo luogo, una regola di fondo secondo la quale in sede di pianificazione comunale è possibile "prevedere il consumo di nuovo territorio solo quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti ovvero dalla loro riorganizzazione e riqualificazione" (art. 2, II c., L. R. Emilia Romagna 24 marzo 2000, n. 20) ed, in secondo luogo, riservano al piano di coordinamento provinciale (che assume denominazioni diverse) il compito di indicare espressamente quali comuni possono adottare piani regolatori che contengano previsioni insediative incrementali. Si prevede così che il piano regolatore "stabilisce il dimensionamento delle nuove previsioni per ciascun ambito con riferimento ai fabbisogni locali ed alle previsioni del piano territoriale di coordinamento provinciale" (art. A-4 L. R. Emilia Romagna). Tale strumento - con riguardo al dimensionamento dei piani comunali - assume quindi un contenuto di puntuale: è infatti previsto che "il piano territoriale generale ... (stabilisce) ... il dimensionamento per gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica subprovinciale" (art. 20 L. R. Lazio 22 dicembre 1999, n. 38).

7. Ogni scelta di incremento e miglioramento del tessuto urbano deve costituire il risultato di un attento confronto - rimarca espressamente l'art. 8 della legge - anche con le questioni che pone l'assetto viabilistico e della mobilità. Si tratta di un altro profilo di grande importanza, che per la prima volta viene espressamente menzionato nell'ambito della normativa lombarda sul governo del territorio. A ben vedere si tratta di un altro degli innumerevoli ricorsi storici di cui è punteggiata la legge: i piani regolatori nascono infatti nel 1865 proprio per consentire ai comuni di provvedere "alle necessarie comunicazioni"<sup>25</sup>.

Nel tempo la città è stata invasa dall'automobile. Da allora uno degli ineludibili problemi urbani è costituito dall'impossibilità di adeguare la consolidata trama compositiva dell'urbano alla (abnorme) diffusione delle autovetture<sup>26</sup>. Si scontano le conseguenze dell'aver dato (implicitamente) la priorità alla mobilità privata ed individuale a discapito di quella collettiva<sup>27</sup>. Le principali linee di infrastrutturazione del territorio extraurbano sono state pensate in funzione dell'automobile:<sup>28</sup> non così le città, che hanno un tessuto consolidato che non nasce con e per l'automobile.

Il problema assume toni drammatici in Lombardia. Ogni giorno afferiscono nelle città lombarde (specie a Milano) enormi masse di soggetti che - come indicava L. Mumford<sup>29</sup>, senz'altro il più acuto studioso della città - hanno scelto di a vivere a "Suburbia" (ossia nel vocabolario immaginifico dell'autore citato, nei sobborghi periurbani: si potrebbe dire nella 'Grande Milano') e sono così indotti a riversarsi sulle

<sup>25</sup> L. 25 giugno 1865, n. 2359, in part., art. 86: G. SABBATINI, *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*, III ed., Torino, 1914, II, in part., 631, ove l'autore - prendendo posizione sulle finalità del piano regolatore nella legge del 1865 - sottolineava che "senza negare che le opere edilizie contemplate in un piano regolatore possano assumere un'estensione proporzionata all'importanza della città per la quale il piano fu compilato, e un carattere che corrisponda ai moderni bisogni dei maggiori centri di popolazione, crediamo debbasi escludere, in base ad una retta interpretazione della legge, che possano avere per fine immediato e principale l'abbellimento e l'ornato, si da perdere di vista lo scopo essenziale della salubrità e della viabilità avuto di mira dal legislatore". Si veda anche, sempre sul punto, la pronuncia arbitrale del 31 marzo 1888 (in *Monit. trib.*, 1888, 153) con la quale venne definita una controversia (*Bocconi vs. Comune di Milano*) relativa alla formazione della Galleria Vittorio Emanuele, sul presupposto che la funzione precipua dei piani regolatori fosse quella di garantire i necessari riordini viabilistici.

<sup>26</sup> Rimaste a livello teorico le utopie di città allargata a misura delle potenzialità di spostamento rapido offerte dall'automobile in Lombardia - come e forse più che altrove - ci si deve invece confrontare quotidianamente con l'incompatibilità fisica tra l'automobile e lo spazio (finito) della città (AA.VV., *Qualità dell'aria e automobili*, a cura di C. Desideri, Milano, 1996). Va fatta menzione, tra l'altro, del totale fallimento delle utopie urbanistiche di F. L. Wright: questi riteneva, negli anni trenta, che l'avvento dell'automobile avrebbe determinato le condizioni per l'affermarsi di un nuovo modello di organizzazione spaziale. Il progetto di *Broadacre City*, un esperimento di città ideale (che rimase tale, salve alcune parziali realizzazioni in scala assai ridotta), si sostanziava infatti in una forma urbana molto diffusa, che mirava a sfruttare, appunto, la grande possibilità di movimento dei singoli. Al contrario, l'utopia urbana espressione del pensiero razionalista, simboleggiata dalla *Ville Radieuse* di Le Corbusier (anch'essa rimasta al livello ideativo, come pure l'ambizioso piano razionalista della città di Algeri), si identificava con una città molto 'compatta', con alti grattacieli in cui concentrare la funzione residenziale, fa tenere rigorosamente distinta - secondo la tecnica dello *zoning* - dalle altre funzioni, costituite dal lavoro e dallo svago (in ciò delineando lo schema che trovò la propria sintesi dogmatica nella già citata *Carta di Atene*).

<sup>27</sup> E. MUSSO - C. BURLANDO, *Economia della mobilità urbana*, Torino, 1999.

<sup>28</sup> Basti confrontare l'articolazione e diffusione del sistema autostradale con la cronica arretratezza delle linee ferroviarie: cfr. E. CASCETTA, *Ingegneria dei sistemi di trasporto*, Torino, 1998.

<sup>29</sup> *Alle radici della città contemporanea. Il pensiero di L. Mumford*, a cura di F. Ventura, Milano, 1997.

strade di collegamento per recarsi alle rispettive occupazioni<sup>30</sup> con sede nel centro urbano<sup>31</sup>: l'urbanesimo, la (miope) scelta di allargamento della città con nuovi quartieri e sobborghi residenziali produce - quale (prevedibile ed inesorabile) conseguenza del deficit di coordinamento tra politica urbanistica e politiche del trasporto pubblico - un ulteriore acuirsi del traffico veicolare, con costi economici decisamente elevati e gravi conseguenze sulla qualità dell'aria (e, quindi, sulla salute dell'uomo)<sup>32</sup>. Le politiche urbanistiche ed ambientali per la città<sup>33</sup> sono dunque strettamente intrecciate con le politiche della mobilità<sup>34</sup>, tant'è che sempre più spesso si parla di mobilità sostenibile tout court<sup>35</sup>. Nelle scienze ecologiche e nell'ingegneria dei trasporti è molto nitida la percezione delle specificità della città e delle criticità che la connotano: il documento di piano cerca quindi molto opportunamente di aprirsi a questi contributi<sup>36</sup>. In definitiva, sino ad oggi l'urbanistica ha finito per inseguire, più che governare, il problema della mobilità urbana: stabilire in termini generali che ogni previsione insediativa sia preventivamente valutata alla luce delle rigidità proprie del sistema della mobilità significa quindi invertire la tendenza e 'portare dentro' il cuore del processo pianificatorio tematiche così determinanti per la qualità territoriale<sup>37</sup>.

Il documento di piano deve inoltre esprimere, sempre all'interno delle grandezze incrementali sostenibili, le politiche per la residenza. Queste sono in parte il riflesso delle scelte sulla crescita insediativa, ma sono anche determinate attraverso la politica per l'edilizia residenziale pubblica (come ricorda l'art. 8 della legge). Il documento di piano su questo versante esprime scelte fondamentali: pur lasciando al piano dei servizi la tematica delle 'localizzazioni', è a questo livello che si opta per il

<sup>30</sup> Su questo profilo, decisamente predittivo, della riflessione dello studioso americano, si veda A. MAGNIER, *Dalla città globale a Megalopoli: l'attualità di Mumford nel dibattito sulla questione metropolitana*, in *Alle radici della città contemporanea*, cit., in part., 171. Mumford definiva l'espansione della metropoli in molteplici sobborghi un processo produttivo "di dispersione senza scopo, moltiplicazione dei trasporti senza alcun utile ... con identica degradazione e miseria delle zone centrali ... la tendenza al sobborgo rappresenta unicamente una caricatura dei risultati che possono essere raggiunti unicamente con i piani regolatori urbani" L. MUMFORD, *La cultura delle città*, Milano, 1999, in part., 248.

<sup>31</sup> Prende cioè corpo ogni giorno il paradosso di soggetti che si sono allontanati dal centro verso la fascia periurbana, nell'illusione dell'amenità del verde e, in realtà, finiscono per trascorrere molte ore nel traffico più caotico ed asfittico: cfr. W. TOCCI, *Ingorghi mentali*, in *Equilibri*, 2002, 143.

<sup>32</sup> A. GOGLIO - A. MITTELSTADT, *Il difficile riequilibrio dei trasporti*, in *Equilibri*, 1999, 5.

<sup>33</sup> G. ENDRICLI, *La tutela dell'ambiente urbano*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 273.

<sup>34</sup> Il tentativo di identificare una risposta organica a queste problematiche è sin qui passato - almeno nei comuni di dimensioni maggiori - per l'approvazione di un piano urbano del traffico: cfr. M. S. MASINI, *I piani urbani del traffico. Analisi dei contenuti e problemi*, in *Strumenti per una mobilità sostenibile*, a cura di C. Desideri, Milano, 1998. P. STELLA RICHTER, *Piani del traffico e piano urbanistico*, in *Giust. civ.*, 1989, II, 353.

<sup>35</sup> Su questo tema si segnalano le analisi contenute nel volume *Trasporti e sostenibilità ambientale. Analisi economica dei rapporti tra infrastrutture, mobilità e ambiente*, a cura di L. Senn - M. Percoco, Milano, 2003.

<sup>36</sup> Una separatezza che ha portato ad affrontare le tematiche della mobilità sostenibile unicamente con interventi marginali, genericamente orientati a favorire l'aumento della dotazione di parcheggi pubblici, in assenza però di una precisa strategia selettiva a vantaggio dei parcheggi 'scambiatori', gli unici in grado di produrre un reale effetto di decongestionamento del traffico urbano: cfr. O. BACCELLI, *L'intermodalità quale strumento di politica ambientale*, in *Trasporti e sostenibilità ambientale*, cit., 127.

