

Linee guida per l'adeguamento del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale vigente



piano

housing sociale

piano casa

trasformazione

territorio

Grande Milano

PTCP

territoriale

ambiente

piano d'area

coordinamento

scelte d'indirizzo

quadro d'insieme

ambito territoriale

provinciale

strategica
servizi

infrastrutture
sistemi



Provincia
di Milano

**Linee guida
per l'adeguamento
del Piano Territoriale
di Coordinamento
Provinciale vigente**



**Provincia
di Milano**

Il Presidente

On. Guido Podestà

**Assessore alla Pianificazione del territorio,
Programmazione delle infrastrutture,
Piano Casa/Edilizia, Housing sociale,
Rapporti con la Conferenza dei Sindaci,
Sportello unico**
Fabio Altitonante

**Area Programmazione Territoriale
Settore Pianificazione
e programmazione delle infrastrutture**
Emilio De Vita

Coordinamento editoriale
Cinzia Cesarini

Contributi di:
Vittorio Algarotti
Cinzia Cesarini
Franco Comelli
Claudia Dimaggio
Marco di Tolle
Claudio Fazzini
Marco Felisa
Gaetano Lisciandra

Cartografia
Centro Studi PIM
Sistema Informativo Territoriale - Provincia di Milano

Fotografie
Archivio fotografico della Provincia di Milano

Progetto grafico e impaginazione
Raffaella Avitto

Milano, novembre 2010

Premessa

Le Linee Guida del Ptcp hanno una duplice valenza per la Provincia di Milano. Sono un passo importante per fornire un nuovo quadro urbanistico che questo territorio attende dal 2003. Costituiscono uno strumento con il quale questa amministrazione intende cambiare volto alla Provincia facendo diventare per la prima volta protagonisti tutti i comuni del milanese.

L'ambizione è di superare il milanocentrismo sostituendolo con una filosofia che valorizza tutte le realtà locali e, al tempo stesso, le integra con la Grande Milano. Andiamo verso la città policentrica che ci consentirà di conservare e incrementare il ruolo di primo piano a livello mondiale ereditato dal passato: è un'occasione storica per rafforzare i rapporti con il territorio milanese-lombardo compreso tra il Po e le Alpi e tra il Ticino e l'Adda che su Milano converge.

Anche la concezione delle aree verdi e agricole risponde a questa linea. Il Parco Agricolo Sud, il più grande polmone d'Europa, nel Ptcp non è più una dependance di Milano ma si configura come soggetto autonomo in cui la tutela rigorosa del verde è accompagnata da progetti di sviluppo che interessano tutta la Grande Milano.

Il capillare sviluppo delle infrastrutture, la tutela degli spazi verdi intorno a Milano, l'estensione dell'Expo oltre Milano sono i pilastri delle Linee Guida del Ptcp che contribuiranno a creare la moderna e funzionale Provincia di Milano dei prossimi anni.

Il Presidente della Provincia di Milano
On. Guido Podestà

**Documento approvato
in Consiglio provinciale
con Delibera 45/2010
del 23 settembre 2010**

Presidente del Consiglio
Bruno Dapei

Vicepresidente vicario
Raffaele Cucchi

Vicepresidente
Ezio Primo Casati

Membri del Consiglio

Pietro Accame
Luciano Bassani
Roberto Biolchini
Enrico Giacomo Antonio Borg
Bruna Brembilla
Arturo Calaminici
Barbara Calzavara
Stefano Candiani
Salvatore Capodici
Roberta Capotosti
Roberto Caputo
Tito Cattaneo
Giorgio Cazzola
Bruno Ceccarelli
Paolo Cova
Diana Alessandra De Marchi
Francesco Esposito
Paolo Ferrè
Gianbattista Fratus
Luca Gandolfi
Massimo Gatti
Paolo Gatti
Simone Gelli
Vincenzo Guastafierro
Nicolò Mardegan
Marco Martino
Giuseppe Marzullo
Matteo Mauri
Giuseppe Francesco Milone
Camilla Musciacchio
Graziano Musella
Fabio Aldo Nitti
Marco Paoletti
Filippo Penati
Roberta Perego
Giuseppe Russomanno
Alessandro Sancino
Maria Maddalena Scognamiglio
Giovanni Stornaiuolo
Agnese Tacchini
Benedetta Tobagi
Massimo Turci

Introduzione

Per capire lo spirito di un documento programmatico come le Linee Guida del PTCP della Provincia di Milano non è sufficiente un esame di carattere urbanistico.

E' necessario uno sforzo di comprensione politico grazie al quale può essere chiara l'anima di questo provvedimento.

Sinora i rapporti tra Milano e l'hinterland erano interpretati e poi concretati in termini radiocentrici: c'è una metropoli e intorno tante piccole e medie realtà satellitari che devono fare riferimento e rapportarsi sempre con la prima.

L'obiettivo è arrivare a una integrazione e valorizzazione di tutto il territorio metropolitano attraverso una visione infrastrutturale a rete capace di dare a Milano una dimensione da capitale europea. Puntare sul policentrismo significa promuovere la modernizzazione del territorio trasformando Milano nella Grande Milano per renderla finalmente paragonabile a realtà come Monaco, Lione o Amsterdam.

A supporto di questa strategia è il progetto Expo Fuori le Mura: l'esposizione universale del 2015 è un'opportunità per tutto il territorio milanese e il PTCP vuole essere un'ulteriore occasione di promozione.

**L'Assessore alla Pianificazione del Territorio,
Programmazione delle Infrastrutture,
Piano Casa, Housing Sociale
Ing. Fabio Altitonante**

Sommario

1. Valutazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale vigente

- 1.1 Quadro normativo
- 1.2 PTCP vigente della Provincia di Milano e coerenza con la LR 12/2005
- 1.3 Opportunità connesse all'adeguamento

2. Il quadro analitico conoscitivo

- 2.1 Aggiornamento e integrazione del quadro analitico-conoscitivo
- 2.2 Gli approfondimenti settoriali sviluppati
 - *Il sistema di conoscenza per l'individuazione degli ambiti agricoli strategici*
 - *Il sistema economico territoriale*
 - *Il consumo di suolo*
 - *Il sistema dei servizi sovracomunali*
 - *Qualificazione ambientale e paesaggistica delle trasformazioni*
 - *Il fabbisogno abitativo*
 - *Il sistema del commercio*
 - *Gli ambiti territoriali e i piani d'area*

3. I contenuti del Piano

- 3.1 Temi e sfondo, problemi emergenti e scelte di indirizzo
- 3.2 Il sistema dell'agricoltura
- 3.3 Il sistema paesistico e ambientale
 - *Nuovi contenuti e diversa efficacia per il paesaggio*
 - *Biodiversità, reti e corridoi ecologici, difesa del suolo*
- 3.4 Il sistema infrastrutturale
- 3.5 Il sistema insediativo e delle attività produttive
- 3.6 I poli attrattori e le politiche della residenza
- 3.7 Pianificazione per la sicurezza

4. La visione strategica

- 4.1 La regione urbana
- 4.2 I progetti territoriali integrati
 - *Fare rete*
 - *Expo fuori le mura*
 - *Una casa per te*
 - *Nuovi paesaggi*

5. Il metodo

- 5.1 Le relazioni con i Comuni
- 5.2 Le relazioni con il PTR, i Parchi regionali e i piani settoriali sovraordinati
- 5.3 La perequazione territoriale

6. Gli obiettivi d'integrazione, semplificazione e flessibilità: la normativa del PTCP

7. Valutazione Ambientale Strategica

- 7.1 Avvio del processo di VAS e partecipazione
- 7.2 La valutazione di incidenza
- 7.3 VAS dell'adeguamento e PGT
- 7.4 VAS e monitoraggio del Piano

Allegati

- Tav 1 La regione urbana
- Tav 2 Il sistema paesistico e ambientale
- Tav 3 Il sistema insediativo e infrastrutturale

1. Valutazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale vigente

1.1 Quadro normativo

Nel marzo 2005 la Regione Lombardia ha approvato la legge n. 12 “per il governo del territorio” che ha forma di testo unico per l’urbanistica, ridefinisce contenuti e natura dei vari strumenti urbanistici e introduce significative modificazioni del ruolo e delle funzioni dei diversi livelli di governo territoriale. La legge si inquadra nel più ampio contesto di revisione dei profili istituzionali e delle funzioni delle Autonomie Locali, a seguito del riordino del sistema delle Autonomie in Lombardia.

All’art. 2 si afferma che il governo del territorio si attua “mediante una pluralità di piani, fra loro coordinati e differenziati”, per il livello regionale il Piano Territoriale Regionale (PTR), per il livello provinciale il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP),



per il livello comunale il Piano di Governo del Territorio (PGT), costituito dai tre atti distinti del Documento di piano, del Piano dei servizi e del Piano delle regole.

Per quanto riguarda il PTCP, la nuova legge introduce rilevanti modifiche rispetto alla precedente LR 1/2000, in particolare per quanto riguarda contenuti e loro efficacia rispetto alla pianificazione di settore e dei Comuni, distinguendo tra “carattere programmatico” e “previsioni con efficacia prescrittiva e prevalente”¹. La stessa legge indica quali debbano essere le modalità attraverso le quali le diverse Amministrazioni devono procedere ad adeguare la propria strumentazione alla nuova disciplina.

La LR 12/2005 è stata successivamente modificata ed integrata da diversi provvedimenti; ai fini dell’adeguamento del PTCP è importante ricordare la D.G.R. n.8059/08² relativa all’individuazione degli **ambiti destinati all’attività agricola** e la D.G.R. 8/6421³ riguardante i contenuti paesistici dei PTCP.

1.2 PTCP vigente della Provincia di Milano e coerenza con la LR 12/2005

Il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Milano, approvato con deliberazione di Consiglio Provinciale n. 55 del 14/10/2003 ai sensi della LR 1/2000, è impostato su un’organizzazione disciplinare delle varie tematiche non più adeguate con quanto disposto dalla legge urbanistica regionale ed alcuni contenuti, introdotti dalla riforma, non sono rappresentati o risultano passibili di approfondimenti e specificazioni.

Il PTCP vigente classifica le proprie disposizioni normative in indirizzi, direttive (disposizioni da osservare nell’attività di pianificazione comunale e provinciale di settore) e **prescrizioni**, queste ultime a loro volta distinte in dirette (conformative della proprietà e prevalenti sulle disposizioni degli strumenti di pianificazione comunale vigenti) e indirette (con valore di indirizzi per la pianificazione comunale).

Le **prescrizioni dirette** riguardano:

- gli ambiti e gli elementi a valenza paesistica e di difesa del suolo compresi nelle aree soggette a vincoli vigenti di cui al D.lgs. 490/1999 artt. 2, 139 e 146⁴ e

1 PTCP vigente, Norme di Attuazione, art.18, “effetti del Piano territoriale di coordinamento provinciale”;

2 Deliberazione di Giunta Regionale n.8059/08 del 19/09/2008;

3 Deliberazione di Giunta Regionale n. 8/6421 del 27/12/2007.

4 Oggi D.Lgs. 42/2004, artt. 10, 136 e 192

nelle aree sottoposte alla disciplina del PAI vigente;

- alcuni “oggetti” precisamente individuati quali i fontanili, i geositi, gli alberi monumentali (articoli 34, 52, 65).

Le **prescrizioni indirette** riguardano invece:

- le aree di rilevanza sovracomunale di cui all’art. 81 delle norme di attuazione;
- gli ambiti e gli elementi a valenza paesistica e di difesa del suolo se non ricadenti nelle aree in cui assumono efficacia diretta, nonché i varchi funzionali ai corridoi ecologici di cui all’art. 59;
- gli ambiti e gli elementi a valenza paesistica e di difesa del suolo all’interno dei Parchi regionali disciplinati da piano territoriale vigente.

Tale configurazione delle classi di efficacia delle disposizioni di Piano non coincide, ne è facilmente allineabile, con quanto previsto dalla LR 12/2005, generando difficoltà nella valutazione degli strumenti urbanistici, primi fra tutti i PGT sviluppati ai sensi della LR 12/05. È pertanto necessario ridefinire le previsioni con efficacia prescrittiva e prevalente ed il relativo campo di applicazione, in coerenza con quanto indicato all’articolo 18 della stessa LR 12/05, in coerenza con i criteri deliberati dalla Giunta Regionale (D.G.R. n.8059/08 del 19/09/2008) e con il Piano Territoriale Regionale (PTR), approvato dal Consiglio Regionale della Lombardia con deliberazione del 19 gennaio 2010, n.VIII/951 ed efficace dal 17 febbraio 2010 per effetto della pubblicazione sul BURL dell’avviso di avvenuta approvazione del PTR.

Di particolare riguardo l’adeguamento delle tematiche paesaggistiche nel PTCP, i cui contenuti sono previsti dalla D.G.R. 8/6421 del 27 dicembre 2007.

Il PTCP adeguato ha il compito di:

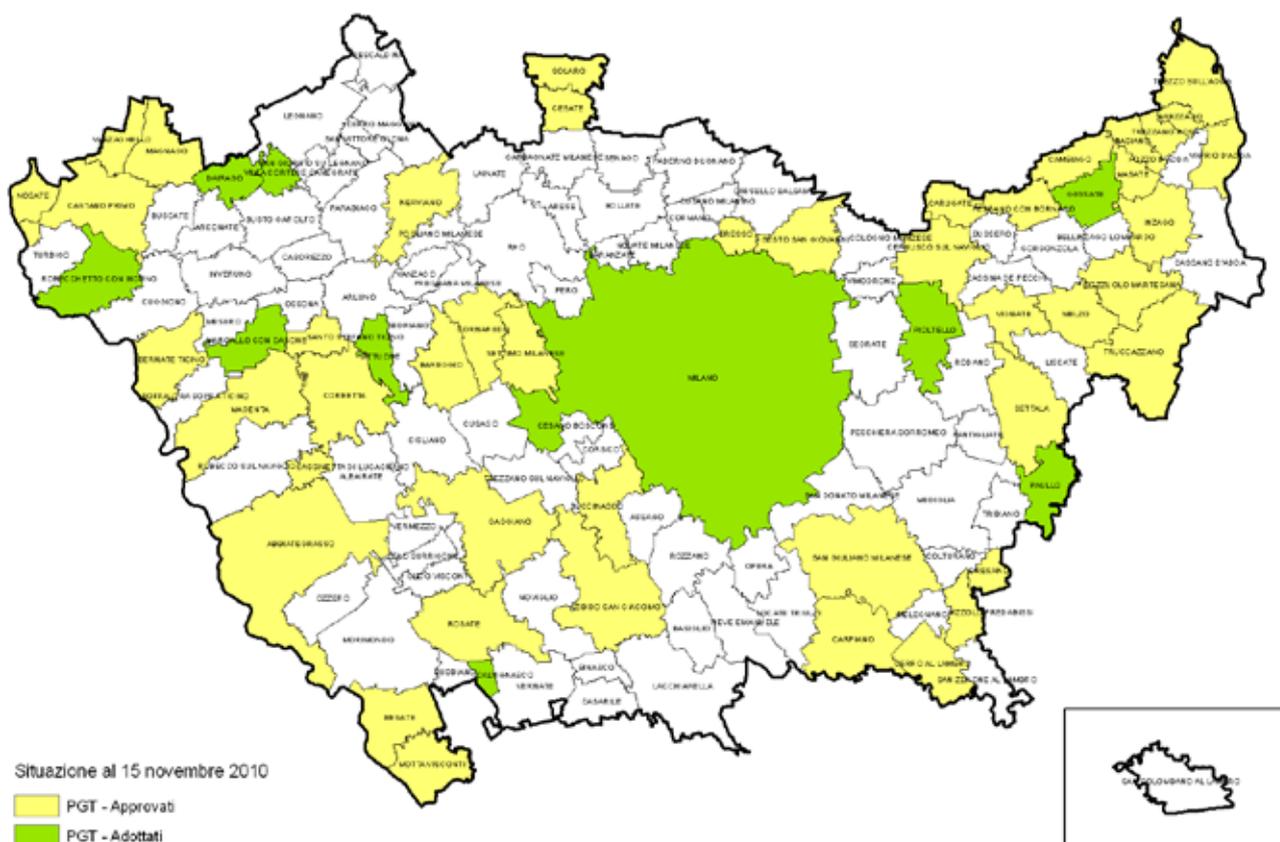
- adeguarsi al Piano Paesaggistico Regionale e alla relativa disciplina paesaggistica, in particolare individuando e articolando le situazioni di degrado e compromissione paesaggistica o a rischio di degrado;
- individuare le previsioni atte a raggiungere gli obiettivi del PTR (fra questi, l’integrazione paesistica, ambientale e naturalistica degli interventi derivanti dallo sviluppo economico, infrastrutturale ed edilizio);
- individuare gli ambiti su cui è opportuna l’istituzione di PLIS.

1.3 Opportunità connesse all'adeguamento

La Provincia di Milano nello scorso mandato amministrativo ha avviato il procedimento di adeguamento con Deliberazione di Giunta Provinciale n. 884 del 16/11/2005, ma la proposta di adeguamento licenziata dalla Giunta Provinciale il 27/06/2008 nello scorso mandato amministrativo non è stata adottata dal Consiglio Provinciale.

Sulla base delle linee di indirizzo programmatiche della nuova Amministrazione, per procedere celermente all'adeguamento del Piano vigente, rivedendo sostanzialmente la proposta tecnica non adottata, la Giunta Provinciale, con Deliberazione n. 606 del 28/7/2009⁵, ha riavviato il procedimento di adeguamento e la contestuale procedura di valutazione ambientale strategica ed ha incaricato la struttura della Direzione Centrale Pianificazione e Assetto del Territorio della redazione del progetto di adeguamento del PTCP, anche avvalendosi delle necessarie professionalità esterne di elevata competenza tecnico-scientifica. Si è ritenuto opportuno procedere all'adeguamento anche con la supervisione di un "Comitato Tecnico Scientifico" composto, a titolo onorario, da esperti pluridisciplinari.