<sup>37</sup> *La città in ombra. Pianificazione urbana e interdisciplinarietà*, a cura di G. Maciocco, Milano, 1996.

tradizionale modello dell'edilizia residenziale pubblica<sup>38</sup> (che pure ha prodotto importanti risultati nelle città lombarde) ovvero per il recupero dell'idea - convintamente propugnata da A. Predieri negli anni '70<sup>39</sup> e non priva di qualche importante sperimentazione anche in Lombardia (si pensi al quartiere Garibaldi a Milano ed a talune esperienze pavese e comasche)<sup>40</sup> - circa l'impiego dell'iniziativa pubblica per favorire il recupero delle zone centrali in degrado. Questa tecnica di intervento si potrebbe validamente applicare, tanto per fare un esempio, anche alle aree dismesse che testimoniano problematicamente il passato manifatturiero lombardo. Le nuove forme della produzione hanno reso inattuale l'utilizzo di questi "siti fordisti"<sup>41</sup>: gli opifici urbani vengono così inesorabilmente abbandonati, con la conseguenza che non è più la periferia il luogo per antonomasia del degrado e del disagio sociale: sono piuttosto questi grandi contenitori collocati in posizione centrale ("vestigia di grandissimo valore iconico ... ove risuona l'eco della vita che vi è scorsa per decenni nell'attività di produzione"<sup>42</sup>) a rappresentare la maggiore criticità per la regolazione della città post-industriale lombarda<sup>43</sup>. La previsione del successivo art. 9 circa le dotazioni di "aree per l'edilizia residenziale pubblica" non vincola i comuni a confinare tale forma di servizio pubblico soltanto entro "tessuti specializzati" (che, fallita la neighbourhood-unit idea, hanno sovente scontato l'insuperabile limite dell'essere luoghi monofunzionali), ma lascia aperta la possibilità di prevedere – a livello strategico: dunque nel documento di piano - forme di integrazione con altre tipologie di intervento edilizio. A queste condizioni il piano dei servizi potrebbe quindi successivamente concorrere ad individuare delle risposte in chiave sociale ai bisogni abitativi anche mediante operazioni di 'riuso' del patrimonio edilizio esistente<sup>44</sup>.

Il documento di piano deve dettare, non da ultimo, delle indicazioni di fondo circa le attività produttive ed il commercio. In passato queste indicazioni si risolvevano tutte nello zoning e nel 'confinamento' di

<sup>38</sup> V. DOMENICHELLI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica. Profili giuridici dell'intervento pubblico*, Padova, 1984.

<sup>39</sup> A. PREDIERI, *L'espropriazione degli immobili nei centri storici per l'edilizia residenziale pubblica secondo la legge n. 865 del 1971*, in *Foro amm.*, 1972, II, 627.

<sup>40</sup> F. G. D'ALESSIO, *I centri storici*, Milano, 1983. Spesso si parla con grande enfasi dell'esperienza bolognese, ma non andrebbe sottovalutato che in Lombardia, sin dalla l.r. 27 gennaio 1977, n. 11, è stato favorito il recupero del patrimonio edilizio esistente mediante il ricorso all'edilizia residenziale pubblica. Si vedano, sul tema, A. SPALLINO, *Città antiche e programmazione. Esperienze e ordinamento nella Città di Como*, Milano, 1977, ed E. TORTORETO, *Milano: la lotta e il destino dei sopravvissuti alla 'ricostruzione'*, in *Ed. pop.*, 1973, 113.

<sup>41</sup> E. LIVRAGHI, *Il riciclaggio urbanistico. Destinazioni d'uso mutanti*, in *Equilibri*, 2000, in part., 201.

<sup>42</sup> Casabella, numero monografico, *Le fabbriche del Novecento*, 651/652, 1998.

<sup>43</sup> "La città ricresce criticamente su se stessa": è questo uno dei temi di fondo delle politiche urbanistiche chiamate a confrontarsi con i grandi cambiamenti sociali che hanno ormai messo fuori gioco lo stabilimento quale elemento ordinatore dello spazio urbano (oltre che - prima ancora - della struttura sociale). Questo fenomeno dà peraltro ingresso anche a grandi opportunità: si aprono ampi spazi nelle zone centrali e questa enorme massa quantitativa può essere utilmente riconvertita in direzione di usi idonei a soddisfare esigenze più attuali. Cfr. V. GREGOTTI, *Lo spazio*, cit., in part., 52.

<sup>44</sup> P. STELLA RICHTER, *Necessità e possibilità della pianificazione urbanistica*, in *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, a cura di F. Pugliese - E. Ferrari, Milano, 1999, in part., 84, ha tracciato una netta distinzione tra la funzione del piano che deve affrontare i problemi di incremento dell'abitato e le funzioni a cui il piano deve assolvere con riferimento agli ambiti già edificati.



queste attività entro la zona D. La legge sul governo del territorio pone invece le premesse per un approccio più articolato, consapevole dei molteplici riflessi che queste attività hanno sull'equilibrio del tessuto urbano. Il documento di piano, in linea generale, dovrà fornire indicazioni che evitino la formazione di ambiti monotematici dedicati esclusivamente al lavoro od allo scambio commerciale. Dovrà anche evitare che la 'diffusione' incrementale della città determini la concentrazione di funzioni di notevole richiamo come la grande distribuzione (sempre più sotto forma di shopping malls<sup>45</sup>) nelle cinture esterne (ring), al di fuori di quello che un tempo era riconoscibile come centro (core)<sup>46</sup>: questa politica, del resto, ha avuto quasi ovunque esiti fallimentari ed ha dato origine per lo più a dei 'non luoghi' (non lieux, secondo la già citata definizione), indebolendo per contro la rete di commercio di vicinato, che tanta parte ha nel mantenere vivi i rapporti comunitari<sup>47</sup>.

8. Si diceva che il documento di piano potrebbe anche non avere la tradizionale (e tralatizia) forma di elaborato grafico; vi è tuttavia una funzione del documento di piano che mantiene necessariamente la matrice di una programmazione territoriale: si tratta della identificazione - attraverso "rappresentazioni grafiche in scala adeguata", come specifica la legge - degli ambiti di trasformazione, ossia delle macrozone nelle quali saranno i piani attuativi a dettare le previsioni a cui si informeranno i singoli episodi edificatori incrementali. Si tratta dell'unica parte del documento di piano che costituisce espressione della funzione di programmazione degli usi del territorio, così da dare luogo ad una pianificazione urbanistica<sup>48</sup> in senso proprio. Su questo versante, il documento di piano deve dettare dei criteri di intervento che, in primo luogo, si articolano nell'indicazione delle tipologie di piani attuativi coerenti con gli obiettivi da perseguire e nella predeterminazione (almeno) di alcuni risultati sul piano della qualità territoriale complessiva. Va ricordato che compete alla pianificazione attuativa, come indica con chiarezza l'art. 12, III comma, della legge, fissare in via definitiva gli indici urbanistico-edilizi necessari all'attuazione delle previsioni espresse nel documento di piano. Dunque a quest'ultimo atto compete unicamente indicare obiettivi generali sul piano della preservazione delle risorse naturali, della qualità del costruito, del concorso tra più funzioni, etc. Questo carattere 'preliminare' non deve tuttavia trarre in inganno: compete al documento di piano indicare l'aliquota degli obiettivi di sviluppo complessivi (in termini di stock edilizio e di abitanti insediabili) collocabile negli ambiti di

<sup>45</sup> Gli *shopping malls* costituiscono la nuova - artefatta - forma di spazio pubblico, finalizzata unicamente a 'calare il consumatore dentro un'esperienza': cfr. G. RITZER, *Le cattedrali dei consumi*, Bologna, 2000. Per delle notazioni circa la spersonalizzazione dell'atto di consumo e le problematiche (anche territoriali) che pone l'insediamento commerciale, rinvio al mio lavoro *Appunti sull'attuazione regionale della riforma del commercio: dai limiti alla legge regionale ai limiti all'iniziativa economica*, in *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, a cura di E. Ferrari - N. Saitta - A. Tigano, Milano, 2001, 251.

<sup>46</sup> "Il periurbano è anche il luogo della nuova redistribuzione sul territorio delle molteplici nuove unità produttive, dei grandi insediamenti di servizio, e dei nuovi luoghi pubblici, attorno ai quali si sta riorganizzando l'insieme delle strutture urbane": G. MARTINOTTI, *Le persone/Mobilità. Qualità della vita ed energia nella nuova città*, in *Equilibri*, 1998, in part., 58.

<sup>47</sup> In questa prospettiva, si deve tuttavia registrare la mancanza di coordinamento con gli strumenti di programmazione del commercio di cui alla l.r. 23 luglio 1999, n. 14.

<sup>48</sup> Si veda ancora G. SCIULLO, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit., in part., 137.

*trasformazione e definire la perimetrazione degli stessi. In tal modo il documento di piano - ritornando alla dicotomia tra rigenerazione ed incremento urbano - fissa il corretto rapporto 'strategico' tra la politica di riqualificazione urbana e quella (sussidiaria) di allargamento della città. Il documento di piano, pur nel silenzio della legge, non dovrebbe rinunciare a definire l'assetto funzionale e morfologico da perseguire nell'ambito dei piani attuativi: questo per evitare che fondamentali nodi di qualità territoriale vengano demandati, in assenza di linee-guida, alla fase di negoziazione del singolo piano attuativo (a scala puntuale). Ciò anche al fine di evitare la moltiplicazione degli stilemi e la dissonanza dei linguaggi architettonici e con l'obiettivo non secondario di evitare quella percezione di completa negoziabilità delle scelte di cui si sono già denunciati gli effetti negativi.*

*Si è già ricordato che, nella sua componente strategica (distinta, come si è visto, da quella strutturale), il documento di piano è destinato a riflettere visioni (che si traducono in altrettanti obiettivi pianificatori) suscettibili di mutare nel tempo. Conseguenza di ciò è la limitazione di validità del documento di piano a soli cinque anni. Questo termine è inderogabile: in difetto di tempestiva approvazione di un nuovo strumento, si pone una delicata questione di impossibilità di funzionamento dell'intero sistema di governo del territorio; ciò proprio in quanto il documento di piano non è - si ribadisce - un documento autonomo ma complementare rispetto al piano dei servizi ed al piano delle regole.*

*Prima di chiudere sul punto, occorre osservare che questo piano produce comunque effetti giuridici e non solo politici. Contenuto strategico, e quindi non puntuale, non significa tuttavia contenuto astratto, come quello che connota tipicamente le previsioni normative.*

*Il documento di piano non costituisce un atto meramente politico (ancorché la scadenza quinquennale potrebbe indurre a considerarlo una sorta di 'piano della sindacatura'): non è quindi equiparabile, per fare un esempio, alle 'linee programmatiche relative alle azioni ed ai progetti da realizzare nel corso del mandato' che vengono illustrate dal sindaco al consiglio comunale in principio di legislatura<sup>49</sup>. La valenza giuridica di tale atto si esprime, come detto, nell'esplicitare le condizioni e nel porre le premesse affinché possano determinarsi le successive scelte puntuali di cui il documento di piano traccia nel contempo la cornice inderogabile. A conferma della valenza pienamente giuridica di tali decisioni, va ricordato che l'art. 36 della legge, quando indica i presupposti per l'emanazione di una misura di salvaguardia, non opera distinzioni tra i diversi atti del piano di governo del territorio.*

*La ricomprensione di un fondo entro un 'grande sistema territoriale' (operazione che opera ogni quinquennio il documento di piano) potrebbe inoltre produrre effetti preclusivi rispetto a soluzioni più vantaggiose per il singolo proprietario.*

<sup>49</sup> Art. 46, III comma, D. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 'Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

## 4. LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA - VAS

### 4.1 I CRITERI DI SOSTENIBILITA' AMBIENTALE

Al fine di procedere alla valutazione degli obiettivi e degli orientamenti iniziali di piano, è necessario definire un set di criteri di sostenibilità ambientale attraverso i quali è possibile valutare il livello di sostenibilità delle scelte di piano sulle componenti ambientali.

Il riferimento più immediato per la scelta di tali criteri è il manuale redatto dall'Unione Europea che individua 10 criteri di sviluppo sostenibile:

<i>Esempi di settori prioritari per i Fondi strutturali</i>	<i>Dieci criteri chiave per la sostenibilità</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Principali atti legislativi comunitari in materia ambientale (direttive del Consiglio)</i>
Energia Trasporti Industria	<b>1</b>  <i>Ridurre al minimo l'impiego delle risorse energetiche non rinnovabili</i>	L'impiego di risorse non rinnovabili, quali combustibili fossili, giacimenti di minerali e conglomerati riduce le riserve disponibili per le generazioni future. Un principio chiave dello sviluppo sostenibile afferma che tali risorse non rinnovabili debbono essere utilizzate con saggezza e con parsimonia, ad un ritmo che non limiti le opportunità delle generazioni future.  Ciò vale anche per fattori insostituibili - geologici, ecologici o del paesaggio - che contribuiscono alla produttività, alla biodiversità, alle conoscenze scientifiche e alla cultura (cfr. comunque i criteri chiave nn. 4, 5 e 6).	85/337/CEE (97/11/CE) - VIA 91/156/CEE - rifiuti 91/689/CEE - rifiuti pericolosi
Energia Agricoltura Silvicoltura Turismo Risorse idriche Ambiente Trasporti Industria	<b>2</b>  <i>Impiego delle risorse rinnovabili nei limiti della capacità di rigenerazione</i>	Per quanto riguarda l'impiego di risorse rinnovabili nelle attività di produzione primarie, quali la silvicoltura, la pesca e l'agricoltura, ciascun sistema è in grado di sostenere un carico massimo oltre il quale la risorsa si inizia a degradare. Quando si utilizza l'atmosfera, i fiumi e gli estuari come "depositi" di rifiuti, li si tratta anch'essi alla stregua di risorse rinnovabili, in quanto ci si affida alla loro capacità spontanea di autorigenerazione. Se si approfitta eccessivamente di tale capacità, si ha un degrado a lungo termine della risorsa. L'obiettivo deve pertanto consistere nell'impiego delle risorse rinnovabili allo stesso ritmo (o possibilmente ad un ritmo inferiore) a quello della loro capacità di rigenerazione spontanea, in modo da conservare o anche aumentare le riserve di tali risorse per le generazioni future.	85/337/CEE (97/11/CE) - VIA 91/676/CEE - nitrati 91/156/CEE - rifiuti 91/689/CEE - rifiuti pericolosi 92/43/CEE - habitat e specie 79/409/CEE - uccelli

<b>Esempi di settori prioritari per i Fondi strutturali</b>	<b>Dieci criteri chiave per la sostenibilità</b>	<b>Descrizione</b>	<b>Principali atti legislativi comunitari in materia ambientale (direttive del Consiglio)</b>
<b>Industria</b> <b>Energia</b> <b>Agricoltura</b> <b>Risorse idriche</b> <b>Ambiente</b>	<b>3</b> <i>Uso e gestione corretta, dal punto di vista ambientale, delle sostanze e dei rifiuti pericolosi/inquinanti</i>	In molte situazioni, è possibile utilizzare sostanze meno pericolose dal punto di vista ambientale, ed evitare o ridurre la produzione di rifiuti, e in particolare dei rifiuti pericolosi. Un approccio sostenibile consisterà nell'impiegare i fattori produttivi meno pericolosi dal punto di vista ambientale e nel ridurre al minimo la produzione di rifiuti adottando sistemi efficaci di progettazione di processi, gestione dei rifiuti e controllo dell'inquinamento.	85/337/CEE (97/11/CE) - VIA 91/156/CEE - rifiuti 91/689/CEE - rifiuti pericolosi 96/61/CE - Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento
<b>Ambiente</b> <b>Agricoltura</b> <b>Silvicoltura</b> <b>Risorse idriche</b> <b>Trasporti</b> <b>Industria</b> <b>Energia</b> <b>Turismo</b> <b>Risorse culturali</b>	<b>4</b> <i>Conservare e migliorare lo stato della fauna e flora selvatiche, degli habitat e dei paesaggi</i>	In questo caso, il principio fondamentale consiste nel conservare e migliorare le riserve e le qualità delle risorse del patrimonio naturale, a vantaggio delle generazioni presenti e future. Queste risorse naturali comprendono la flora e la fauna, le caratteristiche geologiche e geomorfologiche, le bellezze e le opportunità ricreative naturali. Il patrimonio naturale pertanto comprende la configurazione geografica, gli habitat, la fauna e la flora e il paesaggio, la combinazione e le interrelazioni tra tali fattori e la fruibilità di tale risorse. Vi sono anche stretti legami con il patrimonio culturale (cfr. criterio chiave n. 6).	92/43/CEE - habitat e specie 79/409/CEE - uccelli selvatici 85/337/CEE (97/11/CE) - VIA 91/676/CEE - nitrati
<b>Agricoltura</b> <b>Silvicoltura</b> <b>Risorse idriche</b> <b>Ambiente</b> <b>Industria</b> <b>Turismo</b> <b>Risorse culturali</b>	<b>5</b> <i>Conservare e migliorare la qualità dei suoli e delle risorse idriche</i>	Il suolo e le acque sono risorse naturali rinnovabili essenziali per la salute e la ricchezza dell'umanità, e che possono essere seriamente minacciate a causa di attività estrattive, dell'erosione o dell'inquinamento. Il principio chiave consiste pertanto nel proteggere la quantità e qualità delle risorse esistenti e nel migliorare quelle che sono già degradate	85/337/CEE (97/11/CE) - VIA 91/676/CEE - nitrati 91/156/CEE - rifiuti 91/689/CEE - rifiuti pericolosi 91/271/CEE - acque reflue urbane
<b>Turismo</b> <b>Ambiente</b> <b>Industria</b> <b>Trasporti</b> <b>Risorse culturali</b>	<b>6</b> <i>Conservare e migliorare la qualità delle risorse storiche e culturali</i>	Le risorse storiche e culturali sono risorse limitate che, una volta distrutte o danneggiate, non possono essere sostituite. In quanto risorse non rinnovabili, i principi dello sviluppo sostenibile richiedono che siano conservati gli elementi, i siti o le zone rare rappresentativi di un particolare periodo o tipologia, o che contribuiscono in modo particolare alle tradizioni e alla cultura di una data area. Si può trattare, tra l'altro, di edifici di valore storico e culturale, di altre strutture o monumenti di ogni epoca, di reperti archeologici nel sottosuolo, di architettura di esterni (paesaggi, parchi e giardini) e di strutture che contribuiscono alla vita culturale di una comunità (teatri, ecc.). Gli stili di vita, i costumi e le lingue tradizionali costituiscono anch'essi una risorsa storica e culturale che è opportuno conservare.	85/337/CEE (97/11/CE) - VIA

<b>Esempi di settori prioritari per i Fondi strutturali</b>	<b>Dieci criteri chiave per la sostenibilità</b>	<b>Descrizione</b>	<b>Principali atti legislativi comunitari in materia ambientale (direttive del Consiglio)</b>
Ambiente (urbano) Industria Turismo Trasporti Energia Risorse idriche Risorse culturali	<b>7</b>  <i>Conservare e migliorare la qualità dell'ambiente locale</i>	Nel contesto del presente dibattito, la qualità di un ambiente locale può essere definita dalla qualità dell'aria, dal rumore ambiente, dalla gradevolezza visiva e generale. La qualità dell'ambiente locale è importantissima per le aree residenziali e per i luoghi destinati ad attività ricreative o di lavoro. La qualità dell'ambiente locale può cambiare rapidamente a seguito di cambiamenti del traffico, delle attività industriali, di attività edilizie o estrattive, della costruzione di nuovi edifici e infrastrutture e da aumenti generali del livello di attività, ad esempio da parte di visitatori. È inoltre possibile migliorare sostanzialmente un ambiente locale degradato con l'introduzione di nuovi sviluppi.  Cfr. anche il criterio n. 3 relativo alla riduzione dell'impiego e del rilascio di sostanze inquinanti.	85/337/CEE (97/11/CE) - VIA 91/156/CEE - rifiuti 91/689/CEE - rifiuti pericolosi 91/271/CEE - acque reflue urbane 96/61/CE - Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento
Trasporti Energia Industria	<b>8</b>  <i>Protezione dell'atmosfera (riscaldamento del globo - cfr. glossario).</i>	Una delle principali forze trainanti dell'emergere di uno sviluppo sostenibile è consistita nei dati che dimostrano l'esistenza di problemi globali e regionali causati dalle emissioni nell'atmosfera. Le connessioni tra emissioni derivanti dalla combustione, piogge acide e acidificazione dei suoli e delle acque, come pure tra clorofluocarburi (CFC), distruzione dello strato di ozono ed effetti sulla salute umana sono stati individuati negli anni Settanta e nei primi anni Ottanta. Successivamente è stato individuato il nesso tra anidride carbonica e altri gas di serra e cambiamenti climatici. Si tratta di impatti a lungo termine e pervasivi, che costituiscono una grave minaccia per le generazioni future.	85/337/CEE (97/11/CE) - VIA 96/61/CE - Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento
Ricerca Ambiente Turismo Risorse culturali	<b>9</b>  <i>Sensibilizzare maggiormente alle problematiche ambientali, sviluppare l'istruzione e la formazione in campo ambientale</i>	Il coinvolgimento di tutte le istanze economiche ai fini di conseguire uno sviluppo sostenibile è un elemento fondamentale dei principi istituiti a Rio (Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, 1992). La consapevolezza dei problemi e delle opzioni disponibili è d'importanza decisiva: l'informazione, l'istruzione e la formazione in materia di gestione ambientale costituiscono elementi fondamentali ai fini di uno sviluppo sostenibile. Lì si può realizzare con la diffusione dei risultati della ricerca, l'integrazione dei programmi ambientali nella formazione professionale, nelle scuole, nell'istruzione superiore e per gli adulti, e tramite lo sviluppo di reti nell'ambito di settori e raggruppamenti economici. È importante anche l'accesso alle informazioni sull'ambiente a partire dalle abitazioni e nei luoghi ricreativi.	
Tutti	<b>10</b>  <i>Promuovere la partecipazione del pubblico alle decisioni che comportano uno sviluppo sostenibile</i>	La dichiarazione di Rio (Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, 1992) afferma che il coinvolgimento del pubblico e delle parti interessate nelle decisioni relative agli interessi comuni è un cardine dello sviluppo sostenibile. Il principale meccanismo a tal fine è la pubblica consultazione in fase di controllo dello sviluppo, e in particolare il coinvolgimento di terzi nella valutazione ambientale. Oltre a ciò, lo sviluppo sostenibile prevede un più ampio coinvolgimento del pubblico nella formulazione e messa in opera delle proposte di sviluppo, di modo che possa emergere un maggiore senso di appartenenza e di condivisione delle responsabilità.	85/337/CEE (97/11/CE) - VIA 96/61/CE - Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento

## 4.2 CRITERI SPECIFICI DI SOSTENIBILITA'

Come riportato all'interno del manuale stesso, tali criteri possono essere contestualizzati alle specificità amministrative e territoriali della realtà locale in cui si opera e alle tipologie di strumento di pianificazione.

A questo proposito si è deciso di ricalibrare tali criteri in direzione di una maggiore pertinenza rispetto ai contenuti che dovrà assumere il Documento di Piano in Variante.