5 Avviso pubblicato sul BURL n.34 del 26/8/09.



Contestualmente, è stata aperta la fase di consultazione preventiva per l'acquisizione delle proposte dei soggetti istituzionali e delle rappresentanze sociali.

Oltre alla soluzione delle problematiche citate, l'adeguamento offre un'occasione per una rilettura degli obiettivi e delle azioni del Piano, alla luce dell'efficacia dimostrata dall'operatività del piano stesso e del consolidamento della loro condivisione con gli attori delle trasformazioni territoriali.

Nell'ultimo triennio sono stati espressi circa 400 pareri su altrettante proposte di strumenti urbanistici comunali, così suddivisi: 14 PRG, 52 Varianti parziali, 202 Programmi Integrati di Intervento (PII), 103 varianti Sportello Unico; **i PGT sottoposti a valutazione di compatibilità sono circa 60**, compresi alcuni della Provincia di Monza e Brianza; nella sola Provincia di Milano sono stati espressi pareri di compatibilità su 48 PGT (dati riferiti agli strumenti trasmessi alla Provincia al giugno 2010).

Anche nell'espressione dei pareri, soprattutto nei confronti dei PGT, è evidente la necessità di confrontarsi con un PTCP adeguato alla LR 12/05, per poter confrontare strumenti relativi ad uno stesso apparato normativo e pertanto caratterizzati da un coerente approccio metodologico.

L'adeguamento sarà inoltre occasione per aggiornare e integrare il piano vigente rispetto alle politiche dell'Assessorato, nel quadro complessivo delle linee programmatiche individuate dall'Amministrazione.

Particolarmente innovativo, il **tema del fabbisogno abitativo e dell'housing sociale**, per il quale l'Assessorato sta procedendo ad implementare appositi approfondimenti che troveranno concreta e sinergica applicazione all'interno dello stesso PTCP.

La coincidenza temporale tra l'attuazione del PTCP e dei PGT comunali con la scadenza del 2015, è un'occasione unica per portare a compimento un'operazione di trasformazione significativa del sistema territorio. Il PTCP può anche essere il veicolo per presentare il territorio provinciale e le sue qualità specifiche **nell'ambito dell'evento Expo in chiave di nuovo "format"**, appoggiato agli elementi strutturanti del paesaggio, al sistema policentrico, alle infrastrutture esistenti e di progetto.

2. Il quadro analitico conoscitivo

Nell'ambito del percorso di adeguamento del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale alla legge regionale per il governo del territorio n.12/2005 avviato nello scorso mandato amministrativo⁶, sono stati redatti **specifici approfondimenti settoriali quali supporti e basi conoscitive per l'adeguamento del PTCP.**

Nella definizione e redazione degli approfondimenti tematici, si è tenuto innanzitutto conto di quanto disciplinato dalla LR 12/05 e si è data priorità alle tematiche relative ai nuovi contenuti del PTCP definiti dall'art.18 della legge regionale quali previsioni con "efficacia prescrittiva e prevalente" sulla pianificazione comunale. Sono stati altresì oggetto di approfondimento settoriale anche i contenuti che la LR12/05 definisce, all'art.15, di carattere programmatico, temi parzialmente già presenti nel PTCP vigente ma che necessitavano di ulteriori approfondimenti, integrazioni e aggiornamenti.

Gli approfondimenti tematici redatti nel corso degli ultimi cinque anni riguardano le aree agricole, il sistema economico milanese, il sistema dei servizi sovracomunali e delle polarità metropolitane, il consumo di suolo, il commercio, il fabbisogno abitativo, la qualificazione ambientale e paesaggistica delle trasformazioni⁷. Tali contributi settoriali sono stati redatti anche quale ausilio ai Comuni per la costruzione dei PGT, in particolar modo quali supporti analitici e basi conoscitive comuni e condivise, funzionali alle attività di pianificazione e programmazione urbanistico-territoriale.

2.1 Aggiornamento e integrazione del quadro analitico-conoscitivo

Il processo di adeguamento del PTCP previsto dalla LR 12/2005, riavviato con Deliberazione di Giunta Provinciale n. 606/2009, sarà anche occasione per **aggiornare e integrare il piano vigente** sulla base dell'esperienza dell'attività istruttoria sugli strumenti urbanistici comunali, dell'attività di monitoraggio dell'attuazione

6 Deliberazione di Giunta Provinciale n. 884 del 16/11/05 (avviso BURL n. 48 del 30/11/05). La proposta tecnica di adeguamento formata in base alle Linee Guida approvate con del. C.P. n. 26 del 13/07/2006 e licenziata dalla Giunta Provinciale il 27/06/2008 nello scorso mandato amministrativo non è stata adottata dal Consiglio Provinciale.

7 Gli esiti di alcuni approfondimenti sono stati restituiti in forma di pubblicazioni autonome nella serie dei Quaderni del Piano territoriale o sottoforma di dossier e sono disponibili e scaricabili on-line dal sito web della Provincia di Milano - Pianificazione territoriale Territoriale - Strumenti e servizi, in una sezione appositamente dedicata agli Approfondimenti.

delle politiche del piano e adeguando i contenuti paesaggistici del PTCP tenendo conto della recente adozione del Piano Territoriale Regionale, e di nuovi ulteriori contenuti.

Il quadro conoscitivo delineato negli approfondimenti settoriali redatti negli scorsi anni è tuttora sostanzialmente valido anche rispetto alle dinamiche territoriali più recenti, sarà invece opportuno prevedere un'integrazione in relazione ai nuovi contenuti previsti. Le analisi sviluppate nel corso degli scorsi anni andranno nuovamente rapportate sulla base degli attuali confini della Provincia di Milano, costituita attualmente da 134 Comuni⁸.

2.2 Gli approfondimenti settoriali sviluppati

Il sistema di conoscenza per l'individuazione degli ambiti agricoli strategici

La legge regionale 12/05 dispone che il PTCP definisca gli ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico analizzando le caratteristiche, le risorse naturali e le funzioni, detti i criteri e le modalità per individuare a scala comunale le aree agricole, detti specifiche norme di valorizzazione, di uso e di tutela.

A tal fine è stata condotta un'analisi delle caratteristiche, delle risorse naturali e delle funzioni costruita sulla base delle indicazioni della Regione Lombardia desunte dal progetto Sal.Va.Te.R (Salvaguardia e Valorizzazione del Territorio Rurale, 1999-2000) e dalle sperimentazioni condotte per la messa a punto degli indirizzi regionali in materia propedeutica all'individuazione degli ambiti agricoli.

Punto di partenza è stato il **riconoscimento della multifunzionalità dello spazio rurale** e della sua importanza sotto molteplici punti di vista: economico-produttivo, ambientale e naturalistico, della forma del territorio e del paesaggio.

Per indagare i diversi aspetti coinvolti sono stati condotti successivi approfondimenti analitici.

Il primo passaggio, effettuato con la collaborazione tecnica dell'ERSAF, ha indagato la risorsa suolo sulla base dello specifico valore agricolo, utilizzando la metodologia riferibile al Metland (Metropolitan Landscape Planning Model) e mettendo in luce in tutta la provincia un valore molto alto del fattore produttivo agricolo del suolo, con una generalizzata attitudine naturale all'uso agronomico del suolo.

⁸ In seguito alla conclusione del processo di autonomia della Provincia di Monza e Brianza (istituita con legge 146 dell'11 giugno 2004) con l'elezione dei suoi Amministratori nel giugno 2009 e il distacco dei comuni di Busnago, Caponago, Cornate d'Adda, Lentate sul Seveso e Roncello dalla provincia di Milano e loro aggregazione alla provincia di Monza e della Brianza, avvenuto nel dicembre 2009.

La seconda serie di analisi, sviluppata con il supporto del Politecnico di Milano, ha indagato il carattere multifunzionale dell'agricoltura e la sua rilevanza sotto svariati aspetti: economico-produttivi, ambientali e naturalistici, della forma del territorio e del paesaggio, producendo una serie di tre carte basate su insiemi articolati di variabili desunte da diverse fonti ed elaborate statisticamente.

Sono state così elaborate: la **carta della caratterizzazione agricola**, che restituisce indicazioni relative alla struttura produttiva dei suoli e delle aziende; la **carta della caratterizzazione paesaggistica**, che restituisce indicazioni sulla frequenza degli elementi di pregio e sul loro grado di strutturazione; la **carta della caratterizzazione naturalistica**, che restituisce indicazioni sulle caratteristiche ecologiche dello spazio rurale relative alla diversità delle colture, alla densità di formazioni lineari (siepi, filari, fasce boscate) e di apparati vegetazionali.

E' stata infine elaborata una **lettura sintetica dei risultati dei tre strati tematici** mediante una matrice delle possibili combinazioni degli aspetti indagati che ha dato origine ad una carta di sintesi delle caratterizzazioni agricole, paesaggistiche e naturalistiche dello spazio agricolo, in cui sono evidenziate le diverse associazioni possibili.



Il sistema economico territoriale

L'indagine sulle tendenze evolutive dell'economia milanese e sulla domanda di regolazione e governo del territorio che da essa emerge, è stata condotta con l'obiettivo di **fornire una fotografia interpretativa della situazione attuale e delineare scenari e trend evolutivi** di medio-lungo periodo (2020). L'adeguamento del PTCP alla LR 12/05 è occasione per riconsiderare la complessità del territorio metropolitano e per riflettere su come governarne al meglio il suo futuro, valutando gli aspetti economici e sociali che esprimono tendenze recenti e di cui si dovrà tener conto nel quadro di una strategia integrata sulle politiche pubbliche.

Nell'ipotizzare possibili scenari economici futuri, si sono tenuti in particolare conto due eventi straordinari intervenuti nel corso del 2008 - l'assegnazione di Expo 2015 e la grave crisi finanziaria ed economica - che avranno un peso rilevante sulle politiche territoriali e sulle dinamiche del mercato immobiliare.

L'approfondimento sulla dimensione territoriale del sistema economico milanese, che ha attinto al patrimonio di conoscenze delle istituzioni rappresentative degli interessi pubblici e privati a livello locale e ha coinvolto una serie di testimoni privilegiati mediante focus group e interviste, può costituire un punto di partenza per rilanciare un necessario confronto su una visione del futuro sviluppo dell'area metropolitana.

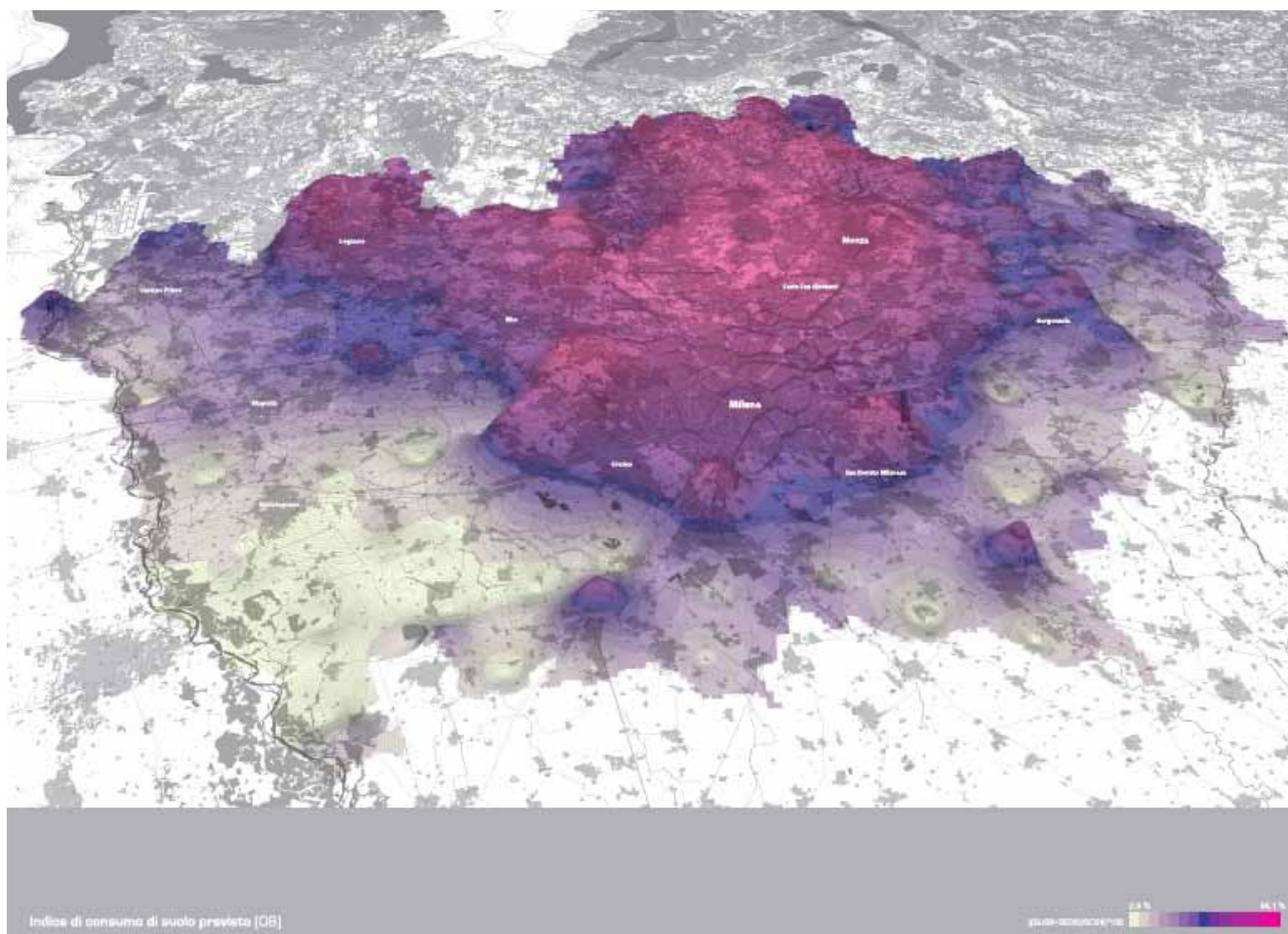
Il consumo di suolo

L'analisi dedicata al consumo di suolo nella provincia di Milano, sviluppata in collaborazione con il Centro Studi PIM, ha posto al centro dell'attenzione il valore e la tutela della risorsa suolo utilizzando un approccio alla pianificazione basato su strumenti di conoscenza e meccanismi di conciliazione delle concrete esigenze di sviluppo delle realtà locali con progetti di **equilibrio complessivo delle risorse del territorio in una logica di sostenibilità**.

Questo approfondimento costituisce una base di riferimento per la conoscenza del "fenomeno consumo di suolo" e ha l'obiettivo di indagare e mettere a disposizione informazioni e dinamiche di sviluppo anche per poter supportare le scelte in materia di governo del territorio.

L'approfondimento analitico è stato condotto **sia attraverso la mosaicatura dei piani urbanistici, che con l'utilizzo di strumenti innovativi, quali le fotografie satellitari**. La ricerca ha coinvolto differenti ambiti

di competenza e ha affrontato diverse problematiche tra le quali, non ultima, quella della sostenibilità ambientale della fiscalità locale. Di particolare interesse **la raccolta e l'analisi di "buone pratiche"** sviluppate in diversi Paesi e la possibilità di adattare alla nostra realtà. Sono state così analizzate alcune esperienze inglesi, tedesche, olandesi che hanno l'obiettivo di orientare lo sviluppo verso un minor consumo di suolo e, in generale, di stabilire rapporti "codificati" tra l'uso delle risorse e la necessità di procedere a compensazioni ed operazioni di recupero qualitativo dei contesti interessati dalle trasformazioni.



Il sistema dei servizi sovra comunali

L'indagine sulle caratteristiche dell'offerta di servizi di livello sovralocale nell'area provinciale, sviluppata in collaborazione con il Centro Studi PIM, si offre come **supporto analitico alle attività di pianificazione e programmazione di Provincia e Comuni nell'ambito dell'elaborazione dei Piani dei Servizi**, nonché della gestione e attuazione delle relative previsioni.

Il lavoro è partito dalla **costruzione di un catalogo** che definisca e organizzi il settore dei servizi e offra una base conoscitiva comune sulla dotazione dei servizi di-

retti alle persone e alle imprese che, per rarità e capacità di attrazione, superano i singoli confini comunali.

La ricerca **evidenzia un panorama sull'offerta di strutture di servizio** dal quale emerge la complessiva ricchezza della dotazione, pur se distribuita sul territorio in modo disomogeneo, oltre che la non sempre garantita efficienza localizzativa dal punto di vista dell'accessibilità.

I servizi sovracomunali sono stati completamente mappati restituendo un database georeferenziato che conta oltre cinquemila "entità" e che consente di caratterizzare quantitativamente e qualitativamente i singoli servizi offerti.

La ricerca fornisce dati utili anche all'individuazione dei poli attrattori, cioè le località che hanno un ruolo di riferimento sovralocale in quanto rappresentano polarità di servizio nell'ambito di bacini di dimensioni inferiori alla provincia.

**Qualificazione
ambientale e paesaggistica
delle trasformazioni**

A partire dal "Repertorio B - degli interventi di riqualificazione ambientale" allegato al PTCP vigente, è stato sviluppato un **approfondimento dedicato alla qualificazione ambientale e paesaggistica delle trasformazioni territoriali** derivate dalle attività insediative e dalle infrastrutture. Tale ricerca propone un abaco di soluzioni finalizzate alla migliore integrazione ambientale, alla mitigazione degli impatti e alla compensazione paesistico-ambientale di opere infrastrutturali e urbanistiche.

Particolare attenzione è stata rivolta alle possibili interazioni con il sistema infrastrutturale proponendo, sulla base di una classificazione degli impatti, alcune possibili soluzioni progettuali per un corretto inserimento territoriale e ambientale delle opere.

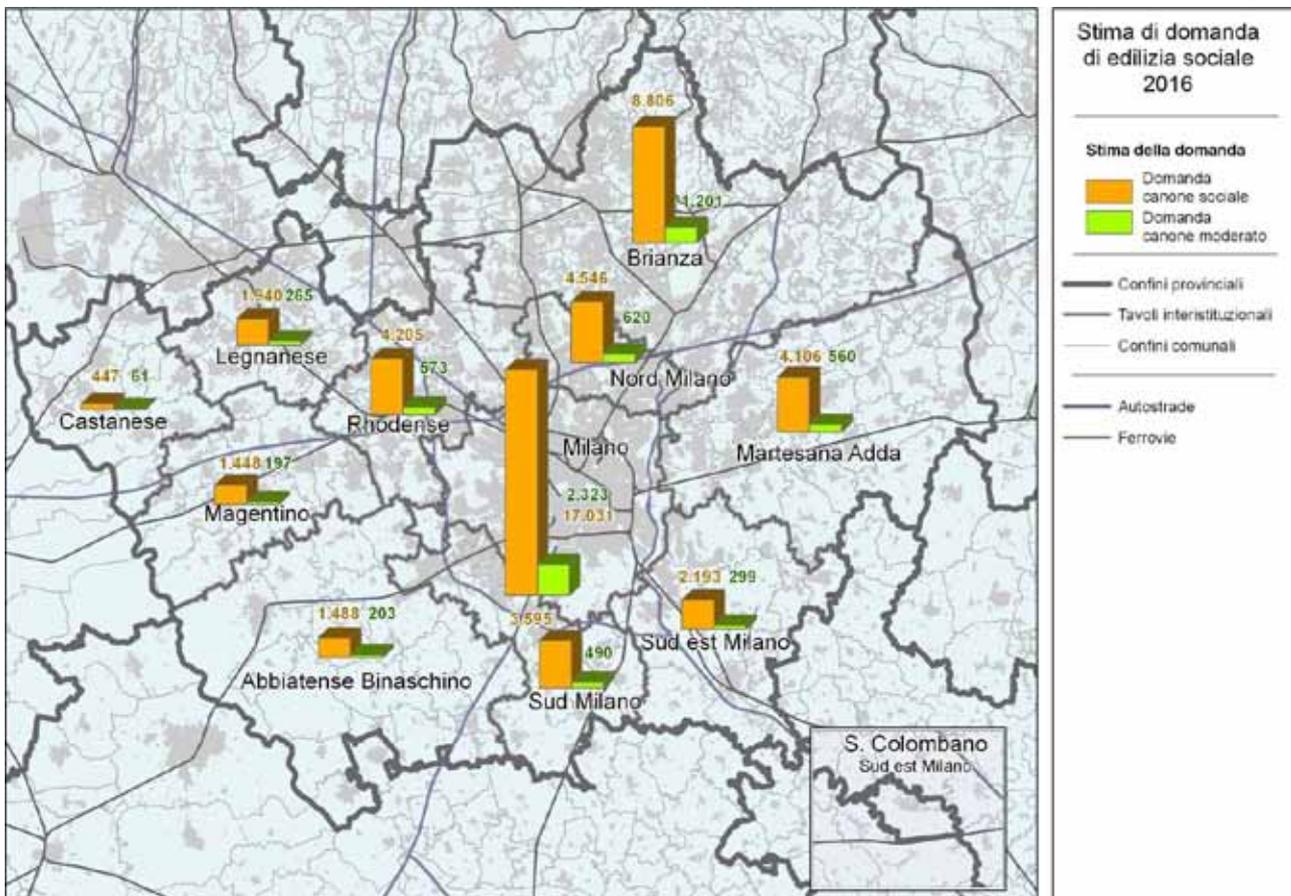
L'approfondimento fornisce anche un **catalogo di requisiti minimi qualitativi delle opere infrastrutturali e delle opere di mitigazione e compensazione connesse**, definiti con riferimento al rapporto tra classificazione della rete stradale e ambiti di inserimento, ai requisiti ottimali in termini di giacitura, alle fasce di mitigazione, alle opere di continuità ecologica e alle intersezioni delle diverse combinazioni riscontrabili.

Il fabbisogno abitativo

Il centro ricerche CRESME ha sviluppato un importante lavoro di analisi sul tema del fabbisogno abitativo nel territorio provinciale per il decennio 2006-2015.

L'approfondimento, che ricostruisce il quadro analitico e alcuni scenari previsionali sia sul fronte della domanda che dell'offerta, oltre a fornire indicazioni interessanti sulle dinamiche demografiche e territoriali relative ai Comuni della provincia di Milano, può costituire uno strumento di base per orientare le politiche abitative di ciascun ente locale.

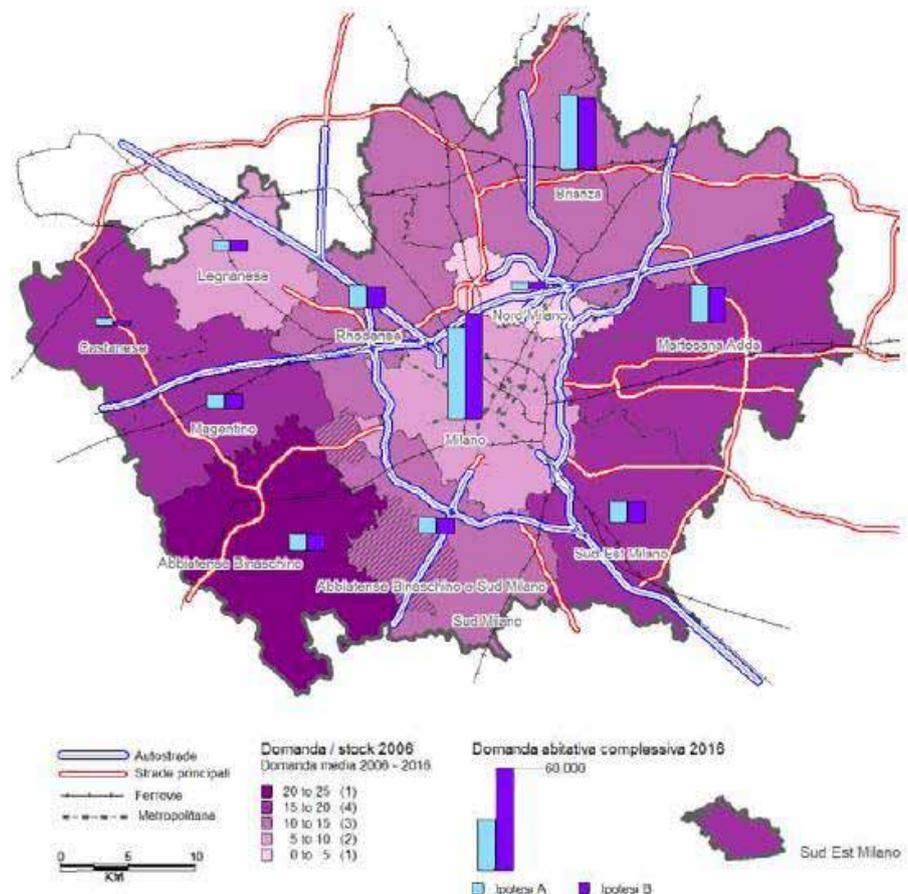
Secondo una valutazione di tre diversi scenari, legati in particolare alle dinamiche dei flussi migratori e al quadro economico provinciale e considerando il fabbisogno già esistente e non soddisfatto a tutto il 2005, la ricerca definisce nell'arco temporale di un decennio, delle ipotesi di fabbisogno abitativo di minima e di massima. Dallo studio emerge una previsione che varia tra le 79 mila e le 140 mila unità abitative necessarie nel territorio della provincia di Milano per soddisfare la domanda complessiva di alloggi. La forbice tra le diverse ipotesi è il frutto delle possibili variabili determinate dalle modalità di evoluzione del sistema economico provinciale, dalle diverse capacità attrattive dei singoli Comuni, dall'intensità e varietà dei flussi migratori interni ed esterni.



Sul versante analitico della domanda, dopo la pubblicazione dell'analisi sul fabbisogno abitativo a livello provinciale, sono stati elaborati degli approfondimenti dettagliati a livello comunale relativi al decennio 2007-2016, articolati in dossier d'ambito coincidenti con i tavoli interistituzionali, utili quali strumenti base di informazione e concertazione sulle politiche di intervento con i Comuni.

Il piano nazionale di edilizia abitativa, "Piano Casa", previsto dalla manovra finanziaria 2009 convertito in legge 133/08, ha come obiettivo prioritario *"garantire il rispetto dei livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo sul territorio nazionale, prevedere la costruzione di nuove abitazioni e il recupero del patrimonio abitativo esistente, da destinare prioritariamente alle categorie sociali svantaggiate, quali nuclei familiari, immigrati regolari e giovani coppie a basso reddito, anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate, studenti fuori sede"*.

Nel contesto di tale normativa, la Provincia assume un ruolo prioritario, procedendo all'elaborazione, nel rispetto degli indirizzi generali fissati dallo Stato ed in accordo con Regioni ed Enti Locali, di programmi di edilizia residenziale.



Il sistema del commercio

L'approfondimento dedicato alla pianificazione del sistema commerciale, sviluppato con il supporto del Politecnico di Milano, è stato condotto per aiutare a orientare e qualificare i complessi fenomeni che in questi anni hanno caratterizzato e caratterizzano le rilevanti trasformazioni in atto, oltre che per valutare l'insediamento e la programmazione commerciale in modo sempre più integrato con la pianificazione territoriale.

Il quadro metropolitano delineato mette in evidenza la dimensione sovracomunale del settore e la necessità di forti azioni di coordinamento per definire le localizzazioni e per governare al meglio gli effetti degli insediamenti sul territorio, soprattutto per quanto riguarda il paesaggio, il consumo di suolo, la pressione sulle reti infrastrutturali e della mobilità.

L'analisi contiene in particolare: un'**indagine interpretativa della geografia dell'offerta commerciale** e delle criticità/potenzialità del sistema distributivo **a scala provinciale**; la **proposta di alcune strategie/azioni** di carattere socioeconomico, ambientale e territoriale per la programmazione delle medie e grandi strutture di vendita sul territorio; una **rassegna internazionale di casi rappresentativi** del commercio urbano ed extraurbano.

Gli ambiti territoriali e i piani d'area

Il territorio provinciale è caratterizzato da un **sistema di città** con tradizioni proprie molto radicate e ben definite. Nella costruzione del PTCP vigente questa **caratteristica del territorio provinciale** è stata **confermata e valorizzata dall'attivazione di cosiddetti "tavoli Interistituzionali"** corrispondenti ad **ambiti territoriali contraddistinti da una chiara identificazione culturale, sociale ed economica** e con caratteristiche omogenee rispetto a specifiche problematiche. I tavoli interistituzionali collaborano con la Provincia alla definizione del quadro conoscitivo del territorio provinciale, all'individuazione delle condizioni per il suo sviluppo sostenibile e hanno un ruolo rilevante anche nelle fasi di attuazione, modifica e aggiornamento del PTCP.

La **Provincia di Milano**, in collaborazione con i Comuni raggruppati nei 10 "tavoli interistituzionali"⁹, **ha attivato diverse esperienze volontaristiche di copianificazione a una scala intermedia** tra quella provinciale e quella comunale, per elaborare strumenti di governo delle trasformazioni del territorio che approfondisco-

⁹ In seguito alle elezioni amministrative dello scorso giugno, che hanno concluso il percorso di autonomia della Provincia di Monza e Brianza, i tavoli interistituzionali della Provincia di Milano sono 9.

no e dettagliano a scala locale le indicazioni del PTCP e forniscono importanti indicazioni per la pianificazione comunale, denominati **Piani d'Area**.

Tali esperienze di copianificazione risultano particolarmente utili in quanto **ricostruiscono un quadro analitico aggiornato delle dinamiche territoriali** (economica, sociale, paesistico-ambientale e infrastrutturale) di ciascun ambito sub-provinciale e **raccolgono le principali opportunità, progettualità e potenzialità** selezionate e condivise dai Comuni appartenenti a ciascun ambito territoriale.

Nell'ambito del percorso di adeguamento del PTCP avviato nello scorso mandato amministrativo sono stati inoltre elaborati, in collaborazione con il Centro Studi PIM, dieci **"dossier d'ambito"** che ricostruiscono un quadro analitico sistematico e completo delle tematiche territoriali. Tali dossier hanno costituito una base omogenea di lettura delle problematiche del territorio utile all'elaborazione della proposta di adeguamento del PTCP.



3. I contenuti del Piano

3.1 Temi e sfondo, problemi emergenti e scelte d'indirizzo

I contenuti e la portata del PTCP trascendono oggi un'operazione di semplice, per quanto articolato, aggiornamento e richiedono una radicale trasformazione delle potenzialità e della concezione dello strumento stesso in ordine alla sua efficacia, incisività, capacità di esprimere e raggiungere obiettivi di portata territoriale.

Questa diversa natura deriva sia dai nuovi contenuti che la legislazione regionale ha introdotto nello strumento con la LR 12/2005, descritti in precedenza, sia dalla congiuntura temporale e dai fenomeni di crisi, locale e globale, che individuano l'ambito metropolitano milanese, in larga misura coincidente con il territorio della provincia, come unica dimensione appropriata per reggere alle sfide del cambiamento in atto.

In tal senso il PTCP vigente deve diventare un piano realmente strategico, capace di trasformare una visione complessiva in azioni e progetti incisivi sull'intero sistema territoriale.

La competitività del sistema metropolitano milanese con gli altri sistemi metropolitani dell'Unione Europea riguarda un ambito di circa otto milioni di abitanti, che oltre alla provincia di Milano comprende quelle di Varese, Como, Lecco, Monza, Bergamo, Lodi, Cremona, Pavia, Novara, Piacenza e parzialmente Brescia. Si tratta di un ambito territoriale strutturato sulle linee di forza del paesaggio e sulle relazioni instaurate tra i poli urbani di formazione storica.

A questa dimensione territoriale, tuttavia, non corrisponde oggi una configurazione del territorio reale articolato in un sistema di poli di densità qualificata organizzati in rete, in grado di valorizzare sinergicamente le specifiche potenzialità di ciascun ambito. Si tratta piuttosto di una serie di singolarità, variamente e più o meno efficacemente, relazionate esclusivamente all'area centrale milanese, prive in realtà di sistema-

tiche relazioni reciproche e con situazioni di forte discontinuità. Mancano infatti un sistema infrastrutturale coerente, una visione integrata politico-amministrativa dei problemi e un'effettiva sinergia di obiettivi.

L'analisi territoriale evidenzia **alcune caratteristiche del territorio provinciale:**

- la **contiguità fisica** non è più una premessa indispensabile per il pieno sviluppo di vocazioni economiche specifiche. Nella maggior parte dei casi le attività produttive e terziarie si localizzano sul territorio privilegiando spazi adeguati, con buona accessibilità ad infrastrutture e servizi, piuttosto che la correlazione con distretti produttivi già esistenti. L'assenza di un sistema infrastrutturale adeguato rappresenta una criticità rilevante per lo sviluppo delle attività, che tendono così a sovraccaricare situazioni esistenti e non consentono la formazione di altre concentrazioni possibili;
- l'**agricoltura** non è percepita unicamente come un sistema produttivo, la cui efficienza è legata a specifiche azioni da controllare in rapporto agli altri sistemi produttivi, ma come conservazione di paesaggio. E' pertanto necessaria una visione integrata del sistema rurale che permetta l'unione di agricoltura, produzione e multifunzionalità;
- lo **sviluppo immobiliare** non è coordinato a strategie localizzative basate sulla potenzialità dei territori e del centro, ma segue logiche insediative legate alle direttrici di sviluppo principale, incrementando la densificazione e l'effetto sprawl.

Tra i criteri di sviluppo, le soluzioni e gli strumenti adottati dalle grandi aree metropolitane europee per realizzare obiettivi di competitività, attrattività e qualità territoriale si segnalano:

- l'**indicazione di regole e linee guida forti**, entro le quali accomodare nuovi elementi di flessibilità nella gestione urbanistica senza pregiudicare la sostenibilità;
- la **realizzazione di una qualità diffusa**: dal progetto di architettura al disegno urbano d'area vasta, supportato da forti processi di confronto e di valutazione ex-ante dell'impatto territoriale delle scelte operate;
- il rafforzamento, la **specializzazione e l'identità dei centri urbani** e delle loro reti, come motori dello sviluppo territoriale;

- il miglioramento dell'accessibilità e l'integrazione territoriale.

Una **struttura insediativa compatta** è un **prerequisito rilevante** per un uso efficiente delle risorse, la qualità del paesaggio gioca un ruolo importante e può essere realizzata attraverso una pianificazione spaziale accentrata sui nuclei territoriali esistenti, prevenendo e/o limitando l'effetto sprawl e l'addensamento lungo i tracciati della viabilità.

Il **paesaggio si caratterizza** quindi, in una prospettiva futura, sia come **supporto qualitativo** per la vita dei residenti, sia come **indicatore di efficienza economica**, proponendosi come dimensione complessiva in cui si fondono le esigenze ambientali, sociali ed economiche.