I criteri di sostenibilità così determinati saranno:

1	Tutela della qualità del suolo
2	Minimizzazione del consumo di suolo
3	Tutela e potenziamento delle aree naturali
4	Tutela e potenziamento della rete ecologica e dei corridoi ecologici
5	Tutela dei valori paesistici
6	Contenimento emissioni in atmosfera
7	Contenimento inquinamento acustico
8	Riequilibrio tra aree edificate e spazi aperti
9	Tutela e valorizzazione dei beni storici e architettonici
10	Miglioramento della qualità delle acque superficiali
11	Maggiore efficienza energetica
12	Contenimento della produzione dei rifiuti
13	Salvaguardia della salute e del benessere dei cittadini

Un utile riferimento per la valutazione è la sequenza DPSIR (Determinati, Pressioni, Stato, Impatto, Risposte) dove:

- *Determinante* (Driving force): attività generatrice di fattori di impatto ambientale;
- *Pressione* (Pressure): fattore di impatto ambientale (ad esempio emissione di rumore);
- *Stato* (State): Stato di qualità di una componente ambientale sensibile al fattore di impatto esaminato (ad esempio stato di benessere della popolazione sottoposta ad un dato livello di rumore di fondo);
- *Impatto* (Impact): cambiamento dello stato di qualità della componente ambientale;
- *Risposta* (Response): contrazione del piano volta a contrastare le pressioni ambientali, in modo da riportare l'impatto entro soglie d'ammissibilità o, più in generale, in modo da conseguire le condizioni di sostenibilità (ad esempio realizzazione di barriere acustiche atte a riportare il clima acustico entro determinate soglie);

“A questa sequenza è opportuno aggiungere la considerazione di due ulteriori elementi costituiti da:

- *Prestazione* (Performance) della risposta: data dal rapporto tra efficacia ambientale e costi della risposta, dove l'efficacia ambientale è data dall'impatto ambientale della risposta ed è valutata con l'indicatore di impatto, e il costo è dato dal costo economico della risposta valutato in unità monetarie;
- *Traguardo* (target) della risposta: obiettivo di efficacia della risposta espresso in termini quantitativi e fissato da una determinata scadenza temporale.

La quantificazione di ciascun elemento della sequenza avviene tramite appropriati indicatori. La valutazione dell'efficacia ambientale delle risposte di piano comporta la stima della variazione dell'indicatore di impatto, da cui dipende lo stato della qualità delle componenti ambientali”<sup>50</sup>.

Gli indicatori utilizzati saranno di due tipi:

- **Indicatori assoluti:** restituiscono livelli assoluti delle variabili individuate come significative;
- **Indicatori relativi:** costituiti da rapporti tra indicatori assoluti.

L'indicatore può essere quindi rappresentato generalmente come una funzione:

$$y = f(x)$$

Dove le x sono variabili indipendenti che devono essere monitorate per calcolare le variazioni di impatto (y).

<sup>50</sup> Carlo Socco (2005): *Linee guida per la Valutazione Ambientale Strategica dei PRGC*;

## 4.3 IL PERCORSO DELLA VAS

Il percorso di Vas utilizzato può essere così schematizzato:

1. *Valutazione della qualità ambientale dello stato di fatto;*
2. *Definizione della mappa dei vicoli di tutela ambientale;*
3. *Individuazione di scenari di piano;*
4. *Previsione degli impatti dello scenario di piano;*
5. *Definizione di interventi di mitigazione e compensazione;*
6. *Monitoraggio;*

Successivamente alle fasi sopra elencate si passerà alla fase di monitoraggio e di reporting che seguirà tutta la durata di vita del piano.

### 4.3.1 Valutazione della qualità ambientale dello stato di fatto

La conoscenza dello stato dell'ambiente allo stato di fatto costituisce il primo passo su cui fondare le scelte di piano. In questa prima fase si andranno a confermare e/o integrare gli indicatori di valutazione alla luce di quanto definito entro la VAS originaria, previo monitoraggio del reale stato di attuazione dello strumento urbanistico vigente. Tali indicatori dovranno rimanere gli stessi anche nelle fasi di monitoraggio future in modo da mantenere la confrontabilità dei dati nel tempo.

### 4.3.2 Definizione della mappa dei vincoli di tutela ambientale

La valutazione ambientale dello stato di fatto ci permette anche di individuare la mappa dei vincoli intesi come:

- Vincoli relativi alla tutela dei beni ambientali intangibili;
- Vincoli per la prevenzione di danni da impatto e da rischio ambientale;
- Aree di limitazione d'uso definite entro strumenti urbanistici sovraordinati;

Ciascuna alternativa che non rispetti tali vincoli si colloca al di fuori del campo delle soluzioni ambientalmente sostenibili. Tali vincoli possono derivare da piani sovraordinati al PGT o dai SIC e dalle ZPS.

### 4.3.3 Individuazione di scenari di Piano

Questa fase si concretizza nell'individuazione dell'ottimale scenario di Piano e delle azioni necessarie da mettere in campo per attuarlo. Tale scenario verrà quindi sottoposto ad un'analisi di coerenza interna ed esterna sia in senso orizzontale che verticale.

### 4.3.4 Previsione degli impatti dello scenario di Piano

Questa operazione si configura come prosecuzione della prima fase di valutazione dello stato di fatto, in quanto lo scenario di piano ora valutato si configura come una variazione dello stock di indicatori determinati in quella fase.

### 4.3.5 Definizione di interventi di mitigazione e compensazione

Tale operazione consiste in:

- Identificazione degli interventi di mitigazione e compensazione;
- Ricalcolo degli indicatori;
- Bilancio di impatto tramite il confronto tra scenario previsto con la compensazione e scenario iniziale;
- Eventuale incremento delle misure previste nel caso in cui quelle previste non siano sufficienti;

## 4.3.6 Monitoraggio

La valutazione ambientale del PGT vigente prevedeva azioni di monitoraggio dello stato dell'ambiente a cadenza definita. La Variante al Piano relativa al presente scoping riconsidererà tale meccanismo alla luce dell'ottimale definizione del set di indicatori atti a tale scopo.

Altresì verrà inserito nel rapporto ambientale la relazione di monitoraggio allo stato di fatto, in quanto si constata l'assenza di specifici report di monitoraggio dalla vigenza del PGT originario ad oggi.

## 5. PRIME ANALISI

### 5.1 IL COMUNE IN NUMERI

*Il comune in numeri:*

45°32'00"N	Latitudine
8°51'00"E	Longitudine
180 m s.l.m.	Altitudine
8,42 Km <sup>2</sup>	Superficie
Lombardia	Regione
Milano	Provincia
6 613 (28/2/2014)	Abitanti
785 ab./Km <sup>2</sup>	Densità
20020	Cod. postale
02	Prefisso
UTC+1	Fuso orario
(0)15007	Codice ISTAT
A375	Cod. catastale
MI	Targa
arconatesi	Nome abitanti

## 5.2 IL PIANO TERRITORIALE REGIONALE - PTR

Il Consiglio Regionale della Lombardia ha approvato in via definitiva il Piano Territoriale Regionale con deliberazione del 19/01/2010, n.951, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia n. 6, 3° Supplemento Straordinario del 11 febbraio 2010. Con la chiusura dell'iter di approvazione del Piano, formalmente avviato nel dicembre 2005, si chiude il lungo percorso di stesura del principale strumento di programmazione delle politiche per la salvaguardia e lo sviluppo del territorio della Lombardia. Tale Piano è stato successivamente aggiornato in più tempi: ultimamente il Consiglio regionale ha approvato l'aggiornamento annuale del Piano Territoriale Regionale (PTR), d.c.r. n.557 del 9/12/2014 e pubblicato sul BURL SO n. 51 del 20/12/2014.

### 5.2.1 Polarità e poli di sviluppo regionale

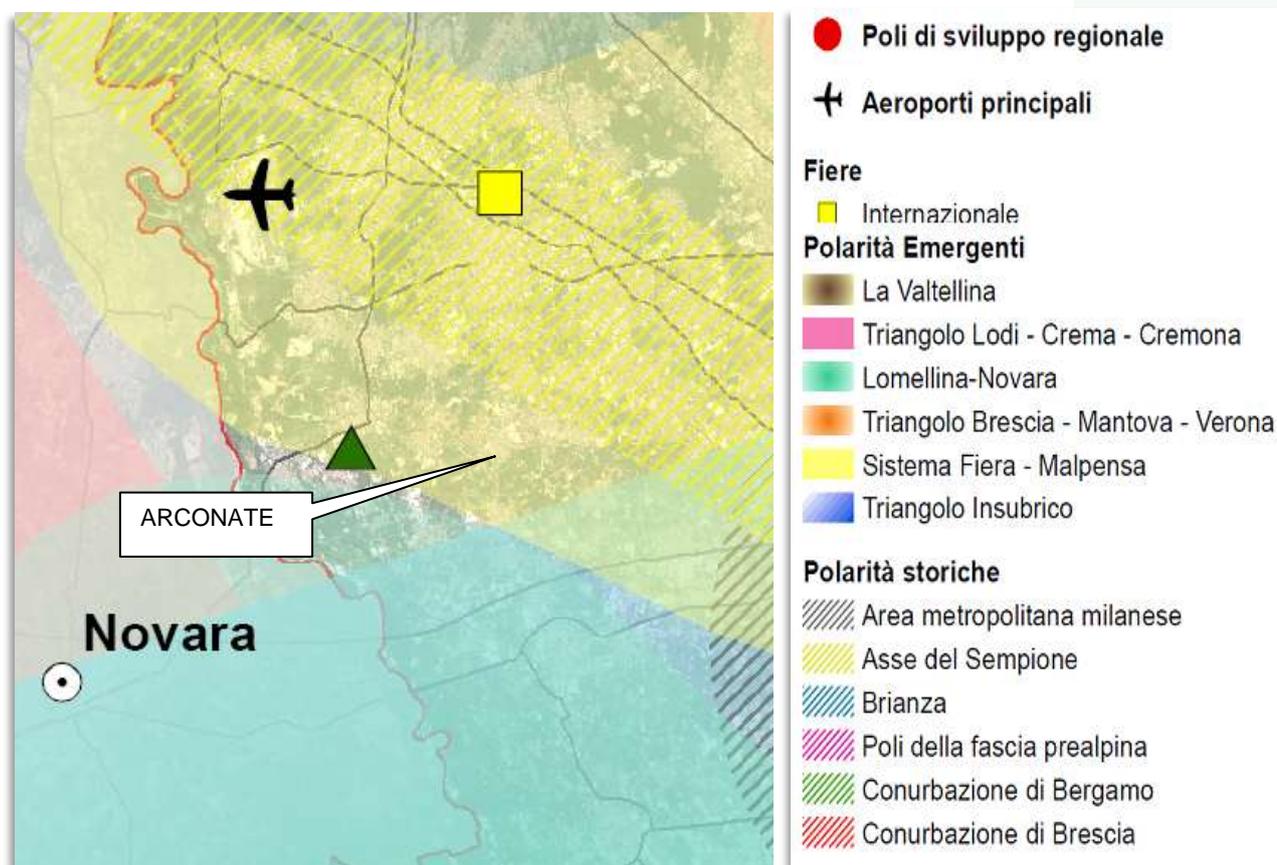


Figura 1 - PTR: Tav.1 - Polarità e Poli di sviluppo Regionale

Come si può notare dallo stralcio della tavola 1 allegata al PTR, Arconate risulta interessato dalla polarità emergente “Sistema Fiera – Malpensa”.