L'approccio strategico del PTCP deve pertanto individuare modalità per il **rilancio effettivo della struttura policentrica del territorio**, mettendo efficacemente in rete i centri del territorio provinciale e creando occasioni per implementare un percorso di pianificazione strategica e per avviare un sistema di relazioni efficace per progetti ed iniziative di scala regionale.

In considerazione del livello di consumo di suolo attuale della provincia di Milano e in previsione degli incrementi insediativi previsti dagli strumenti urbanistici vigenti nei comuni milanesi, considerato il suolo una risorsa scarsa e irriproducibile, si ritiene indispensabile che il PTCP metta in atto politiche insediative non dissipative, orientate alla sostenibilità ambientale delle trasformazioni delle diverse aree del territorio provinciale. Pertanto, si ritiene necessario fissare accanto a obiettivi qualitativi delle trasformazioni anche obiettivi di tipo quantitativo modulati sulle diverse peculiarità del territorio provinciale.



3.2 Il sistema dell'agricoltura

La LR12/05 (articolo 15, comma 4) include l'**individuazione degli ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico** tra le previsioni di piano aventi efficacia prevalente e vincolante, elencate all'articolo 18, comma 2 e 3 della richiamata legge regionale e dai criteri contenuti nella Delibera di Giunta Regionale nr. VIII/8059 del 19.09.2009.

A tale proposito si considera che l'**attività provinciale diretta a tale individuazione è caratterizzata da un confronto con i processi formativi dei PGT comunali** ai quali la legge assegna altro importante compito in materia.

Infatti la definizione degli ambiti agricoli strategici avviene a cura della Provincia, acquisite le proposte comunali - garantendo sia il confronto con le esigenze del mondo dei produttori agroforestali, come la tutela delle maggiori vocazioni produttive agricole presenti nel territorio e delle opportunità multifunzionali dell'agricoltura - e in conformità a criteri regionali (DGR n. VIII/8059) ed è ammesso che il piano delle regole delle Amministrazioni comunali vi apporti rettifiche, precisazioni e miglioramenti derivanti da risultanze oggettive alla scala comunale (articolo 15, comma 5).

Inoltre l'articolo 18, comma 2, lettera c) della legge regionale evidenzia che l'individuazione operata in sede provinciale è destinata a mantenere la sua efficacia prevalente e vincolante fino all'approvazione del PGT.

Oltre a ciò l'articolo 8 comma 1 lett.b) della legge regionale conferisce al Documento di Piano delle Amministrazioni comunali il compito di definire la struttura del paesaggio agrario.

Infine, l'articolo 10 comma 1 e 4 della legge regionale demanda al piano delle regole di individuare le aree agricole comunali e di dettarne la relativa disciplina, in conformità al successivo titolo terzo della parte seconda.

La definitiva **configurazione delle aree agricole da parte del PGT**, pur non potendo prescindere dal quadro strategico provinciale in materia, è frutto di un procedimento complesso che **implica la condivisione delle scelte comunali da parte della Provincia**. La durata quinquennale del documento di piano e la variabilità nel tempo delle caratteristiche produttive delle aree agricole, indicano che tale procedimento non può es-

sere svolto solo al momento della formazione del PTCP, ma deve per sua natura ammettere l'accoglimento nel tempo di possibili variazioni.

Il PTCP terrà quindi nella debita considerazione questa criticità e si **orienterà verso** la regolazione dell'istituto intendendolo come **un processo dinamico a reciproco rapporto costitutivo tra la Provincia e le Amministrazioni comunali**, attraverso l'individuazione di ambiti agricoli riferiti ad interessi di rango provinciale o sovra comunale - garantendo la salvaguardia dei PLIS esistenti e della Rete Ecologica Regionale individuata dal PTPR - prescrittivi e di micro ambiti di fascia comunale (acquisite come proposte comunali) che possono essere dinamici attraverso la definizione dei criteri e delle modalità che garantiscano il concreto confronto con le Amministrazioni comunali per la definizione delle aree agricole (art.15c.4 LR12/05). Il PTCP si orienterà pertanto verso una disciplina flessibile, che preveda la possibilità da parte dei Comuni, nel rispetto della loro autonomia pianificatoria e sulla base di oggettive risultanze riferite alla scala comunale, e nel rispetto di precisi criteri - che la normativa del PTCP definirà - di apportare modifiche, rettifiche e miglioramenti agli ambiti destinati all'attività agricola individuati dai micro ambiti di fascia comunale di interesse strategico individuati nel PTCP, che possano essere condivise già in sede di verifica di compatibilità dei PGT rispetto al PTCP.

La normativa di piano disciplinerà questo processo, interpretandolo e regolandolo come un elemento già interno al PTCP, che produce **aggiornamenti ed adeguamenti della cartografia e degli elaborati, riconducendosi all'istituto della variante** allo strumento di programmazione provinciale solo nei casi che comportino varianti strutturali al PTCP.

Per quanto attiene ai **territori ricompresi all'interno dei parchi regionali**, il PTCP assumerà quali ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico **le indicazioni derivanti dai PTC dei parchi medesimi**. Laddove invece i PTC vigenti dei parchi rimandino la disciplina puntuale di parti del territorio a successive fasi di pianificazione attuativa, come ad esempio nel caso dei Piani di Cintura Urbana del Parco Agricolo Sud Milano, il PTCP individuerà, in accordo con l'ente gestore del parco e i comuni interessati, gli ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico, che avranno valore di salvaguardia anche in fase di approvazione degli atti di pianificazione previsti dai PTC dei parchi stessi.

3.3 Il sistema paesistico e ambientale

Operazione prioritaria per l'adeguamento dei contenuti e delle disposizioni del PTCP vigente in riferimento al sistema paesistico-ambientale è la loro verifica alla luce di quelli preordinati dalla LR 12/2005, la valutazione della loro efficacia rispetto alla natura “programmatoria”, “prevalente” o di “contenuto minimo per la pianificazione comunale” assegnata per legge e l'eventuale integrazione rispetto alle carenze evidenziate. In tale chiave si registrano contenuti assenti, o in larga misura sottorappresentati rispetto alla rilevanza assunta nel rinnovato quadro normativo, come l'individuazione degli **ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico** o dei **corridoi tecnologici**, e contenuti da riconsiderare in base all'efficacia e al livello di coerenza.

Il PTCP, in coerenza con il Piano Territoriale Regionale (PTR), dovrà considerare il **sistema paesistico-ambientale quale sistema di precondizioni**. Il PTCP dovrà pertanto, da una parte, confermare/individuare in modo chiaro le “invarianti” a cui associare norme a carattere prescrittivo che dovranno trovare applicazione in tutti e tre i sistemi che articolano il PTCP: paesistico-ambientale, infrastrutturale, insediativo, e, dall'altra, meglio specificare i criteri e i parametri di riferimento per la compatibilità degli strumenti urbanistici comunali e degli interventi di trasformazione.

Il **percorso** che si intende delineare **in merito al sistema paesistico-ambientale**, dalla conservazione e tutela delle preesistenze alla costruzione di nuovi paesaggi, **prevede:**

- **lettura e caratterizzazione** del paesaggio alle diverse scale;
- definizione di **obiettivi di qualità paesaggistica** differenziati secondo i diversi gradi di sensibilità e vulnerabilità paesaggistica;
- **considerazione integrata degli aspetti paesaggistici** nelle politiche territoriali e nei diversi percorsi pianificatori e progettuali.

In merito ai temi indicati nel Piano Paesaggistico Regionale (PPR) verso cui orientare l'adeguamento del sistema paesistico-ambientale del PTCP, si evidenzia in particolare quello relativo al **degrado paesistico e ambientale**, rispetto al quale risulta necessario anche

individuare specifici **indirizzi di recupero**. Assumono particolare rilievo i **sistemi delle aree naturali e dell'idrografia**, in quanto sistemi "a rete" in grado di caratterizzare e strutturare il paesaggio. A tale riguardo in sede di adeguamento risulta opportuno operare uno specifico approfondimento aggiornando e definendo con maggior dettaglio la **rete ecologica provinciale** ed evidenziando il ruolo e la rilevanza paesistica del sistema idrografico sia naturale che artificiale¹⁰.

Come parte integrante della rete ecologica provinciale, il PTCP in adeguamento alla LR12/05 inserirà il progetto strategico "Dorsale Verde Nord", quale grande infrastruttura ecologica e ambientale sovraprovinciale che si sviluppa tra i fiumi Adda e Ticino e mette in rete i parchi esistenti, tutela gli spazi aperti, agricoli e periurbani, diventando altresì occasione per ricostruire una immagine identitaria del territorio, composta da un sistema di specificità locali. La Dorsale Verde Nord sarà oggetto di confronto e condivisione con la provincia di Monza e Brianza, il cui territorio è attraversato dal progetto stesso.

Gli obiettivi del PTCP saranno verificati tenendo presente il principio guida che **tutto il territorio va considerato nella sua valenza di paesaggio**. In particolare, in applicazione della Convenzione Europea del paesaggio, si fa riferimento ad una maggiore integrazione fra le politiche per il paesaggio e per il governo del territorio. In tal senso il PTCP, nel definire chiaramente priorità, indirizzi e strategie per il paesaggio che si pongono trasversalmente rispetto alla definizione delle diverse politiche territoriali, cercherà di assumere anche il ruolo di indirizzo e coordinamento delle politiche paesaggistiche locali.

Assumere l'obiettivo della compatibilità paesistico-ambientale degli interventi derivanti dallo sviluppo economico, infrastrutturale ed edilizio comporta la necessità di indagare criteri, modalità e strumenti per la gestione paesistica delle trasformazioni sul territorio, valorizzare le situazioni di maggiore rilevanza quali capisaldi aggreganti di tutto il territorio e riconsiderare gli elementi di degrado come opportunità di recupero. Il concetto che si evidenzia come centrale è quello di qualità, inteso come concetto complesso verso cui concorrono aspetti di valenza paesistica, di valenza ambientale, estetico-percettivi, funzionali, relazionali. A tale proposito di particolare rilievo è il tema degli spazi aperti e delle aree di frangia, correlati a quello della qualità ambientale e spaziale degli insediamenti urbani.

¹⁰ Considerando, a tal proposito, il Piano Territoriale Regionale d'Area Navigli, in fase di definizione regionale.

E' necessario pertanto passare da una politica di protezione passiva delle risorse ad un'attiva tutela e valorizzazione delle qualità paesistiche del territorio che interagisca con le politiche di sviluppo. In tal senso il disegno territoriale strategico proposto per il PTCP fa coincidere e interagire la rete infrastrutturale e le ipotesi di sviluppo con le peculiarità della struttura geografica del territorio:

- le valli fluviali dell'Adda e del Ticino che ne segnano i confini geografici;
- le valli minori (corridoi) del Lambro e dell'Olona del Seveso e della Vettabbia;
- le infrastrutture trasversali dei Navigli e del Canale Villoresi;
- il sostrato orografico del paesaggio;
- il territorio della Martesana, rafforzando il sistema dei parchi locali di interesse sovracomunale (PLIS) e la Dorsale Verde Nord.

Il disegno territoriale strategico proposto per il PTCP adeguato alla LR 12/05, seguirà un'idea guida: la capacità di integrare una forte infrastrutturazione tecnica, necessaria per implementare di nuove funzioni e significati l'armatura dei poli urbani, con il disvelamento del sostrato territoriale del paesaggio che ne costituisce la qualità profonda e le specificità ambientali e ne rappresenta la natura costitutiva. Procedo successivamente all'individuazione dei "poli" territoriali che, in parte anche indipendentemente dal loro attuale livello di sviluppo, possiedono le qualità (derivanti dalla collocazione nell'armatura territoriale) opportune per concentrare le risorse di valorizzazione e la crescita del sistema anche con attenzione al suo equilibrio complessivo, e quindi alla necessità di "implementare" le situazioni più deboli.

Nuovi contenuti e diversa efficacia per il paesaggio

La tutela dei beni ambientali e paesaggistici rappresenta una delle categorie di previsioni del PTCP con efficacia prescrittiva e prevalente sugli atti degli Enti locali, che si esercita in attuazione dell'articolo 77 della LR 12/2005, ovvero conformando e adeguando i rispettivi strumenti di pianificazione alle prescrizioni dettate dal PPR, parte integrante del PTR, approvato lo scorso 19 gennaio.

Tali integrazioni e aggiornamenti, che risultano già immediatamente operativi, si riferiscono a:

- **aggiornamento e integrazione degli elementi identificativi, dei percorsi di interesse paesaggistico, del quadro delle tutele della natura;**
- **introduzione dell'Osservatorio dei paesaggi lombardi, quale integrazione delle descrizioni dei paesaggi di Lombardia e quale riferimento per il monitoraggio delle future trasformazioni;**
- **descrizione dei principali fenomeni regionali di degrado e compromissione del paesaggio e situazioni a rischio di degrado a completamento delle descrizioni dei paesaggi;**
- **introduzione di una Parte IV degli Indirizzi di Tutela, dedicata a "Riqualificazione paesaggistica e contenimento dei potenziali fenomeni di degrado";**
- **aggiornamento e integrazione del documento "Piani di Sistema - Tracciati base paesistici".**

Ai sensi dell'art. 15, comma 6 della LR 12/2005, il PTCP, per la parte inerente la tutela paesaggistica, ha il compito di:

- adeguarsi al Piano Paesaggistico Regionale e alla relativa disciplina paesaggistica;
- individuare le previsioni atte a raggiungere gli obiettivi del PTR;
- individuare gli ambiti su cui è opportuna l'istituzione di Parchi Locali di Interesse Sovracomunale (PLIS).

Risulta pertanto necessario, considerata l'efficacia paesaggistica del PTCP e ai fini di delineare i necessari adeguamenti della componente paesistica del piano provinciale, operare un confronto con le indicazioni del PTR complessivamente inteso e, in particolare, con le disposizioni del Piano Paesaggistico in esso contenuto.

In tal senso si evidenzia che il PTR riconosce il "sistema rurale-paesistico-ambientale" - inteso quale sistema multifunzionale dello spazio "non costruito" - quale elemento essenziale di assetto del territorio regionale ai fini di perseguire i tre macroobiettivi: **rafforzare la competitività, riequilibrare il territorio, proteggere e valorizzare le risorse**. Il PTCP vigente rispetto al territorio agricolo, pur rinunciando ad una sua dettagliata individuazione, ne evidenzia il carattere di "sistema" territoriale avente rilevanza ambientale ed economico-produttiva e sottolinea la necessità di considerare le relazioni esistenti fra i diversi elementi che li caratterizzano e con la rete ecologica.

Le indicazioni del PPR nei confronti della pianificazione provinciale, anche in riferimento alle disposizioni che, una volta vigenti, saranno di immediata prevalenza, non sono solo di mero recepimento ma sottolineano il ruolo di indirizzo e orientamento del PTCP nei confronti delle azioni comunali e la necessità di coordinamento con i piani di coordinamento dei Parchi.

Tenendo conto del nuovo quadro normativo di riferimento venutosi a creare negli ultimi anni in relazione alla tutela e valorizzazione del paesaggio, la Regione ha inoltre ritenuto opportuno aggiornare e ridefinire, nel dicembre 2007, i criteri e indirizzi relativi ai contenuti paesaggistici del PTCP. Altro tema di lavoro per l'adeguamento è l'**individuazione dei contenuti minimi del documento di piano comunale**, non solo ai fini della valutazione di compatibilità ma anche della verifica di adeguatezza a rappresentare i valori paesistici e di coerenza rispetto agli scenari di scala provinciale. A tale proposito l'aggiornamento della lettura e dell'interpretazione del paesaggio provinciale oltre a costituire il quadro di riferimento imprescindibile per la definizione delle strategie paesaggistiche provinciali, diventa anche una preziosa base di confronto con le strategie di scala locale.

**Biodiversità,
reti e corridoi ecologici,
difesa del suolo**

L'elevato grado di artificializzazione del territorio milanese ha determinato condizioni di frammentazione e impoverimento ecologico, con una riduzione della biodiversità e pregiudicando la qualità ambientale.

Il ripristino delle funzionalità compromesse dell'ecosistema diventa pertanto un obiettivo significativo della pianificazione territoriale e può essere realizzato mediante la progettazione di un sistema interconnesso di aree naturali in grado di mantenere livelli soddisfacenti di biodiversità all'interno di un determinato territorio. E' quanto ci si è proposti con il progetto di **"rete ecologica provinciale"** del PTCP vigente, una rete costituita principalmente da un sistema di ambiti territoriali sufficientemente vasti e compatti e con una certa ricchezza di elementi naturali (**gangli**) e da fasce territoriali di connessione tra di essi che presentino un buon equipaggiamento vegetazionale (**corridoi ecologici**).

Rispetto al progetto vigente di rete ecologica provinciale, l'adeguamento del PTCP si propone di verificarne gli elementi costitutivi, per integrare il progetto con quanto emerso dai risultati raggiunti in

Nel PTCP vigente il tema della difesa del suolo, approfondito e disciplinato a partire dai principi della legge quadro 183/89, non è circoscritto agli aspetti di **prevenzione del rischio idrogeologico**, ma si estende anche al **risanamento delle acque** e alla **tutela degli aspetti ambientali** connessi.

La valutazione di compatibilità degli strumenti urbanistici comunali rispetto ai contenuti specifici della difesa del suolo è volta ad accertare il conseguimento degli obiettivi di prevenzione del rischio idrogeologico, di riqualificazione dei corsi d'acqua, di tutela e valorizzazione delle risorse idriche e prevenzione dei fenomeni di inquinamento dei suoli e delle acque.