## 5.2.2 I sistemi territoriali

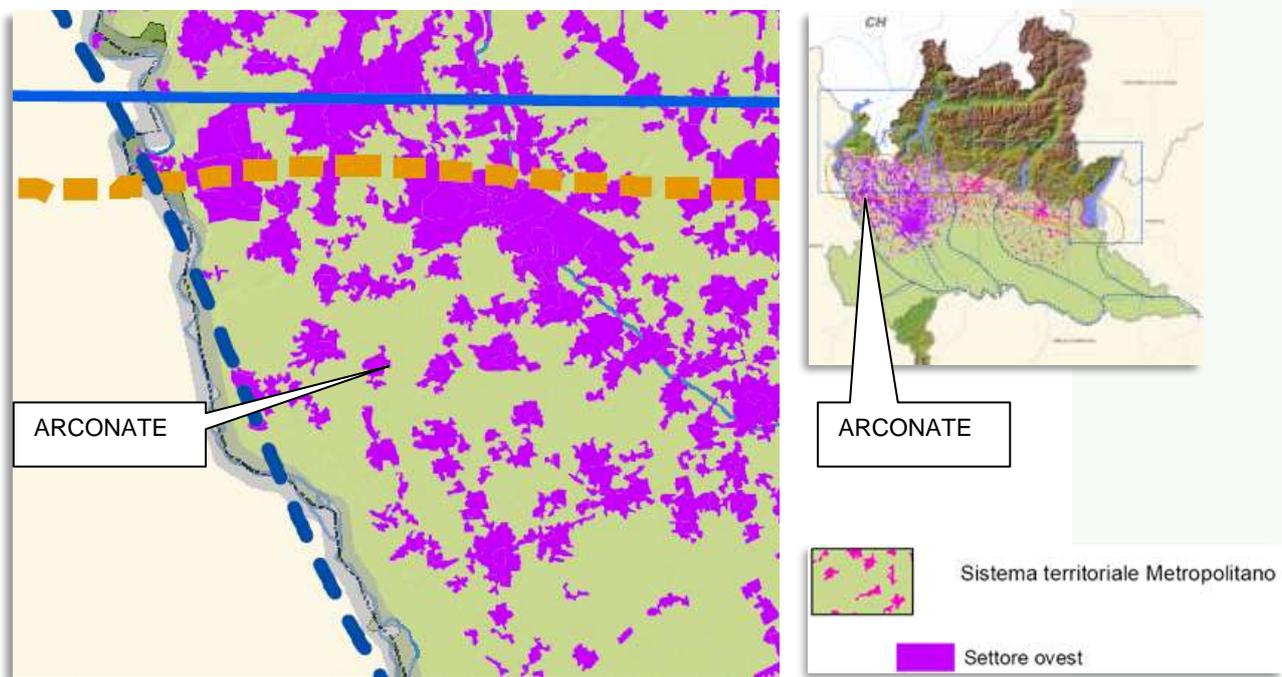


Figura 2 - PTR: Tav. 4 - I sistemi territoriali

Il PTR individua per il Comune l'appartenenza al Sistema territoriale Metropolitano settore ovest.

## 5.2.3 Infrastrutture prioritarie per la Lombardia

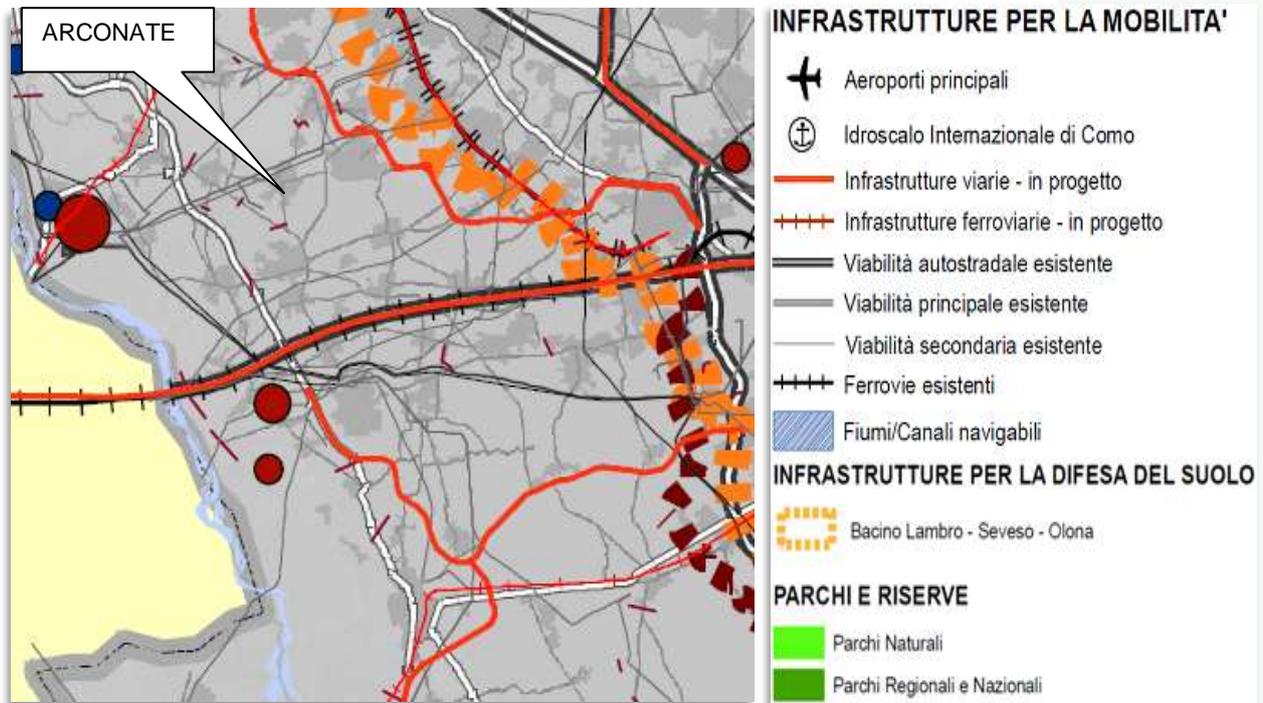


Figura 3 - PTR: Tav.3 - Infrastrutture prioritarie per la Lombardia

Il territorio si localizza (pur non ricomprendendola nel proprio territorio) a nord dell'Autostrada A4 Torino – Milano, che il PTR individua come infrastruttura viaria in potenziamento, e lungo la limitrofa linea ferroviaria Torino – Milano.

### 5.3 IL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE - PTPR

Il Piano Territoriale Regionale (PTR), in applicazione dell'art. 19 della l.r. 12/2005, ha natura ed effetti di piano territoriale paesaggistico ai sensi della legislazione nazionale (Dlgs. n. 42/2004). Il PTR in tal senso recepisce consolida e aggiorna il Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR) vigente in Lombardia dal 2001, integrandone e adeguandone contenuti descrittivi e normativi e confermandone impianto generale e finalità di tutela.

Il Piano Paesaggistico Regionale diviene così sezione specifica del PTR, disciplina paesaggistica dello stesso, mantenendo comunque una compiuta unitarietà ed identità.

#### 5.3.1 Ambito territoriale e unità tipologica di paesaggio

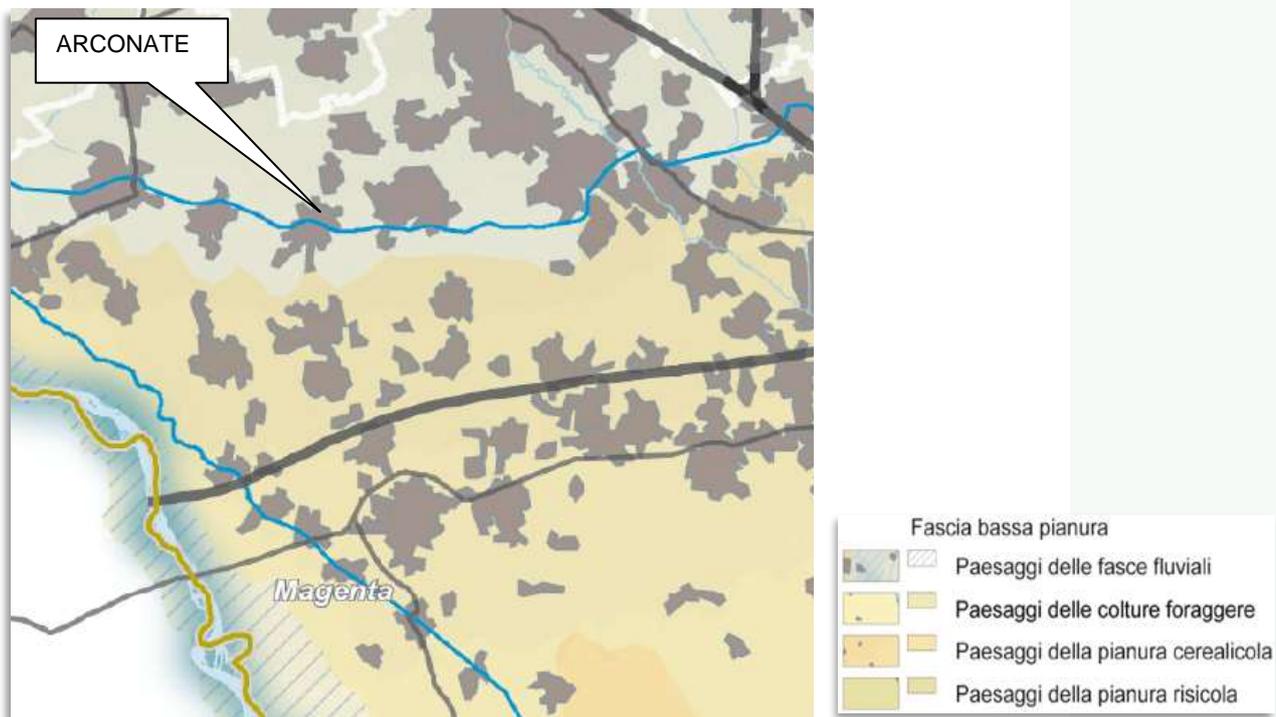


Figura 4 - Piano Paesaggistico Regionale – Tav.A

L'ambito individuato dal Piano Paesaggistico Regionale è quello del Milanese, per quanto riguarda l'unità tipologica il Comune è inserito all'interno della "Fascia bassa pianura" e nel dettaglio "Paesaggi delle fasce fluviali".