Nonostante la maggior ampiezza del campo applicativo delineato dal rinnovato quadro normativo (con particolare richiamo all'articolo 18), l'efficacia prescrittiva delle disposizioni del PTCP in questa materia è riferita all'indicazione delle **opere di difesa del suolo** da indicare negli ambiti definiti a rischio idrogeologico (da atti sovraordinati come il piano di bacino) solo nei casi in cui la normativa e la programmazione di settore attribuiscono alla Provincia tale competenza.

Interessanti infine, quali strumenti di attuazione e costruzione di "materiali" per l'adeguamento del PTCP, sono anche i **Contratti di fiume**, che Regione Lombardia sta sviluppando e che potrebbero costituire opportunità di riflessione e definizione di politiche concertate su svariate tematiche riferibili ad ambiti territoriali indipendenti dalle limitazioni amministrative.

3.4 Il sistema infrastrutturale

Le previsioni infrastrutturali del PTCP possono assumere, con la LR 12/2005, efficacia prevalente nei confronti della pianificazione comunale: l'attribuzione di questo ruolo da parte della legge regionale è peraltro coerente con la rilevanza che l'assetto infrastrutturale assume nel rendere possibili le potenziali relazioni tra i nodi della rete ed è cogente e indispensabile alla possibilità di sviluppare un piano strategico territoriale.

Il PTCP attuale non esprime una propria visione infrastrutturale ma si limita ad un ruolo di registrazione delle previsioni; peraltro, il sistema esistente nel territorio della provincia metropolitana risente fortemente di

una visione radiocentrica verso il polo centrale, penalizzante per la potenzialità delle relazioni reciproche tra i poli della rete; con l'effetto di allontanare tra loro polarità che potrebbero "fare sistema", e di indirizzare invece le loro relazioni in forma unidirezionale verso Milano.

Le linee strategiche del PTCP per l'assetto infrastrutturale perseguono quindi due concetti fondamentali:

- **rompere lo schema radiocentrico**, privilegiando le connessioni trasversali anche mettendo a rete parte degli elementi infrastrutturali esistenti, riamalgamando ed intessendo trame pluridirezionali che recuperano le relazioni territoriali in parte cancellate dallo sviluppo più recente, in grado di valorizzare le potenzialità dei poli della rete;
- **assumere un modello a rete** simile a quello messo in atto e sperimentato con successo da aree metropolitane europee analoghe a quella milanese. Tale modello è fondato su un sistema gerarchico basato sul trasporto pubblico su ferro, con alleggerimento del sistema urbano centrale mediante linee metropolitane miste che servono l'agglomerazione esterna, a loro volta interconnesse con le linee regionali su ferro e con le linee nazionali/internazionali su nodi anche esterni al sistema della città centrale;
- **assoggettare lo sviluppo del sistema infrastrutturale** attraverso azioni mirate alla salvaguardia delle aree contermini, **con l'individuazione di adeguate fasce di rispetto**. Tali azioni dovranno impedire lo sviluppo edificatorio incontrollato attorno alle infrastrutture medesime.

Ciò significa sostanzialmente **prolungare verso l'esterno le linee metropolitane del sistema milanese**, ma anche **garantirne la connessione trasversale** verificando le modalità più efficaci per rispondere alla domanda.

Il PTCP si occuperà altresì del tema dell'inserimento ambientale e paesistico delle nuove infrastrutture viabilistiche e di quelle da potenziare, sia mediante soluzioni progettuali ambientalmente compatibili, sia proponendo adeguate opere di mitigazione e compensazione paesistico-ambientali, anche con riferimento agli accordi e/o intese per le grandi infrastrutture (esempio Accordo di Programma relativo alla Tangenziale Est Esterna).

3.5 Il sistema insediativo e delle attività produttive

Gli aspetti principali del sistema economico provinciale milanese sono delineati negli approfondimenti settoriali svolti negli scorsi anni¹¹ per l'adeguamento del PTCP. A tal proposito si evidenzia come il sistema provinciale non possieda solo un alto potenziale in termini di ricerca, innovazione e, quindi, competitività nel medio e lungo termine, ma possa contare anche su una realtà consolidata di eccellenze di ricerca di frontiera. Sembra però necessario dare maggior risalto e visibilità ai settori e alle esperienze di alto profilo, diffondendone e promuovendone la conoscenza.

Nell'area milanese gli elementi dell'economia tradizionale hanno ancora una grande rilevanza. La circolazione di merci e persone rappresenta un flusso vitale del sistema, ma è insieme anche un elemento di sempre maggiore sofferenza per le infrastrutture.

La localizzazione e le **economie di prossimità hanno ancora un'importanza fondamentale**, soprattutto per le piccole e medie imprese. Anche la funzione mercantile è estremamente importante, soprattutto in riferimento ai settori di tradizionale competitività creativa e dell'alta tecnologia.

Lo scenario prefigurabile per l'area metropolitana milanese è quello di **“polo di eccellenza relazionale”** nel sistema globale dell'economia della conoscenza, con un ruolo di leader nelle filiere ad alta intensità di conoscenza e ad alta intensità creativa. Uno scenario evolutivo che appare però frenato da nodi irrisolti e nuove criticità, fatta eccezione per alcune singole eccellenze, il sistema appare in sofferenza e con un notevole potenziale inespresso.

L'integrazione e il coordinamento appaiono come criticità rilevanti: le eccellenze presenti nell'area provinciale non formano un coerente sistema in cui si possano valorizzare appieno sinergie tra filiere e funzioni e in cui le strutture dedicate a ricerca e innovazione possano avere adeguata visibilità.

Alcuni segnali di difficoltà evidenziano che l'attuale situazione critica rappresenta un momento cruciale di discriminazione per la competitività a lungo termine del sistema.

Il rafforzamento delle economie di prossimità appare legato al raggiungimento di elevati livelli di qualità della vita, come integrazione tra attenzione all'ambiente,

¹¹ Vedi capitolo “2. Quadro analitico conoscitivo” del presente documento di linee guida per l'adeguamento del PTCP

modelli di vita equilibrati e dotazione di servizi alla famiglia e alle imprese.

Questo processo ha generato nel passato recente una grande diffusione al di fuori del capoluogo dei servizi alle famiglie e di parte dei servizi alle imprese, che tuttavia si sono distribuiti sul territorio senza un'attenta programmazione.

L'evoluzione delle componenti produttive ed economiche dell'area provinciale in **un sistema di eccellenza non può prescindere da una visione partecipata e condivisa**, che trascende il solo aspetto programmatico del PTCP, ma alla quale il progetto strategico del PTCP può contribuire.

Il disegno territoriale strategico di Piano dovrà tenere conto, integrando quanto già espresso sulla ricostruzione del sistema a rete e infrastrutturale e quale premessa per le azioni significative messe in luce dagli approfondimenti settoriali, di:

- necessità di **programmazione di area vasta nell'uso del territorio** fondata su una visione forte delle vocazioni locali e sulla ricerca di sinergia tra aree di eccellenza;
- estensione del "territorio di riferimento" della competitività milanese oltre i confini amministrativi provinciali verso il territorio lombardo mediante **progetti trasversali di coordinamento interprovinciale**;
- potenziamento degli elementi di **sinergia dell'economia tradizionale**, di localizzazione e di prossimità, mediante la valorizzazione dei poli attrattori del sistema policentrico, promuovendo una equilibrata distribuzione dei servizi nel contesto territoriale;
- coordinamento provinciale tra **sistema infrastrutturale e definizione di modelli localizzativi coerenti** con un quadro di riferimento dello sviluppo territoriale basato sullo sviluppo delle vocazioni e sul sostegno all'innovazione;
- rafforzamento e integrazione tra **qualità della vita nei poli attrattori esterni** a Milano e creazione di servizi in grado di migliorare l'attrattività del territorio come supporto per il rafforzamento di filiere e meta distretti collegati.

3.6 I poli attrattori e le politiche della residenza

I poli attrattori individuati nella precedente proposta di adeguamento del PTCP alla LR 12/05, erano stati definiti sulla base di un'operazione di rilevamento degli effetti del quadro infrastrutturale e della dotazione di servizi esistenti, indipendentemente dalle azioni progettuali che lo stesso PTCP poteva attivare.

Nel disegno territoriale strategico proposto con l'attuale percorso di adeguamento del PTCP alla LR 12/05, l'individuazione dei poli attrattori intende caratterizzarsi come un processo più articolato, fortemente implementabile dalla visione strategica e dalla volontà di **perseguire precise linee di rafforzamento del territorio** nel suo complesso e dei suoi rapporti con il sistema metropolitano regionale, in particolare:

- valutazione delle **potenzialità insediative e della qualità ambientale** dei poli di riferimento nei diversi ambiti territoriali provinciali;
- appartenenza alle **linee di forza del paesaggio**;
- **prossimità ad altri poli** del sistema ed alla loro giacitura in rapporto al completamento del sistema infrastrutturale;
- **dimensione storica dell'insediamento e ruolo** nell'ambito territoriale di riferimento.

In sostanza si intende coniugare la persistenza di linee di forza spontaneamente instaurate con l'attivazione di nuove relazioni in grado di completare il sistema policentrico integrato alla struttura del paesaggio di formazione storica.

I poli attrattori emergono quindi come **“nodi” della rete**: la loro costituzione e disposizione interagisce in maggior misura con le strategie di progetto, anche e particolarmente sul riequilibrio dell'offerta e della domanda residenziale.

Nell'approfondimento settoriale dedicato all'analisi del fabbisogno abitativo nella Provincia di Milano per il decennio 2006-2015, gli elementi di costruzione della domanda e dell'offerta non sono estranei alle qualità e alle potenzialità esprimibili dai poli.

Tale analisi ha messo infatti in evidenza le interrelazioni tra i diversi fenomeni nell'ottica di implementare politiche di governo, in un territorio che si sviluppa in continuità con la regione urbana e al cui interno

le relazioni tra i vari ambiti sono intrecciate in modo multidirezionale e non sempre gerarchico.

Le prospettive in questo periodo riguardano infatti, oltre agli elementi demografici di base:

- l'attrattività della provincia e del sistema metropolitano nel suo complesso nei confronti del territorio italiano, in particolare nei segmenti di domanda collocabili nell'ambito delle professioni dell'università e della ricerca;
- le dinamiche interne al territorio provinciale, con la forte attrattività del capoluogo per i giovani e degli altri poli per le famiglie mature;
- la distribuzione della componente migratoria;
- il movimento con l'interno e il mercato immobiliare, in termini di correlazione tra aumento dei prezzi delle abitazioni e flussi in uscita dalle zone maggiormente inflazionate;
- la produzione edilizia e le politiche urbanistiche, anche comunali, di riferimento.

In tal senso **le strategie di progetto per il sistema dei poli attrattori sono strettamente connesse alle politiche residenziali**: l'offerta di abitazioni a prezzi accessibili, ben collegata alle reti di trasporto, un'offerta di qualità in grado di proporre uno stile di vita appetibile (anche e proprio per le qualità complessive già esistenti nei poli individuati) nei settori dell'edilizia economica e sociale, è certamente in grado di orientare in misura non irrilevante i flussi migratori all'interno della provincia. E' quindi possibile, grazie a scelte integrate tra i sistemi infrastrutturale, insediativo e paesistico-ambientale, implementare e "forzare" la costituzione di un sistema a rete di riequilibrio territoriale e di interrelazione con la regione urbana.

3.7 Pianificazione per la sicurezza del territorio

L'organizzazione degli spazi urbani può concorrere al loro grado di sicurezza. Il coinvolgimento degli Enti Locali nelle politiche di sicurezza urbana ha prodotto una riflessione sulle competenze e strumenti che possono essere messi in campo per innalzare i livelli di sicurezza oggettivi e percepiti di un territorio. L'ipotesi è che la gestione degli spazi e la riqualificazione/progettazione urbanistica, assumendo il tema della sicurezza urbana, possano contribuire alla coesione sociale creando le premesse per migliorare anche la sicurezza del territorio.

In questo senso quando si parla di urbanistica finalizzata alla sicurezza si fa riferimento al fatto che la riqualificazione o progettazione dello spazio fisico deve essere funzionale a sostenere la vitalità del quartiere prevedendo una distribuzione delle funzioni (commercio, attività ricreative, culturali e sociali, trasporti, spazi pubblici collettivi) e favorendo, attraverso interventi strutturali, la coesione sociale, l'organizzazione degli abitanti, le relazioni di vicinato, l'identificazione con i luoghi, per ingenerare meccanismi virtuosi di controllo informale del territorio.

In tal senso nell'ambito dell'adeguamento del PTCP, verranno fornite utili indicazioni ed indirizzi che le Amministrazioni Comunali potranno sviluppare nell'ambito della definizione dei PGT, dei piani e dei progetti edilizi attuativi.

4. La visione strategica

4.1 La regione urbana

La **regione urbana** è l'**obiettivo strategico verso cui tendere**, il quadro di riferimento per i progetti integrati e, insieme, la visione che può aiutare a comprendere meglio la realtà sociale ed economica della provincia e a orientarne le politiche di sviluppo a partire dalle caratteristiche costitutive, in qualche modo genetiche, del territorio milanese.

La città di Milano sorge in mezzo ad una campagna ricca d'acque risorgive e di terreni fertili, all'incrocio delle grandi vie di comunicazione europee. Quelle che vanno da nord verso sud, superando le Alpi, e quelle che, attraverso la pianura padana, collegano il Portogallo e la Spagna con l'est europeo e asiatico. Una localizzazione strategica sulla quale si fondano le fortune di Milano che è sempre stata una piccola città al centro di un vasto territorio di grandi capacità produttive, agricole e manifatturiere e, in tempi più recenti, anche industriali.

La ricchezza prodotta nel territorio e nella città è stata, nel corso della storia, reinvestita per promuoverne e gestirne le risorse, con interventi in una molteplicità di settori:

- **infrastrutture di trasporto a scala territoriale:** le vie d'acqua - fin dai tempi di Leonardo, le ferrovie regionali e nazionali, le centrali elettriche in Valtellina e gli elettrodotti, gli aeroporti;
- **istruzione di eccellenza, ricerca e sviluppo:** l'ateneo di Pavia - fondato nel 1361 - e, più recentemente, il Politecnico, la Bocconi e le altre università a Milano e nella regione;
- **innovazione tecnologica:** la ricchezza agricola del sud milanese dipende dall'invenzione delle "marcite" e quella manifatturiera e industriale del nord dalla grande capacità di innovazione tecnica e anche del gusto estetico degli imprenditori e lavoratori lombardi;
- **assistenza e sanità:** lo "Spedale di Poveri", la cui prima pietra è stata posta da Francesco Sforza nel

1456, esempio di avanzata struttura ospedaliera, progettata dal Filarete, è stato un prototipo per numerosi altri ospedali realizzati in altri paesi europei;

- **finanza:** della grande e diffusa presenza di finanziari lombardi in Europa rimangono significative tracce nella terminologia finanziaria (ancora oggi, in inglese, *lombard* sta a significare il tasso di interesse praticato dalle banche centrali) e nella toponomastica delle principali capitali europee, nelle quali si trovano ancora strade intitolate ai Lombardi che in esse avevano concentrato le loro attività finanziarie;
- **marketing e promozione commerciale:** i mercati, le Esposizioni, tenute ai giardini di Porta Venezia fin dal 1871 e culminate nell'Esposizione internazionale del 1906, allestita, in occasione dell'apertura del traforo del Sempione, nel Parco Sempione e nella nuova Piazza d'Armi, dove poi sorgerà la Fiera.
- **il territorio e l'attività rurale come spazio indispensabile per la qualità della vita e la sicurezza ed autonomia alimentare (filiera corta).**

Milano, oltre che città di mezzo e di passaggio, è dunque anche una **città di scambi**, di merci e danaro, e di **innovazione** culturale, tecnologica e organizzativa.

La posizione geografica, i collegamenti, le capacità produttive e innovative dell'intera "regione", e lo stretto legame tra la città e il territorio rappresentano l'elemento vitale e insostituibile della città che tutt'oggi mantiene, nel contesto europeo, una posizione di grande rilievo.

Le cause del successo di Milano vanno ricercate nella geografia, nella storia e nell'economia alle quali si deve la crescita e lo sviluppo nella "regione urbana milanese" di numerosi centri urbani, anche di notevole rilievo, che hanno mantenuto fino ad oggi un ruolo e una fisionomia specifici.

Immediatamente a nord ci sono **Monza e Legnano**, dapprima terminali degli itinerari commerciali da e per l'Europa e, successivamente, anche sedi dei primi insediamenti manifatturieri.

Immediatamente a sud si trovano **Magenta, Abbiategrasso, Vigevano, Lodi, Crema**, insediamenti urbani legati alla ricchissima attività agricola della pianura delle risorgive e dei canali. Più lontano, ma sempre strettamente legate a Milano, si trovano **Como, Lecco, Bergamo** sedi del primo sviluppo industriale, i centri agricoli di **Cremona, Piacenza, Pavia** e infine **Varese e Novara**.

Sono questi i poli di quella che, seppure in senso non amministrativo, può essere definita la “regione urbana” milanese al cui assetto policentrico occorre fare riferimento per avere una visione del ruolo di Milano che di questa regione è, insieme, guida e nodo di collegamento con l’Italia e l’Europa.

Anche a Milano, come nel resto d’Europa, la crisi dell’economia industriale e il progressivo incremento della motorizzazione privata hanno provocato i fenomeni di dispersione insediativa che oggi tanto pesano sulla congestione dell’area.

I movimenti di traffico da e per la città e quelli interni alla città generati da questa dispersione urbana e territoriale hanno messo in evidenza l’insufficienza strutturale del modello insediativo e infrastrutturale radiocentrico formatosi nel corso della storia, anche recente, del territorio milanese-lombardo ma non più in grado di reggere alla pressione di questa nuova organizzazione territoriale.