## 5.4 RETE ECOLOGICA REGIONALE

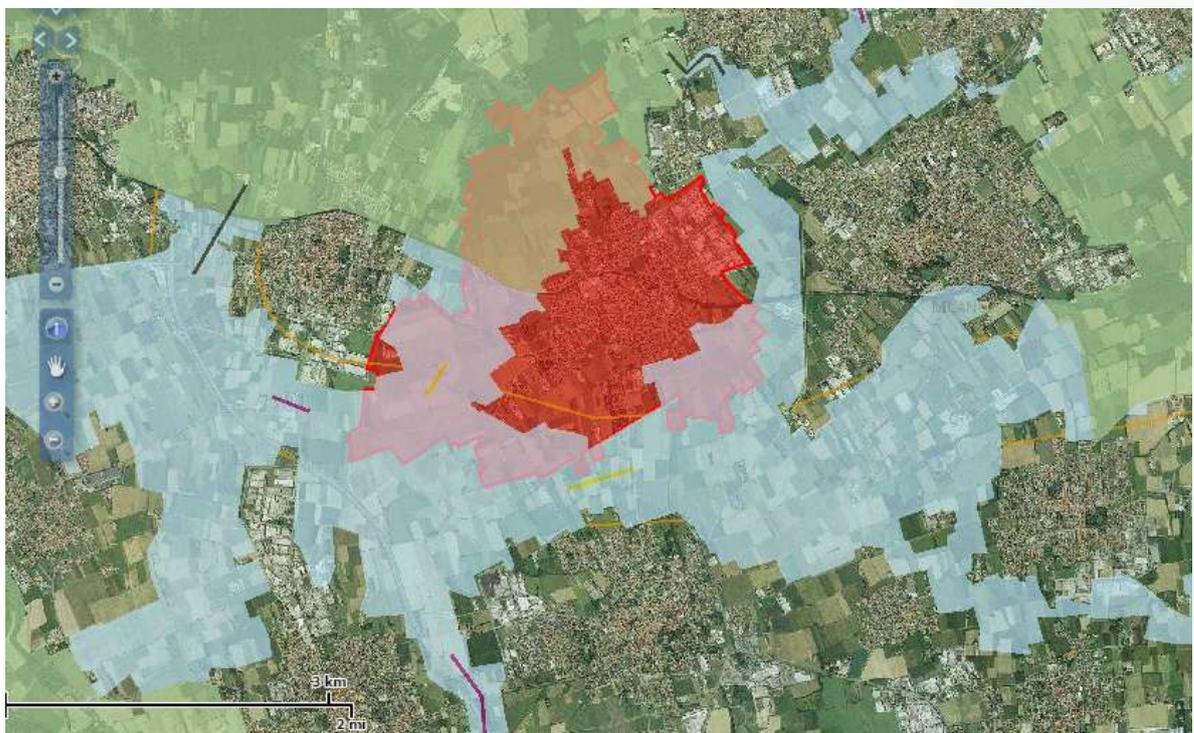
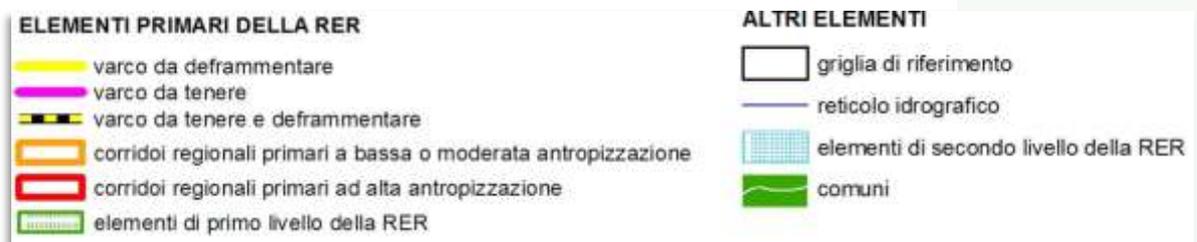


Figura 5 - Estratto "Rete Ecologica Regionale", codice settore: 32; Nome settore: Alto Milanese



Lo schema di Rete Ecologica Regionale individua il territorio Comunale ricompreso all'interno del "settore codice 32", denominato "Alto Milanese".

Entro il comune si individuano elementi di primo e secondo livello della RER. Inoltre nel settore ovest del territorio del comune si segnalano varchi da deframmentare.

## 5.5 PTCP CITTA' METROPOLITANA DI MILANO

La Città Metropolitana di Milano ha approvato il nuovo Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) il 17 dicembre 2013 con Delibera di Consiglio n.93. Il nuovo PTCP ha acquistato efficacia il 19 marzo 2014, con la pubblicazione dell'avviso di definitiva approvazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia - Serie Avvisi e Concorsi, n.12, secondo quanto prescritto all'art.17, comma 10 della LR 12/2005.

Il PTCP è stato modificato con 2 successive varianti, per la correzione di errori materiali ed integrazioni, l'ultima delle quali approvata con Decreto del Sindaco Metropolitano n.218 del 14 luglio 2015.

## 5.5.1 Sistema infrastrutturale



**Interventi previsti sulla rete viabilistica (art. 63)  
(potenziamenti e nuove riqualificazioni)**

	Opere in programma	Opere previste	Opere allo studio
Rete viabilistica a carreggiate separate			
Rete viabilistica a carreggiata semplice			

Figura 6 - Estratto tav.1 infrastrutture - PTCP

Nel comune si individuano alcune tratte infrastrutturali in studio, atte a individuare un sistema di tangenziali esterne al tessuto urbano consolidato. Tuttavia tali previsioni non sono confermate entro la presente Variante.

## 5.5.2 Ambiti, sistemi ed elementi di rilevanza paesaggistica

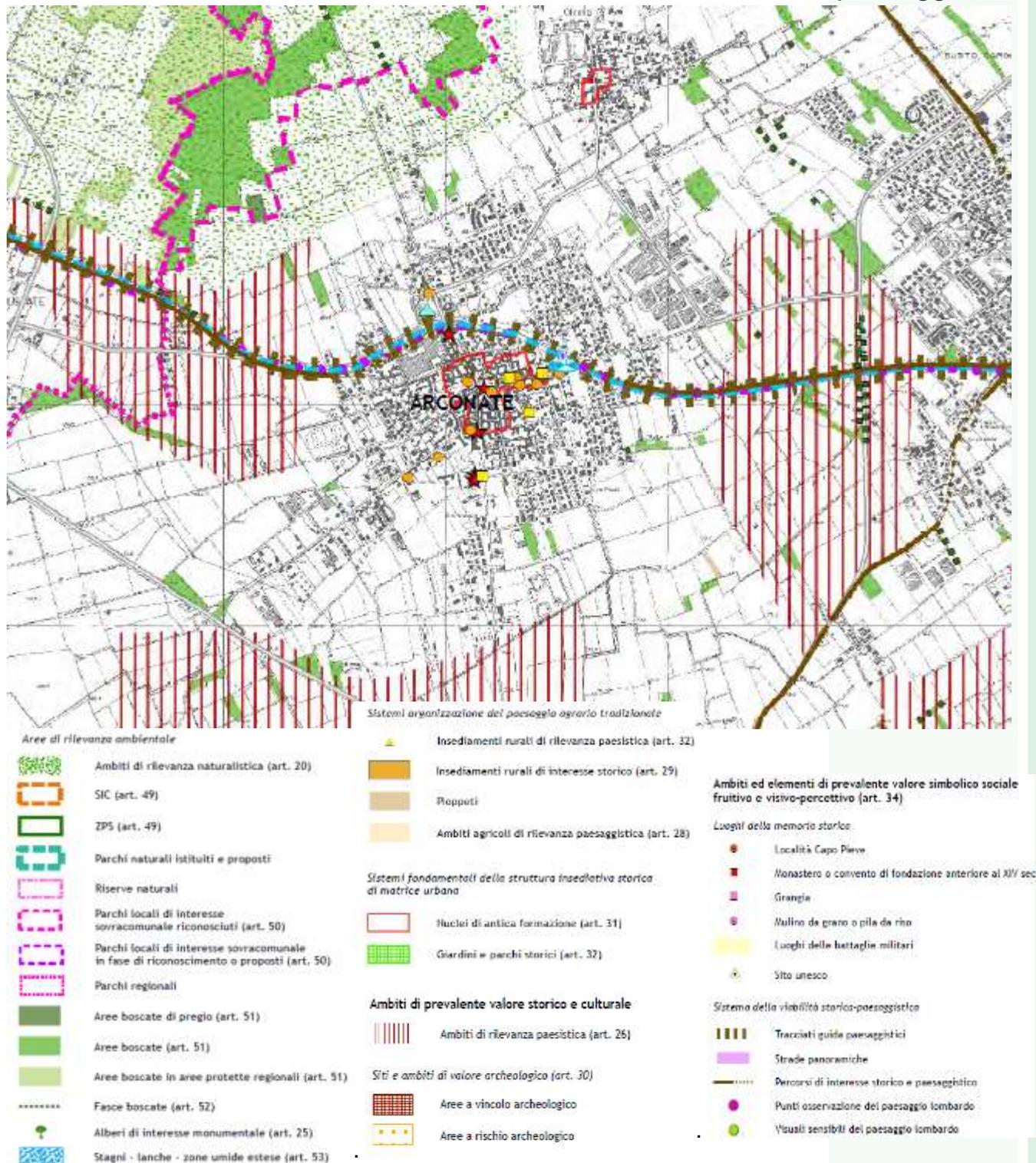


Figura 7 - Estratto tav.2 Ambiti, sistemi ed elementi di rilevanza paesaggistica - PTCP

## 5.5.3 Ambiti, sistemi ed elementi di degrado o compromissione paesaggistica

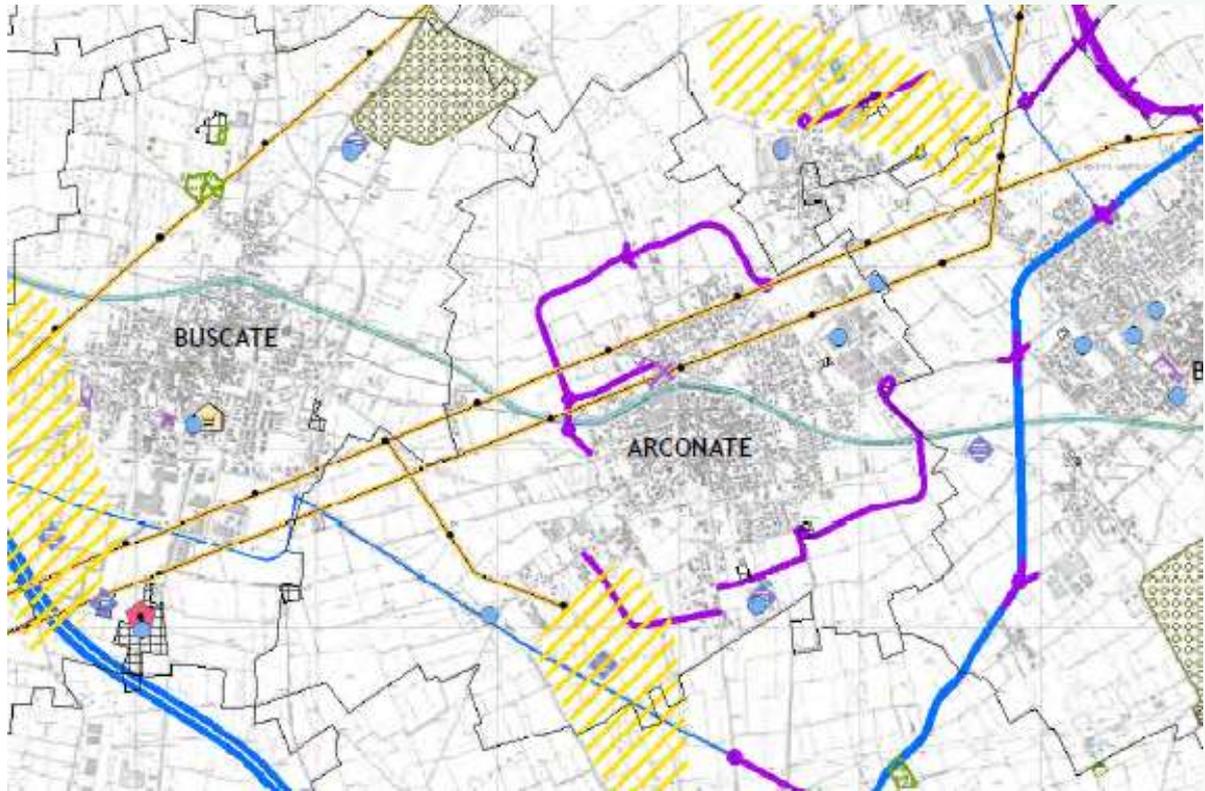


Figura 8 - Estratto tav.3 Ambiti, sistemi ed elementi di degrado o compromissione paesaggistica - PTCP

 Aree a rischio di conurbazione e saldatura dell'urbanizzato che compromettono la funzionalità ecologica

### Ambiti di degrado in essere

-  Corsi d'acqua fortemente inquinati
-  Siti contaminati di interesse nazionale
-  Altri siti contaminati

### Ambiti di degrado in essere

-  Elettrodotti

### Ambiti a rischio di degrado oggetto di attenzioni particolari nel PTCP

-  Infrastrutture stradali in progetto/potenziamento (carreggiate separate - carreggiata semplice)

### 5.5.4 Rete ecologica provinciale

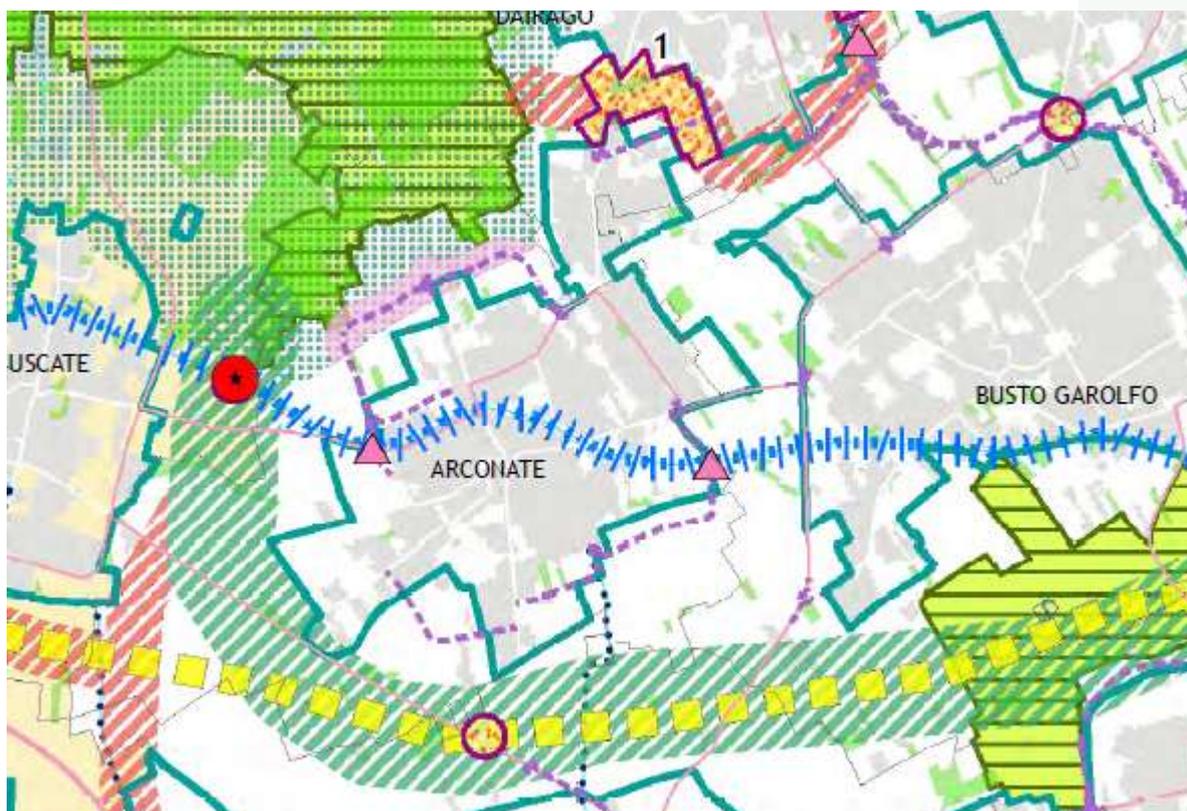


Figura 9 - Estratto tav.4 rete ecologica - PTCP

### Elementi della Rete Ecologica

-  Matrie naturali primaria
-  Fascia a naturalità intermedia
-  Gangli primari (art. 44)
-  Gangli secondari (art. 44)
-  Dorsale Verde Nord (art. 48)
-  Corridoi ecologici primari (art. 45)
-  Corridoi ecologici secondari (art. 45)
-  Principali corridoi ecologici fluviali (art. 45)
-  Corsi d'acqua minori con caratteristiche attuali di importanza ecologica (art. 45)
-  Corsi d'acqua minori da riqualificare a fini polivalenti (art. 45)
-  Direttrici di permeabilità (art. 45)
-  Principali linee di connessione con il verde
-  Varchi perimetrati (art. 46)
-  Varchi non perimetrati (art. 46)
-  Barriere infrastrutturali (art. 47)
-  Principali interferenze delle reti infrastrutturali in progetto/programmate con i corridoi ecologici (art. 47)
-  Interferenze delle reti infrastrutturali in progetto/programmate con i gangli della rete ecologica (art. 47)
-  Asse ecologico Lambro/Seveso/Olona

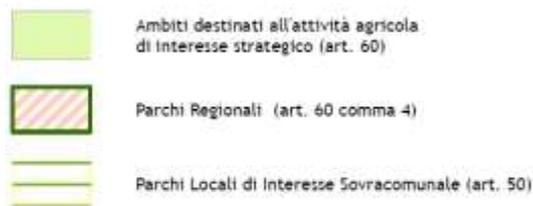
### Elementi della Rete Ecologica Regionale

-  Corridoi ecologici della RER
-  Gangli della RER
- Aree protette**
  -  Siti di importanza comunitaria (SIC) (art. 49)
  -  Zone di protezione speciale (ZPS) (art. 49)
  -  Parchi regionali
  -  Parchi Locali di Interesse Sovracomunale (PLIS) (art. 50)
  -  Riserve naturali
  -  Parchi naturali istituiti e proposti
- Infrastrutture lineari**
  -  Strade della rete primaria e principale esistenti
  -  Strade della rete secondaria esistenti
  -  Strade in progetto/previste
  -  Ferrovie/Metro-Tramvie esterne esistenti
  -  Ferrovie/Metro-Tramvie esterne in progetto/previste
- Altri elementi**
  -  Stagni, lanche e zone umide estese (art. 53)
  -  Aree boscate (art. 51)

## 5.5.5 Ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico



Figura 10 - Estratto tav.6 ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico - PTCP



Come si evince dall'estratto gli ambiti di interesse strategico per l'attività agricola presenti sul territorio comunale sono localizzati entro ambiti omogenei e diffusi ad anello intorno al tessuto consolidato.

## 5.5.6 Vincoli

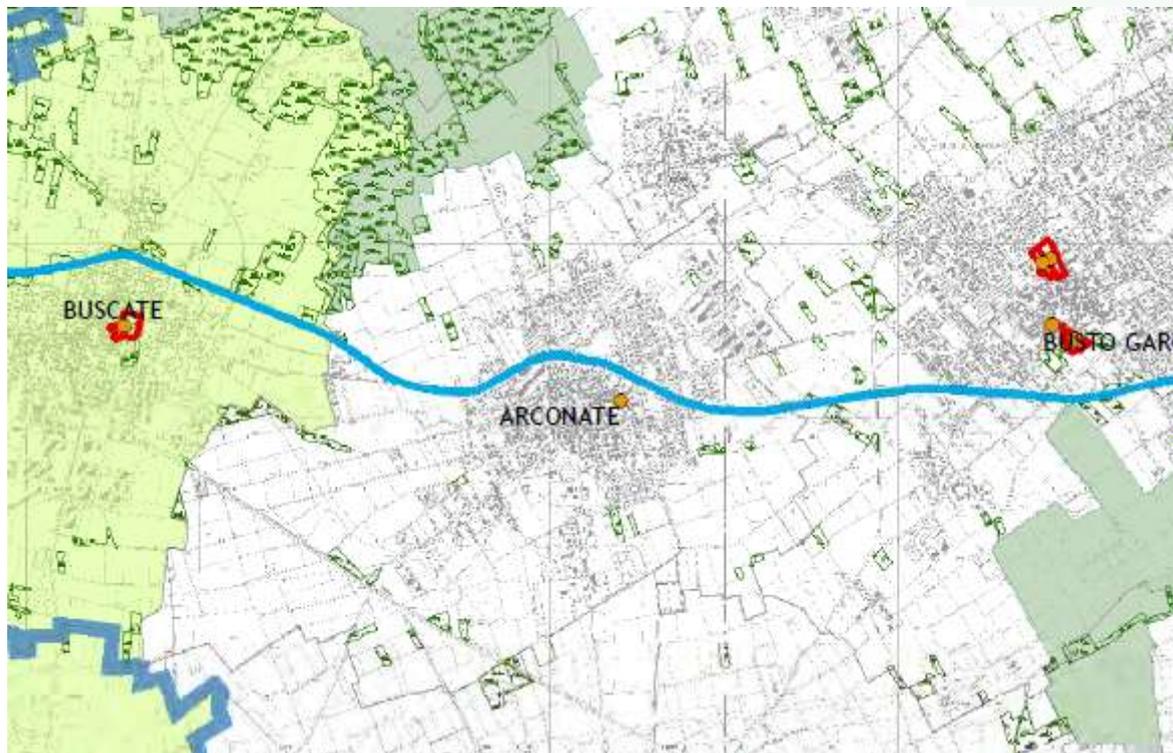


Figura 11 - Estratto tav.5 vincoli - PTCP

Ambiti, aree, sistemi ed elementi assoggettati a specifica tutela dal codice dei beni culturali e del paesaggio [DLgs. 42/04]

-  Beni di interesse storico-architettonico [DLgs. 42/04 artt. 10 e 116; già L.1089/39]
-  Beni di interesse archeologico [DLgs. 42/04 art.10; L.1089/39]
-  Bellezze individue [DLgs. 42/04 art. 136, comma 1 lettere a) e b) e art. 157; già L.1497/39]
-  Bellezze d'insieme [DLgs. 42/04 art. 136, comma 1, lettere c) e d) e art. 157; già L.1497/39]
-  Territori contermini ai laghi [DLgs. 42/04 art. 142, comma 1, lettera b); già L.431/85]
-  Fiumi, torrenti e corsi d'acqua pubblici e relative sponde [DLgs. 42/04 art. 142, comma 1, lettera c); già L.431/85]
-  Parchi regionali [DLgs. 42/04 art. 142, comma 1, lettera f); già L.431/85]
-  Riserve regionali [DLgs. 42/04 art. 142, comma 1, lettera f); già L.431/85]
-  Foreste e boschi [DLgs. 42/04 art. 142, comma 1, lettera g)]

Ambiti, aree, sistemi ed elementi assoggettati a specifica tutela dalla pianificazione paesaggistica regionale

-  Infrastruttura idrografica artificiale della pianura [PPR, art. 21, cc. 4]
-  Geositi [PPR, art. 22]
-  Ambiti di criticità [PPR, Indirizzi di tutela - Parte III]
-  Ambito del PTR A Havigli Lombardi [DelCR n° IX/72 del 16/11/2010]
-  Fascia di tutela 100 m [PTR A Havigli Lombardi - Obiettivo 1]

## 5.6 PRIMA INDIVIDUAZIONE DELLE INVARIANTI AMBIENTALI

Da una prima analisi del territorio Comunale emergono le seguente invarianti ambientali delle quali il documento di piano del P.G.T. non potrà liberamente prescindere ma solo motivatamente discostarsene nella scelta consapevole e sostenibile dei diversi ed alternativi scenari valutati nel processo di VAS:

1. Sistema agricolo irriguo (Canale Villoresi e derivazioni);
2. Il territorio agro-naturale esterno al perimetro del Tessuto Urbano Consolidato
3. Ambiti agricoli di interesse strategico così come individuati dal PTCP vigente;
4. Aree boscate marginali della pianura - filari arborei.
5. Il PLIS Parco delle Roggie, del Consorzio tra i Comuni di Arconate, Dairago e Magnago
6. La rete ecologica regionale

### 5.6.1 Il Sistema agricolo irriguo (Canale Villoresi e derivazioni)

La presenza della risorsa idrica, ancorchè artificialmente alimentata e condotta, è elemento di peculiare definizione dei luoghi agricoli comunali. Oltre ai benefici agricoli connessi all'erogazione del servizio idraulico, il sistema di canali assume una valenza identitario-testimoniale che inequivocabilmente alimenta la definizione di paesaggio ordinario del quotidiano, acquisizione e carattere prioritariamente necessario per luoghi e territori ove il c.d. "paesaggio esorbitante", estetico-formale non raccoglie candidature rilevanti.