Ciò mette a rischio il rapporto tra la città e il suo territorio; rapporto che è invece vitale per stare al passo con le altre aree forti del mondo.

Per recuperare e rinforzare questo rapporto occorre - anche prendendo spunto anche dalle tendenze più innovative in atto in Europa - **creare un’estesa rete di città** che, per dimensioni demografiche ed economiche, possa continuare a competere con i più importanti centri europei e mondiali, come le consentono il suo rango e la sua posizione geografica di assoluto rilievo.

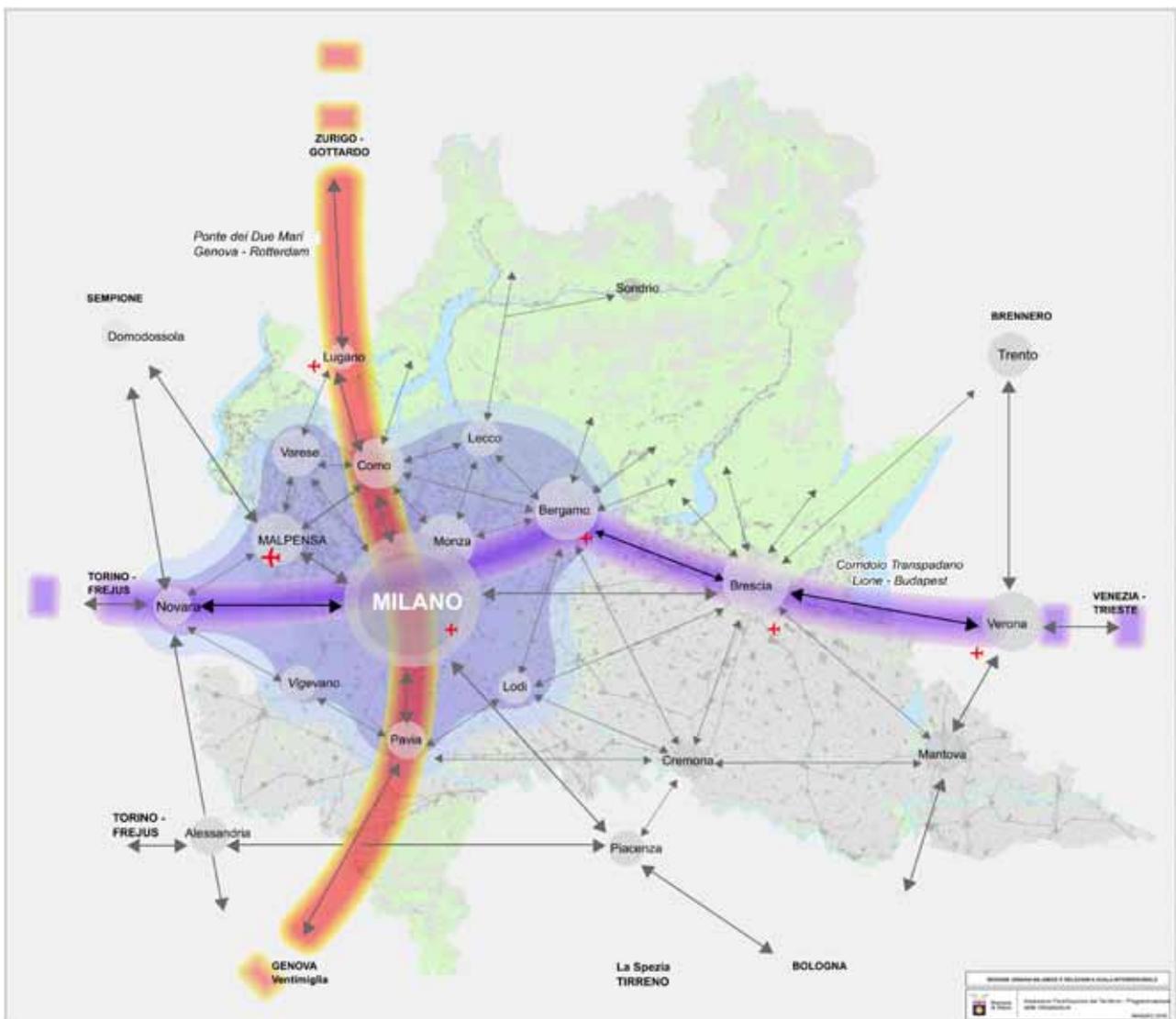
La visione è quella di un **grande sistema territoriale unitario, articolato e policentrico**, costituito da insediamenti urbani collegati da una fitta trama infrastrutturale, multimediale e multidirezionale, e tenuti insieme da un tessuto continuo di spazi verdi.

Una città del terzo millennio (estesa, aperta, continua, reticolare, urbana e rurale, attraversata da flussi materiali e immateriali), inevitabilmente molto diversa - per forma, dimensioni, caratteristiche - da quella storica (chiusa, municipale, introversa), ma con la medesima capacità di essere il terreno di coltura dove cresce e si manifesta la nostra civiltà e in cui, in ultima analisi, prospera la nostra economia, fondata - oggi, ancor più che in passato - sull’innovazione dei prodotti e dei processi e sullo scambio delle merci e delle informazioni.

La “**regione urbana**” è un **obiettivo strategico di lunga durata** cui la Provincia di Milano può dare un significativo contributo avviando un processo di intensificazione

delle relazioni e delle sinergie con le provincie contermini - Varese, Como, Lecco, Bergamo, Monza, Lodi, Cremona e Pavia - che potrebbe estendersi anche a Brescia e, fuori della regione, a Novara e Piacenza con le quali le relazioni economiche e culturali sono molto strette: un grande sistema urbano-regionale di circa sette-otto milioni di abitanti, fortemente infrastrutturato e con molti nodi di grande e diversificata qualità che, organizzati in rete, potrebbero sviluppare una potente forza economico-territoriale, assolutamente competitiva anche al di fuori del contesto europeo.

Le linee di azione per il conseguimento dell'obiettivo strategico "regione urbana" consistono essenzialmente nell'attivazione di accordi interistituzionali (nella forma di accordi di programma o di altro tipo) per la costruzione e gestione dei fattori fisici e relazionali che mettano in rete i rispettivi territori facendone un insieme unitario dotato di una "massa" corrispondente alle sue dimensioni territoriali, demografiche, economiche e culturali.



4.2 I progetti territoriali integrati

Fare rete Le connessioni, come si è detto anche in precedenza, costituiscono oggi uno dei fattori più importanti della capacità produttiva e innovativa di un territorio, sono la fonte della sua intelligenza e della sua cultura.

Il progetto integrato **“Fare rete”**, al fine di evitare l’addensamento del nucleo centrale e di puntare allo sviluppo delle potenzialità presenti nel vasto territorio della regione urbana milanese-lombarda, si propone di incrementare e migliorare la mobilità e la connettività di persone, merci e informazioni **all’interno e oltre il territorio provinciale** dando loro senso e direzione, rafforzando i poli di origine e destinazione, i luoghi che producono e ricevono informazioni e prodotti e da cui le persone vanno e vengono.

Il progetto **“Fare rete”** si propone anche di assicurare connettività e continuità - e quindi vitalità - al sistema naturalistico su tutto il territorio provinciale mediante **l’individuazione e la messa in rete dei corridoi ecologici**.

“Fare rete” significa anche applicare, nella pianificazione e nelle politiche territoriali, le antiche tecniche del telaio e dell’ago e del filo per tessere e rammenare le trame dei molti sistemi che si intrecciano sul territorio e ne formano il tessuto connettivo.

Si tratta di un progetto di **“cornice”** che attraversa tutto il PTCP e le politiche territoriali della Provincia. **“Fare rete”** ha dunque anche il significato di andare in rete, proprio nel senso di fare goal, di raggiungere un risultato, di avere successo.

Il progetto **“Fare rete”**, quindi, ha le sue proprie linee di azione e i suoi interventi specifici, ma è anche **l’obiettivo comune e il quadro di riferimento per altri progetti più settoriali**.

Le **principali linee di azione** del progetto **“Fare rete”** sono:

- programmazione/realizzazione di prolungamenti dei collegamenti da e con Milano, con linee metropolitane e metro tramvie;
- programmazione/realizzazione di collegamenti tangenziali, per alleggerire il centro e creare linee di forza esterne. In questa prospettiva è previsto lo studio di una nuova Tangenziale Ovest Esterna;

L'Expo tuttavia non si esaurisce nel sito espositivo. Anzi, sempre secondo le previsioni, i visitatori dedicheranno una buona parte del loro tempo alla visita della città e del territorio.

Il **format della città e del territorio** è dunque cruciale per il successo dell'Expo, altrettanto se non di più rispetto a quello del sito dell'evento.

L'Expo è dunque l'occasione per una grande operazione di rinnovamento che deve appoggiarsi innanzitutto, alla scala territoriale più ampia, ai poli che per giacitura sulle **linee di paesaggio**, per connessioni infrastrutturali esistenti o in corso di realizzazione, per rilevanza di risorse funzionali e culturali, rappresentano un forte potenziale di riconoscibilità territoriale.

Questi si configurano allora come **porte di accesso** al sistema espositivo e, al tempo stesso, come **poli di convergenza** della mobilità territoriale.

Le linee generali del progetto, anche in aderenza al tema di Expo 2015, si rivolgono alla **qualificazione e valorizzazione dei corsi e delle vie d'acqua e di terra** (fiumi e navigli, strade e ferrovie) e dei **borghi d'arte e storia** che ad essi fanno riferimento.

Il progetto "**Expo fuori le mura**" si propone di promuovere e coordinare una pluralità di progetti locali per costruire una visione d'insieme e renderli efficaci per contribuire significativamente al più generale obiettivo di rafforzare la rete territoriale provinciale anche in virtuosa competizione con la città centrale.

Una casa per te

Le più attendibili stime operate di recente indicano che per soddisfare la domanda complessiva di alloggi nella provincia di Milano sono necessarie da 79mila a 140mila unità abitative (arco temporale 2006-2015). Sarà comunque necessario verificare e definire, con dati certi, l'effettivo fabbisogno abitativo valutando le potenzialità edificatorie, ad oggi non ancora espresse dalla pianificazione comunale, e lo stock immobiliare ad oggi esistente ed inutilizzato. Verificando la possibilità di stabilire delle quote di edilizia sociale, convenzionata e libera nella pianificazione comunale. In particolare il fabbisogno di edilizia sociale nella provincia di Milano è stimato, al 2016, in circa 46mila alloggi, diversamente articolati nei tavoli interistituzionali. Nel solo comune di Milano il fabbisogno di housing sociale è pari a circa 19.000 alloggi. La questione abitativa è quindi di grande rilevanza sociale ed economica.

Con il progetto “Una casa per te” la Provincia propone di dare un contributo significativo alla soluzione di questo problema, particolarmente rilevante, incentivando e concorrendo alla realizzazione di abitazioni sociali per le categorie più disagiate (giovani coppie, anziani, forze dell’ordine, studenti, ecc). Al tempo stesso il progetto “Una casa per te” si inserisce nel quadro generale del rafforzamento della rete territoriale provinciale. Le linee di azione del progetto si articolano molto variamente a cominciare dalla messa a disposizione di una grande area di proprietà della Provincia a Milano, nella zona di Affori, che gode di elevata accessibilità sia con il mezzo privato che con il trasporto pubblico, per la realizzazione di un quartiere modello, anche sotto il profilo del risparmio energetico, di circa un migliaio di appartamenti di edilizia sociale.

Per sostenere finanziariamente questo e altri interventi di housing sociale, l’Amministrazione intende costituire, insieme ad altri soggetti pubblici e privati, uno specifico fondo immobiliare. Nell’ambito del progetto “Una casa per te” la Provincia svolgerà un’azione di promozione e coordinamento dell’attività dei Comuni per reperire aree da destinare ad interventi di housing sociale e per introdurre nei PGT dei meccanismi urbanistici che favoriscano la realizzazione di questo tipo di edilizia residenziale. Si precisa che la LR 12/2005 ha inserito l’edilizia residenziale pubblica tra i servizi sociali che il PGT, tramite il Piano dei Servizi, deve obbligatoriamente prevedere nei Comuni ad alto fabbisogno abitativo e facoltativamente negli altri.



Nuovi paesaggi

Prima dell'imponente sviluppo industriale iniziato nella seconda metà dell'ottocento, la città e la campagna erano due entità chiare e distinte: le città e i borghi stavano dentro le loro mura e i loro recinti; la campagna, con le sue ville e i castelli, era tutt'intorno. Con l'industrializzazione tutto cambia: le città dapprima si densificano, ai limiti della vivibilità, all'interno dei propri confini storici e, successivamente, debordano a macchia d'olio nel territorio, fagocitando aree agricole e naturali. La campagna arretra progressivamente di fronte all'espansione urbana e subisce anche un processo di rapida "rarefazione" per le innovazioni dei sistemi produttivi a bassa densità di manodopera. Successivamente - con il prevalere dell'economia dell'innovazione tecnologica e di processo su quella della produzione in serie e con il diffondersi dei mezzi di trasporto individuali - si dispiega un imponente flusso migratorio di insediamenti produttivi e residenziali verso i centri minori fisicamente separati dalla città. La città-fabbrica esplose in frammenti, distribuendo nel territorio, capannoni, abitazioni, ipermercati, parchi, parcheggi, superstrade, autostrade. La conseguenza è quella di una urbanizzazione diffusa, discontinua, frammentaria e incoerente, inframmezzata dai resti, altrettanto discontinui, frammentari e incoerenti della campagna che fu.

Nell'indistinto urbano-rurale della grandi conurbazioni, il millenario, solido e frontale antagonismo tra campagna e città si trasforma in numerose "risse" scomposte tra lembi di città, residui di campi coltivati, tagli di superstrade e ferrovie, terre abbandonate. Il conflitto si allarga e si frantuma in un "tutti contro tutti" che rischia di mettere seriamente in crisi la sostenibilità stessa del nostro ecosistema. La limitatezza del territorio e delle sue risorse sono la principale causa di questa conflittualità.

La **necessità di dare unitarietà** a questo indistinto territorio richiede la creazione di una armatura infrastrutturale adeguata alle esigenze di interconnessione delle persone, delle merci e delle informazioni, ma anche il mantenimento e, in alcuni casi, la realizzazione di un tessuto connettivo ambientale per la circolazione dell'acqua, dell'aria e delle altre componenti naturali che possa tenere in equilibrio questo nuovo ecosistema e ne consenta la più ampia permeabilità. La situazione di criticità dei territori postindustriali impone di adottare un approccio che non separi, ma integri le varie componenti del territorio, secondo una logica non più settoriale e sequenziale ma sistemica e organica.

La **riorganizzazione dello spazio non costruito** è del resto altrettanto importante rispetto al potenziamento della rete infrastrutturale e dei poli più propriamente urbani. La **creazione di un nuovo paesaggio** è dunque essenziale per la riqualificazione delle periferie e degli spazi interstiziali e per riunificare in una unità visibile e riconoscibile l'intera regione urbana.

Anche alla luce delle esperienze più significative sperimentate in paesi stranieri e in adesione al principio, richiamato anche nel PTR, che tutto produce paesaggio, la strategia che sembra più opportuno adottare è:

- ridurre la conflittualità tra i tre grandi sistemi - insediativo, paesistico-ambientale e infrastrutturale - che si contendono il territorio;
- creare le condizioni per l'integrazione e la cooperazione dei sistemi, sia sotto l'aspetto funzionale che paesaggistico, aggiungendo al principio della mitigazione quello della ricomposizione/integrazione;
- riorganizzare la città dispersa e attrezzarla perché diventi il luogo privilegiato di produzione e distribuzione di conoscenza e innovazione.

Ne deriva che, da un lato, si devono potenziare e articolare le tradizionali linee di azione difensive delle funzioni più deboli, dall'altro però si devono anche introdurre nuove linee di azione propositive che, in aggiunta a quelle già in atto, favoriscano la creazione di nuovi paesaggi. Un'occasione importante in tal senso è quella offerta dall'elaborazione dei **Piani di Cintura Urbana** da parte del Parco Agricolo Sud Milano con i comuni interessati. Di particolare rilievo saranno il ridisegno dei margini che separano la città dalla campagna, oggi spesso sfrangiati e degradati, e l'organizzazione degli spazi e delle reti di fruizione come fattore di transizione da un sistema territoriale all'altro.

Le **linee di azione del progetto "Nuovi paesaggi"** saranno dunque quelle del **contenimento dell'uso del suolo e della tutela dei beni ambientali e paesaggistici**, sia pur rivisitati rispetto al passato. La prima, in relazione alla valutazione critica dell'esperienza fin qui maturata, la seconda, in conseguenza delle nuove competenze attribuite al PTCP dalla LR 12/2005 e degli indirizzi del PTR approvato dal Consiglio Regionale.

Il contenimento dell'uso del suolo verrà perseguito tenendo maggiormente conto delle specifiche caratteristiche locali e anche delle strategie insediative del PTCP.

La tutela paesistica e ambientale affronterà anche il **tema fondamentale del recupero e della riqualificazione del degrado ambientale** che si manifesta particolarmente nelle aree di confine laddove le diverse funzioni che si contendono il territorio entrano in contatto l'una con l'altra. In questo contesto assumono grande importanza la difesa dei corridoi ecologici già presenti nel PTCP vigente e l'eventuale introduzione di nuovi, nonché una particolare attenzione al tema del verde di connessione tra territorio rurale ed edificato. Le possibilità di intervenire su questi aspetti sono state rafforzate dalla LR 12/2005, che ha ulteriormente specificato le competenze del PTCP in materia di **riqualificazione dei corsi d'acqua, tutela e valorizzazione delle risorse idriche** e ha inserito i **corridoi ecologici e il sistema del verde di connessione tra il territorio rurale e quello edificato** tra i servizi che devono essere assicurati dal PGT nel Piano dei servizi. Se poi si considerano le specifiche competenze del PTCP nell'individuazione degli ambiti agricoli strategici e nella definizione dei criteri per la realizzazione e l'inserimento ambientale e paesaggistico delle infrastrutture della mobilità e il relativo coordinamento tra tali criteri e le previsioni della pianificazione comunale, si comprende quanto possano essere estese ed efficaci le linee di azione del PTCP per contribuire alla costruzione di un nuovo paesaggio in abbinamento con l'organizzazione di **una nuova rete territoriale che riequilibri i pesi tra la città centrale e il resto della provincia** nel quadro della più ampia regione urbana milanese lombarda.

5. Il metodo

Nel quadro delineato dalla LR 12/2005 di rafforzamento dei meccanismi di governance e di **cooperazione tra gli enti**, l'adeguamento del PTCP si caratterizza secondo una chiave strategica, di **costruzione consensuale di politiche sovralocali** e di interazione decisionale con gli altri livelli di pianificazione territoriale.

Il piano adeguato costituirà il quadro di riferimento di un processo continuo e incrementale, alimentato dall'interazione con i decisori regionali e nazionali, da meccanismi circolari di monitoraggio e di valutazione (in primo luogo la Valutazione Ambientale Strategica) e da modalità di attuazione e sviluppo cooperative tra gli enti locali, secondo geografie variabili, in ragione dei problemi concretamente da affrontare, anche in relazione a questioni settoriali.

5.1 Le relazioni con i Comuni

Tra le relazioni instaurate tra il PTCP e gli altri livelli di governo del territorio, il capitolo di maggior peso riguarda quelle con i Comuni. Oltre ai rapporti di cooperazione interistituzionale e alla formazione di accordi su temi di scala sovracomunale, la modalità ordinaria di tale relazione è rappresentata dalla **valutazione di compatibilità** degli strumenti urbanistici.

La LR 12/2005 implica una articolata riedizione della valutazione di compatibilità, a partire dalla sostanziale **riconfigurazione del Piano di governo del territorio** che ha sostituito il tradizionale piano regolatore. La valutazione di compatibilità si applica ora esclusivamente al **Documento di Piano**, pur rilevando il riferimento all'accertamento dell'idoneità degli atti di PGT (intesi nella loro globalità) ad assicurare il conseguimento degli obiettivi fissati nel PTCP, salvaguardandone i limiti di sostenibilità (art.18, comma 1).

L'esame degli strumenti urbanistici comunali, ai fini della valutazione di compatibilità con il PTCP, avverrà

quindi alla luce del loro contributo al conseguimento degli obiettivi generali relativi all'assetto e alla tutela del territorio provinciale indicati nella parte di carattere programmatico (tra i contenuti del Documento di Piano indicati dalla **deliberazione regionale sulle Modalità della pianificazione comunale**¹²: l'individuazione dei grandi sistemi territoriali, gli obiettivi di sviluppo, indicando i limiti e la coerenza con le previsioni a efficacia prevalente di livello sovracomunale, gli obiettivi quantitativi di sviluppo, compreso la minimizzazione del consumo di suolo, le modalità di recepimento delle previsioni prevalenti). L'espressione della valutazione di compatibilità, proprio in quanto connotata dal **superamento del modello di conformità**, non può esaurirsi in una verifica limitata all'osservanza delle indicazioni prevalenti ma deve fondarsi su un più ampio esame dell'effettiva rispondenza dello strumento comunale agli obiettivi programmatici del PTCP.

5.2 Le relazioni con il PTR, i Parchi regionali e i piani settoriali sovraordinati

Il PTCP vigente ha in generale un rapporto di subordinazione rispetto ai livelli di pianificazione sovraordinati o vincola tali rapporti alla stipulazione di intese ex D.Lgs.118/98.

Una serie di contenuti del PTCP vigente costituiscono la mera registrazione di indicazioni dettate da specifiche discipline o strumenti di pianificazione prevalenti come, ad esempio, i vincoli paesistici e il Piano di Assetto Idrogeologico.

La qualificazione di coordinamento del piano territoriale provinciale ben si concilia con la costruzione di un **quadro di riferimento delle indicazioni derivanti da atti presupposti**. La ricognizione di tali indicazioni rappresenta operazione essenziale per l'adeguamento, con il quale si intende attribuire un **carattere dinamico e aggiornabile** in continuo. Per consentire una efficace e tempestiva registrazione delle indicazioni prevalenti, devono infatti essere potenziate le connessioni delle rispettive banche dati e devono essere previste procedure di integrazione assimilabili alle modalità semplificate di approvazione di modifiche al PTCP previste all'articolo 17 comma 11 della LR 12/05.

¹² Deliberazione G.R. 29/12/05 n.VIII/1681, pubblicata sul BURL 26/1/05 n.4, II suppl. straordinario

La LR 12/2005 conferma la **prevalenza sul PTCP del PTR** e degli strumenti di **pianificazione delle aree regionali protette**, circoscrivendola tuttavia ad alcune categorie di indicazioni¹³ e introducendo anche alcune possibilità di proporre modifiche agli atti regionali da parte delle Province e dei Comuni.

Sotto questo ultimo profilo, si rileva in particolare la **facoltà di promuovere su richiesta delle Province interessate dei Piani Territoriali Regionali d'Area**, con efficacia diretta e cogente nei confronti di Comuni e Province (LR12/05, art.20, comma 6). Il ricorso a tale strumento potrebbe rappresentare un'utile modalità per affrontare temi di maggior rilievo in materia di infrastrutture per la mobilità, di politiche dell'ambiente, dei parchi, del paesaggio, degli insediamenti di rilevanza sovracomunale.

Il rapporto tra PTCP e i piani dei Parchi regionali, o, più esattamente, gli strumenti di pianificazione che costituiscono il sistema delle aree regionali protette, definito dalla LR 12/2005 (art.15, comma 7) prevede che il PTCP "recepisca" tali strumenti e la Provincia "coordini" con gli Enti gestori la definizione delle proprie indicazioni territoriali, restando fermi tuttavia alcuni specifici casi di prevalenza contemplati dalla legge all'articolo 18, comma 3 (ovvero le previsioni del PTCP riguardanti le infrastrutture per la mobilità quando costituiscano attuazione di interventi regionali prioritari).

Il tema del rapporto con la pianificazione dei Parchi regionali è di grande rilievo per la Provincia di Milano, considerate la dimensione dei territori sottoposti a questo particolare regime e la sua peculiare caratterizzazione di tutela e valorizzazione delle risorse ambientali. Il vigente ordinamento regionale attribuisce infatti, ai Piani Territoriali di Coordinamento (PTC) dei Parchi, compiti nel campo della **tutela ambientale e paesistica**, tali da non coprire integralmente quelli propri del PTCP. In altre parole, il rapporto si articola su tre binari, delimitati con riferimento alla specifica inerenza degli interessi pubblici coinvolti:

- per le indicazioni di natura paesaggistico-ambientale, che competono agli strumenti di pianificazione dei Parchi (art.17 L.R.86/83), il PTCP si limita al loro mero recepimento;
- per gli specifici casi di prevalenza del PTCP considerati all'articolo 18 (ovvero le previsioni del PTCP riguardanti le infrastrutture per la mobilità quando costituiscano attuazione di interventi riconosciuti

¹³ Le categorie di prevalenza, per quanto riguarda il PTR, sono individuate e disciplinate all'articolo 20, commi 4 e 5. Per quanto riguarda invece i piani territoriali dei Parchi è la L.R. 86/83 articolo 17, commi 2, 4 e 5 che limitano la portata al campo della tutela ambientale e paesistica.

come prioritari), sono al contrario i piani dei Parchi a dover conformarsi al PTCP;

- per tutte le altre indicazioni territoriali -tra le quali: gli obiettivi di sviluppo economico-sociale, i criteri per l'inserimento ambientale e paesaggistico delle infrastrutture della mobilità, la previsione di insediamenti di portata sovracomunale, la definizione dell'assetto idrogeologico, la definizione degli ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico - i due quadri disciplinari del PTCP e dei PTC dei Parchi devono essere coordinati dalla Provincia con gli Enti gestori. La componente ambientale dovrà quindi essere integrata organicamente nel quadro complessivo dell'assetto territoriale del PTCP sia attraverso una reciproca verifica di compatibilità, sia attraverso forme di cooperazione e coordinamento dei diversi soggetti titolari di governo del territorio. Il coordinamento provinciale assumerà inoltre maggior rilievo in quegli ambiti che i piani di alcuni Parchi riservano all'iniziativa comunale, le cosiddette zone IC (zone di iniziativa comunale).

5.3 La perequazione territoriale

La LR 12/2005, detta una disciplina per la compensazione e perequazione urbanistica¹⁴ e con la LR 4/2008 si introduce la perequazione territoriale.

Sotto il profilo urbanistico, la perequazione si concretizza in un modello di piano caratterizzato da unicità dei parametri di sfruttamento del suolo, con riferimento ad una edificabilità media. La perequazione urbanistica rappresenta uno strumento tecnico finalizzato alla redistribuzione equitativa tra diverse proprietà della valorizzazione generata sulle proprietà stesse dalle trasformazioni urbane, prima previste e poi attuate secondo il piano comunale e si rivela molto efficace per dare attuazione alle previsioni di piano e per indirizzare quote consistenti della valorizzazione generata verso obiettivi "collettivi" di riqualificazione.

La **perequazione urbanistica** trova un limite applicativo nella dimensione del piano comunale e nella preventiva selezione delle aree suscettibili di trasformazione. In tal senso è importante che, nel definire il suo campo di applicazione, i Comuni si confrontino con il più arti-

¹⁴ L.R.12/05, art.11, Compensazione, perequazione ed incentivazione urbanistica.

colato disegno di sviluppo di area vasta e con le indicazioni di natura sovracomunale.

La **perequazione territoriale** rappresenta invece una particolare forma compensativa e/o finanziaria finalizzata ad un'equilibrata distribuzione dei vantaggi e dei sacrifici connessi agli interventi urbanizzativi, infrastrutturali ed insediativi che travalicano i confini comunali.

L'urbanistica può rappresentare uno strumento di fiscalità locale per attuare politiche redistributive collegate ad un chiaro e condiviso scenario territoriale di riferimento. La perequazione territoriale si fonda sulla condivisione a livello sovracomunale di scelte insediative e infrastrutturali, proponendosi di compensare i maggiori costi sostenuti o i mancati ricavi derivati a taluni Comuni in conseguenza di tali scelte mediante una parziale condivisione delle maggiori entrate ottenute da altri Enti locali.

All'interno del PTCP si potrà incentivare l'utilizzazione della perequazione territoriale attraverso la promozione di accordi con Comuni, per promuovere i quali potrà essere favorita la costituzione di fondi di compensazione, finanziati dalla Provincia stessa e dagli Enti locali con risorse proprie, con entrate conseguenti alla realizzazione degli interventi o con oneri di urbanizzazione.

6. Gli obiettivi d'integrazione, semplificazione e flessibilità: la normativa del PTCP.

La proposta di adeguamento del PTCP licenziata dalla Giunta Provinciale il 27 giugno 2008 era corredata da Norme di Attuazione (NdA) già fortemente innovative e modificative rispetto a quelle del PTCP vigente, entrate in vigore nel 2003.

Le linee programmatiche della nuova Amministrazione legittimano però un intervento tendente a **semplificare ulteriormente i processi di piano**, ad **ottimizzarne la flessibilità** e a introdurre previsioni su istituti e programmi precedentemente non affrontati.

L'intervento di revisione normativa in tal senso proposto, sarà caratterizzato dalla **riorganizzazione dell'articolato secondo le categorie e gli istituti di cui agli articoli 15 e 18 della LR 12/2005** e da un riallineamento reciproco delle disposizioni di NdA riguardanti i vari sistemi territoriali considerati dal PTCP (ambiente, paesaggio, mobilità, agricoltura e sviluppo insediativo).

Questo adeguamento implicherà, dunque, effetti sia sulle norme ad efficacia prevalente e vincolante sia su quelle di orientamento, indirizzo e coordinamento, secondo la bipartizione sancita dall'articolo 2, comma 4 della legge regionale 12/2005.

Per quanto attiene **l'individuazione degli ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico**, che la LR12/05 (articolo 15, comma 4) include tra le previsioni di piano aventi efficacia prevalente e vincolante (articolo 18, comma 2 e 3), si è trattato approfonditamente nel paragrafo dedicato al tema dell'agricoltura nel capitolo "3. I contenuti del piano" del presente documento.

La **revisione delle NdA del PTCP** è orientata a un **approccio dinamico** non solo per quanto attiene agli ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico, ma anche nei confronti di tutti gli ulteriori contenuti dello strumento provinciale che possono esser legittimamente esclusi dalle procedure di variante, nei limiti di quanto consentito dalle disposizioni di legge in materia.

Ciò fatta salva la tutela degli interessi di rango provinciale o sovracomunale e degli obiettivi di PTCP (articolo 15, comma 1 della legge regionale 12/2005) oltre, ov-

viamente, agli obblighi di rispetto di contenuti vincolanti delle pianificazioni o programmazioni sovraordinate.

La volontà dell'Amministrazione in carica diretta ad integrare il PTCP con un nuovo contenuto dedicato al **problema della casa e del social housing** sarà anch'essa recepita in sede di revisione normativa, a valere quale componente degli obiettivi di piano relativi all'assetto territoriale e come elemento qualitativo di scala provinciale. A tale riguardo si potrà intervenire con specifico riferimento all'articolo 74 delle NdA già licenziate dalla precedente Giunta Provinciale nel 2008, per i necessari effetti d'integrazione e potenziamento delle regole ivi sinteticamente già espresse. Si rinviene infatti un'idonea fonte normativa primaria, costituita dall'articolo 15, comma 1, 2 lettera c) e g), e 7 bis della legge regionale 12/2005, che sostanzialmente autorizza il recepimento fra gli obiettivi di piano anche del programma nazionale di edilizia abitativa (d.P.C.M. 16 luglio 2009 in G.U. n° 191 del 19 agosto 2009).

Un ulteriore intervento di adeguamento delle NdA tenderà poi ai necessari adeguamenti delle regole di **valutazione di compatibilità degli strumenti comunali**, tenuto conto che il sempre più frequente ricorso in quella sede alla tecnica delle perequazione, compensazione ed incentivazione (articolo 11 della legge regionale 12/2005) suggerisce l'opportunità di ricontrollare e, se necessario, rimodulare alcuni criteri di giudizio originariamente stabiliti in relazione alla pregressa tipologia di strumento di pianificazione urbanistica, ora verosimilmente divenuti insufficienti.

L'istituto della **perequazione, compensazione ed incentivazione urbanistica**, inoltre, assumerà rilievo nella nuova normativa anche quale strumento di perseguimento delle politiche provinciali sull'assetto territoriale sovraumunale. L'Amministrazione in carica, infatti, intende valorizzare l'opportunità fornita al riguardo dal combinato disposto dell'articolo 11 comma 2 bis e 15 comma 7 bis della legge regionale, relativa all'individuazione degli **ambiti territoriali di perequazione intercomunale**, sulla base delle risultanze di un processo partecipato con le Amministrazioni comunali già avviato negli scorsi anni con le esperienze di copianificazione dei Piani d'area.

Ulteriori interventi sul corpo normativo, infine, riguarderanno le componenti del PTCP che, a causa della **sopravvenuta vigenza di atti programmatori statali o di altri enti**, necessitano ora di essere riconsiderati e adeguati, come sicuramente è per gli aspetti connessi alla recente adozione del **PTR regionale**.

7. Valutazione Ambientale Strategica

7.1 Avvio del processo di VAS e partecipazione

La LR 12/2005, in coerenza con la Dir 2001/42/CE, sancisce l'obbligatorietà della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) per tutti i piani e programmi degli Enti locali ed il documento "Indirizzi generali per la valutazione ambientale di piani e programmi"¹⁵, stabilisce modalità per l'organizzazione della procedure.

Particolarmente importante nella VAS, è l'**attiva partecipazione di soggetti istituzionali e rappresentanze sociali**, allo scopo di acquisire le proposte dei diversi attori territoriali e confrontarne la coerenza con gli obiettivi di piano. Nel caso dell'adeguamento del PTCP, la consultazione preventiva è stata attivata con la pubblicazione dell'avviso di avvio del procedimento¹⁶ ed uno spazio apposito è stato dedicato sul sito della Provincia, nella sezione della Direzione Centrale Pianificazione e Assetto del Territorio. La costruzione dell'adeguamento del PTCP passerà attraverso un confronto ampio ed aperto con le componenti sociali ed economiche, con le parti sociali ed i "portatori di interessi diffusi". L'autorità ambientale competente per la VAS è stata individuata nel Direttore del Parco Agricolo Sud Milano¹⁷ o suo delegato.

È stato inoltre attivato da subito un **percorso esplicitamente dedicato alla partecipazione dei Comuni**, dei Parchi, dei tavoli interistituzionali. La condivisione delle scelte rappresenta infatti elemento essenziale per la costruzione dei contenuti dell'aggiornamento e dell'attuazione delle indicazioni del PTCP. Già nello scorso mese di ottobre è stato riattivato l'efficace strumento dei Tavoli Interistituzionali, con una prima serie di incontri sul territorio finalizzati alla raccolta di richieste, sollecitazioni e problematiche relative ai temi dell'adeguamento.

Il processo di formazione della proposta di PTCP in adeguamento alla LR12/05 sarà, come previsto dalla legge regionale stessa, aperto ad un ampio confronto che interesserà anche le parti sociali, associative e produttive della realtà milanese attraverso un'ampia fase di informazione e comunicazione che coinvolga i cittadini nel loro insieme.