Tali attenzioni segnano la svolta epocale affermatasi a valle della nuova consapevolezza di definizione di paesaggio intervenuta con la carta del paesaggio del 20/08/2000, protocollo culturale-ambientale sottoscritto dagli stati membri dell'U.E.

### 5.6.2 Il territorio agro-naturale esterno al perimetro del Tessuto Urbano Consolidato

A partire dalle limitazioni del PTCP vigente e dalla Legge Regionale 28 novembre 2014, n. 31 "Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato" (aggiornata con la Legge Regionale n. 38/2015) si prende atto che:

In particolare la Legge Regionale n.31/2014 fornisce la seguente definizione di consumo di suolo<sup>51</sup>: "c) consumo di suolo: la trasformazione, per la prima volta, di una superficie agricola da parte di uno strumento di governo del territorio, non connessa con l'attività agro-silvo-pastorale, esclusa la realizzazione di parchi urbani territoriali e inclusa la realizzazione di infrastrutture sovra comunali".

Inoltre prescrive<sup>52</sup>:

*3. Successivamente all'integrazione del PTR e all'adeguamento dei PTCP e degli strumenti di pianificazione territoriale della città metropolitana, di cui ai commi 1 e 2, e in coerenza con i contenuti*

<sup>51</sup> Art.2, comma 1 lett c) Legge Regionale 28 novembre 2014, n. 31 "Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato"

<sup>52</sup> Art.5, commi 3 e 4, Legge Regionale 28 novembre 2014, n. 31 "Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato"

dei medesimi, i comuni adeguano, in occasione della prima scadenza del documento di piano, i PGT alle disposizioni della presente legge.

4. Fino all'adeguamento di cui al comma 3 e, comunque, fino alla definizione nel PGT della soglia comunale del consumo di suolo, di cui all'articolo 8, comma 2, lettera b ter), della l.r. 12/2005, come introdotto dall'articolo 3, comma 1, lettera h), della presente legge, i comuni possono approvare unicamente varianti del PGT e piani attuativi in variante al PGT, che non comportino nuovo consumo di suolo, diretti alla riorganizzazione planivolumetrica, morfologica, tipologica o progettuale delle previsioni di trasformazione già vigenti, per la finalità di incentivarne e accelerarne l'attuazione, esclusi gli ampliamenti di attività economiche già esistenti, nonché quelle finalizzate all'attuazione degli accordi di programma a valenza regionale. Fino a detto adeguamento sono comunque mantenute le previsioni e i programmi edificatori del documento di piano vigente.

### 5.6.3 Ambiti Agricoli di interesse strategico così come individuati dal PTCP vigente<sup>53</sup>

Si riporta dal PTCP:

Art. 60 - Quadro coordinato degli ambiti destinati all'attività agricola d'interesse strategico (AAS)

1. Il PTCP, alla Tavola 6, definisce, acquisite le proposte dei Comuni e sulla base dell'analisi delle caratteristiche, delle risorse naturali e delle funzioni, gli ambiti destinati all'attività agricola d'interesse strategico, muovendo dai criteri di cui alla DGR 19 settembre 2008 n.8/8059. Per tali ambiti detta poi all'articolo 61 specifiche norme di valorizzazione, di uso e di tutela.

2. Ai sensi dell'articolo 18, comma 2, lettera c) della legge regionale 11 marzo 2005, n.12 la definizione di cui al precedente comma e la disciplina di valorizzazione, uso e tutela di cui all'art.61 hanno efficacia prescrittiva e prevalente sui PGT comunali fino alla loro approvazione e comporta l'assoggettamento alla disciplina del titolo III, parte II della legge regionale 11 marzo 2005 n.12. E' fatta salva l'attività comunale di rettifica, precisazione e miglioramento, derivante da oggettive risultanze riferite alla scala comunale, di cui all'articolo 15, comma 5 della medesima legge regionale.

[...]

lo strumento urbanistico comunale dunque deve recepire gli ambiti destinati all'attività agricola d'interesse strategico definiti dal PTCP, con la facoltà di proporre rettifiche, precisazioni o

<sup>53</sup> Titolo II - Sistema degli ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico, PTCP di Milano

miglioramenti rispetto all'individuazione provinciale che, entro una certa misura, non costituiscono variante ordinaria al PTCP.

Tali proposte di modifica, da condividere già in sede di verifica di compatibilità dei PGT rispetto al PTCP:

- non dovranno comportare una riduzione complessiva degli ambiti agricoli definiti dal PTCP superiore ad una certa soglia quantitativa
- dovranno rispettare, in concomitanza alla condizione sopra espressa, i macro-obiettivi del PTCP e un set di specifici criteri qualitativi

#### 5.6.4 Aree boscate marginali della pianura – filari arborei

Il territorio del Castanese e in particolare anche quello di Arconate è spesso caratterizzato da aree verdi boscate marginali, localizzate tra zone con diverse finalità d'uso, come ad esempio zone residenziali o industriali e zone agricole, oppure lungo infrastrutture stradali o ferroviarie, canali di irrigazione, aree rese produttivamente inutilizzabili dalla difficoltà di accesso, di lavorazione o per interferenze di vario tipo. Sono costituite da risorse di verde che devono essere valorizzate come siepi, filari, fasce boscate e da spazi liberi su cui realizzare nuove entità verdi.

Sono realtà che opportunamente riqualificate e gestite possono avere un ruolo importante nello sviluppo ecosostenibile. Possono infatti avere molteplici funzioni: da quelle biofisiche, di controllo degli agenti inquinanti e di difesa dall'azione degli agenti atmosferici a quelle naturalistiche, estetiche e ricreative.

La variante al PGT dovrà pertanto verificare tali elementi presenti sul territorio e quindi prevedere strumenti per la loro valorizzazione, conservazione. Contestualmente dovrà individuare inoltre aree dove si possa procedere alla creazione di nuovi *elementi vegetali di margine* anche quali interventi compensativi e di infrastrutturazione ecologica.

#### 5.6.5 Il PLIS Parco delle Roggie, del Consorzio tra i Comuni di Arconate, Dairago e Magnago

Il PLIS, riconosciuto con Deliberazione di Giunta Provinciale n. 849 del 12/11/2007 si espande tra i comuni di Arconate (MI), Dairago (MI), Magnago (MI) per un totale di 565 ettari.

E' situato nella porzione nord-occidentale della Provincia di Milano, nel contesto dell'alta pianura asciutta, è adiacente al Parco Regionale della Valle del Ticino, ed è interessato per la maggior parte della sua estensione da superficie boscata.

Le essenze boschive sono costituite da cedui misti, con prevalenza di Robinia (Pseudo-acacia), di Ciliegio tardivo (*Prunus serotino*), e con la presenza spontanea di Quercia Farnia e di qualche Olmo.

Il sottobosco è costituito principalmente da specie arbustive con ampia presenza di *Rubus*; rilevabili anche il Biancospino, il Sanguinello, il Nocciolo, il Pruno Selvatico, il Sambuco.

Le trasformazioni territoriali che hanno interessato tale ambito hanno fatto sì che le aree boschive rappresentino elementi di eccezione in un territorio in cui la presenza di spazi agricoli appare rilevante, costituendo un importante elemento ecologico fra gli ambiti della Valle del Ticino e della Valle dell'Olona.

Il paesaggio agricolo, in passato dominato da brughiere e seminativi, appare caratterizzato da un'attività produttiva poco differenziata e sostanzialmente priva di zootecnia, in cui prevalgono le coltivazioni di cereali (soprattutto mais, orzo, segale, avena) e di foraggiere (erba medica, prati stabili).

## 5.6.6 Rete Ecologica Regionale

La rete ecologica regionale RER, e i criteri per la sua implementazione, forniscono al Piano Territoriale Regionale il quadro delle sensibilità prioritarie naturalistiche esistenti, ed un disegno degli elementi portanti dell'ecosistema di riferimento per la valutazione di punti di forza e debolezza, di opportunità e minacce presenti sul territorio regionale; aiuta il P.T.R. a svolgere una funzione di indirizzo per i P.T.C.P. provinciali e i P.G.T./P.R.G. comunali; aiuta il P.T.R. a svolgere una funzione di coordinamento rispetto a piani e programmi regionali di settore, e ad individuare le sensibilità prioritarie ed a fissare i target specifici in modo che possano tener conto delle esigenze di riequilibrio ecologico; anche per quanto riguarda le Pianificazioni regionali di settore può fornire un quadro orientativo di natura naturalistica ed ecosistemica, e delle opportunità per individuare azioni di piano compatibili; fornire agli uffici deputati all'assegnazione di contributi per misure di tipo agroambientale e indicazioni di priorità spaziali per un miglioramento complessivo del sistema.

## 5.7 PROPOSTA DI DEFINIZIONE DELL'AMBITO DI INFLUENZA DELLA VARIANTE AL PGT

La definizione dell'ambito di influenza della variante al PGT ha l'obiettivo di ridefinire le scelte urbanistiche del Piano in relazione al PGT vigente, riconfermandone sostanzialmente gli obiettivi ma semplificandone le strategie.

In particolar modo la variante del PGT vigente sarà particolarmente diretta a:

1. Recepimento dei dettami dei Piani sovraordinati, quali il Piano Territoriale Regionale vigente e il vigente Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Milano;
2. Ridefinire gli ambiti di trasformazione del documento di Piano, in coerenza con i limiti dell'odierna L.R. n. 31 del 28 novembre 2014 sul consumo di suolo, al fine di ottimizzarne l'attuazione;
3. Verificare ambiti di trasformazione già in itinere o realizzati, da inserire entro tessuto già urbanizzato;
4. Stralciare previsioni progettuali relative a tratte infrastrutturali non correlate a trasformazioni urbanistiche;
5. Semplificare le norme dei tessuti e degli areali del Piano delle Regole e del Piano dei Servizi e dei relativi collegati elaborati;
6. Revisione della normativa relativa al centro storico e nuclei di antica formazione
7. Verificare e normare edifici incongrui esistenti entro l'areale agro-boschivo esterno al tessuto urbano consolidato;
8. Rettificare errori cartografici;