¹⁵ Approvato con deliberazione del Consiglio regionale num. VII/351 del 13/03/2007.

¹⁶ Deliberazione di Giunta Provinciale n. 606/09 del 28/07/2009, avviso pubblicato sul BURL n.34, serie inserzioni, del 26/08/09, su due quotidiani a tiratura nazionale (Il Giornale del 07/09/2009, City del 08/09/2009, Corriere della sera del 09/09/2009).

¹⁷ Deliberazione di Giunta Provinciale n. 869/09 del 22.12.2009

7.2 La valutazione di incidenza

La “Direttiva Habitat” della Comunità Europea¹⁸, nell’estendere i principi di conservazione degli habitat naturali e seminaturali della fauna e della flora, introduce il concetto di “Sito di Importanza Comunitaria” (SIC), definendolo come un sito che contribuisce in modo significativo a mantenere o a ripristinare un tipo di habitat naturale ed al mantenimento della diversità biologica. La stessa Direttiva, all’articolo 3, sostiene la costituzione di una “rete ecologica europea Natura 2000” e stabilisce che debba essere sottoposto a Valutazione di Incidenza qualsiasi piano o progetto che possa avere incidenze significative su un sito della Rete Natura 2000.

La Regione Lombardia¹⁹ ha precisato che i piani devono predisporre uno Studio di Incidenza che abbia l’obiettivo di valutare i principali effetti sui siti, accertando che non si pregiudichi la loro integrità relativamente agli obiettivi di conservazione degli habitat e delle specie presenti e che valuti o preveda misure di mitigazione e di compensazione.

L’adeguamento del PTCP, come ogni altro piano, dovrà essere pertanto accompagnato da uno Studio di Incidenza e sottoposto alla Valutazione di Incidenza per la quale è competente la Regione Lombardia.

7.3 VAS dell’adeguamento e PGT

In coerenza con la direttiva 2001/42/CE, il processo di VAS permea tutti i momenti del ciclo di vita della proposta di Piano e del Piano configurandosi come un processo continuo, che interessa le fasi di orientamento, elaborazione, attuazione e gestione del piano, volto a integrare in modo contestuale e paritetico la dimensione ambientale con la dimensione economica, sociale e territoriale. Secondo tale impostazione, inoltre, i sistemi di monitoraggio debbono costituire affidabile riferimento per la conoscenza dello stato di attuazione del piano fissando essenziali indicatori di sostenibilità e rispettive soglie, per costruire periodici report sull’attuazione del PTCP, dei piani settoriali e dei piani degli altri Enti locali.

¹⁸ Direttiva 92/43/CEE del 21/5/92.

¹⁹ Delibera di Giunta Regionale n.7/14106 dell’8/8/03 “Elenco dei proposti siti di importanza comunitaria ..., individuazione dei soggetti gestori e modalità procedurali per l’applicazione della valutazione d’incidenza”.

È particolarmente importante il rapporto tra VAS dell'adeguamento del PTCP e VAS dei piani comunali, i quali tra l'altro, rappresentano modalità di attuazione del piano provinciale. Rilevato infatti il livello di maturità dei PGT e delle relative valutazioni ambientali, il processo di adeguamento non può non costruire un processo dialettico che parte dall'interscambio di dati ed indicatori e si esplicita nella partecipazione reciproca alle Conferenze di Valutazione e all'espressione del parere di compatibilità al PTCP degli strumenti urbanistici.

Va infatti ricordato che da alcuni anni è attivo, in questo contesto, un privilegiato canale di comunicazione²⁰, che dovrebbe configurarsi come bi-direzionale, cercando di attivare una fattiva collaborazione con i Comuni affinché forniscano alla Provincia con periodicità regolare i risultati delle elaborazioni da essi svolte, essenziali per il corretto monitoraggio del PTCP.

7.4 VAS e monitoraggio del Piano

In generale, un sistema di monitoraggio deve essere progettato in fase di elaborazione del piano stesso e vive lungo tutto il suo ciclo di vita. Il monitoraggio del PTCP vigente, portato avanti in diverse forme nell'arco del periodo di vigenza del Piano, necessita anch'esso di essere adeguato all'evoluzione che gli stessi strumenti hanno conosciuto. I set di indicatori utilizzati ed i relativi target e soglie di sostenibilità devono cioè essere aggiornati sulla base di disponibilità di nuovi dati e sulla indisponibilità di informazioni superate dalla natura delle previsioni di Piano.

In un quadro strumentale sostanzialmente innovativo, la VAS dovrà perciò confrontarsi con l'esigenza di rinnovare il sistema di monitoraggio per far emergere i reali effetti del piano e per individuare indicatori e strumenti utili ad una più efficace interpretazione dei risultati.

In tal senso, le Conferenze di Valutazione sono strumenti strategici di grande importanza, dove il rapporto tra Enti, tra piani e strumenti di conoscenza si può efficacemente estrinsecare grazie alla disponibilità e condivisione di sistemi di conoscenza, apparati strumentali, matrici di coerenza. In questo quadro, sempre più importante è l'articolazione e la connessione tra le

²⁰ Progetto D.A.T.I. per il governo del territorio: supporto tecnico per la redazione degli strumenti urbanistici comunali.

banche dati, le cartografie, i sistemi di indicatori e modelli e le interrelazioni tra il SIT (Sistema Informativo Territoriale) della Provincia di Milano e quelli delle altre Amministrazioni o Enti (Regione, Enti Parco, Comuni, Arpa).

Il processo di adeguamento del PTCP è cioè occasione per rafforzare i meccanismi di cooperazione e condivisione di conoscenza e strumenti necessari per meglio conoscere, valutare e quindi orientare (o ri-orientare) le scelte sui territori. Anche alla luce dei contenuti della L.R. 12/2005, è utile pensare ai rapporti Comuni-Provincia e quindi PGT-PTCP, come rapporti di conoscenze e di strutture dati, esplicate attraverso dialogo tra sistemi informativi territoriali, modelli, sistemi valutativi.

Allegati

Tavola 1 La regione urbana

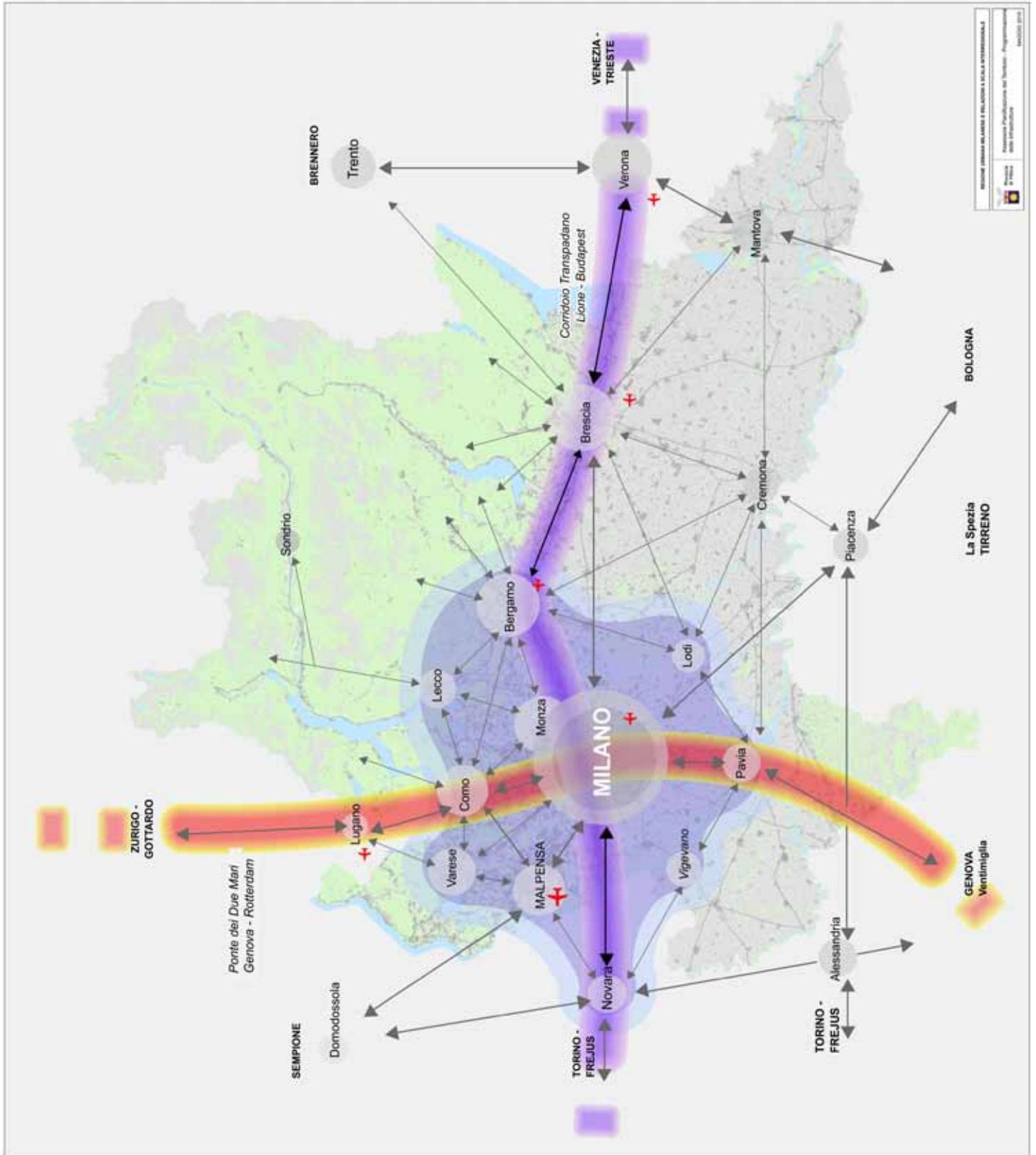


Tavola 2 Il sistema paesistico e ambientale

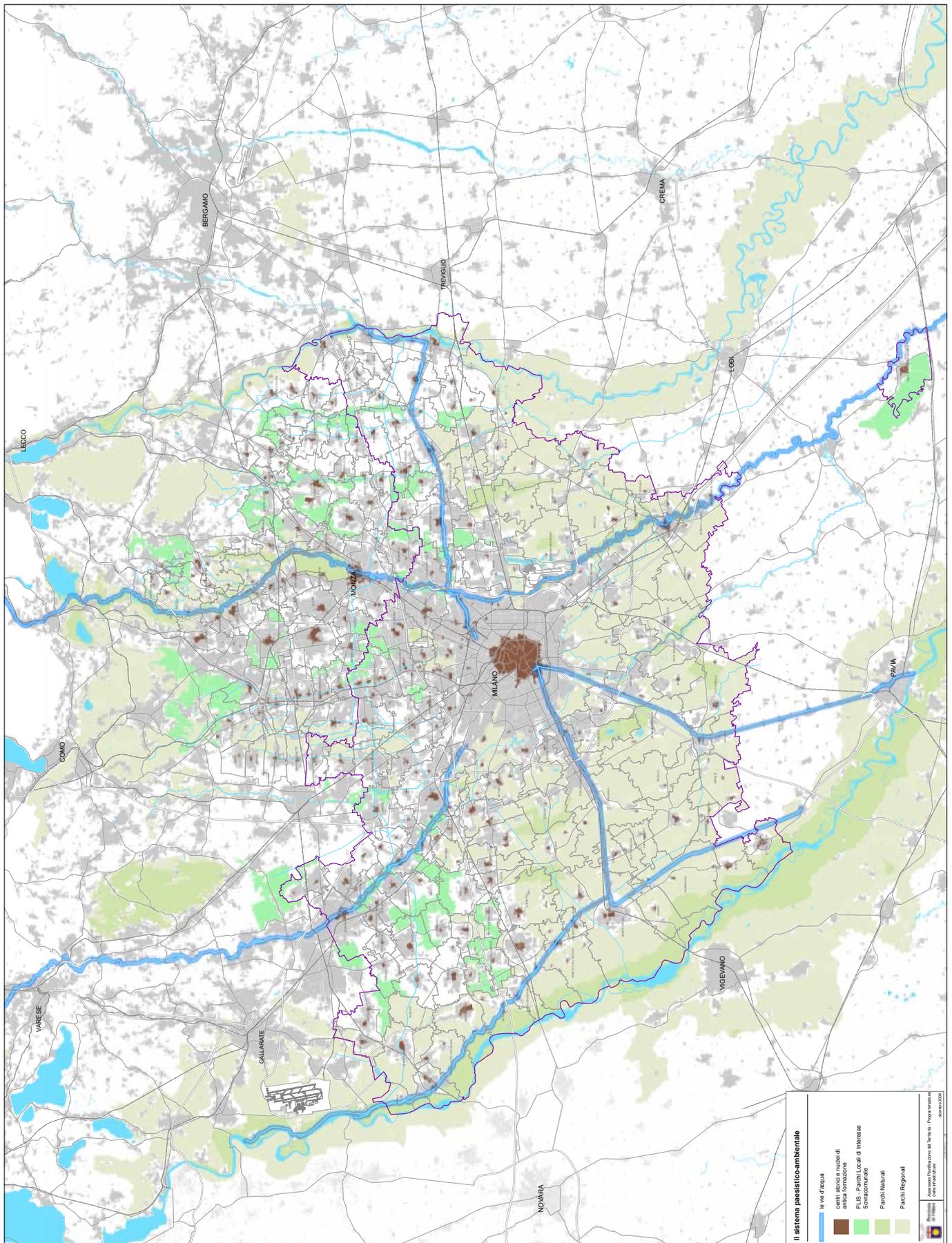
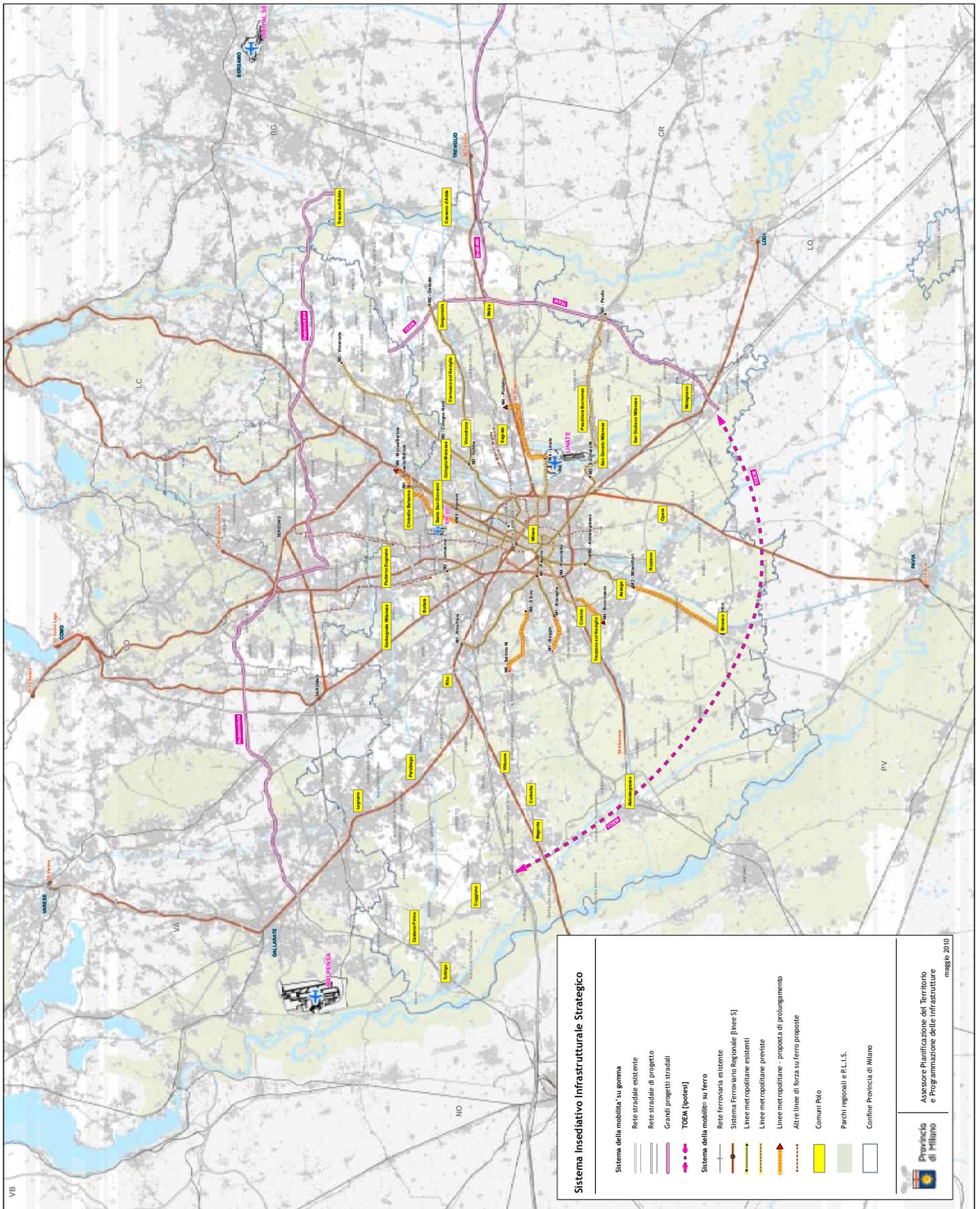


Tavola 3 Il sistema insediativo e infrastrutturale





progetti
relazioni
tutela



pianificazione

expo fuori le mura

perequazione territoriale

attività produttive

normativa

paesaggio

linee guida

consumo di suolo
fare rete

valutazione ambientale
agricoltura

