

OSSERVATORIO PERMANENTE DELLA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE

2017. RELAZIONE ANNUALE SULLO STATO DELLA
PIANIFICAZIONE TERRITORIALE IN LOMBARDIA

Rapporto finale

Codice PoliS-Lombardia TER17012

Giugno 2018



Osservatorio permanente della programmazione territoriale. Relazione annuale sullo stato della pianificazione territoriale in Lombardia 2017 (cod. PoliS-Lombardia TER17102).

La presente Relazione è stata predisposta nell'ambito del programma di attività 2018 degli Osservatori trasferiti a PoliS-Lombardia (già Éupolis Lombardia) ai sensi della d.g.r. n. 2051/2011.

Giunta Regionale*

D.G. Territorio, urbanistica, difesa del suolo e città metropolitana

Dirigenti responsabili: Anna Cozzi (dirigente di riferimento OPT), Filippo Dadone, Maurizio Federici, Gregorio Mannucci.

Gruppo di lavoro tecnico: Matteo Masini (Referente operativo OPT), Marina Credali, Mauro Fiorini, Barbara Grosso, Sara Pace, Francesca Patriarca, Chiara Penco, Sergio Perdiceni, Andrea Piccin, Antonella Pivotto, Rossella Radice, Umberto Sala, Carolina Semeraro, Giuseppe Sughero, Sandra Zappella, Antonella Zucca.

D.G. Ambiente, energia e sviluppo sostenibile

Dirigente responsabile: Luisa Pedrazzini

Gruppo di lavoro tecnico: Sergio Cavalli, Cinzia Pedrotti, Francesca Putignano.

D.G. Agricoltura

Dirigente responsabile: Stefano Agostoni

Gruppo di lavoro tecnico: Francesca de Cesare; Agostino Marino

D.G. Casa, housing sociale, EXPO 2015 ed internalizzazione delle imprese

Dirigente responsabile: Paolo Formigoni

PoliS-Lombardia

Struttura Area Sociale e Territoriale

Dirigente responsabile: Paolo Pinna

Gruppo di ricerca: Marina Riva (coordinamento e cura del rapporto); Annalisa Lodigiani, Matteo Mai, consulente - PoliS-Lombardia.

*Trattandosi di una relazione riferita all'anno 2017, è parso corretto riferirsi all'organizzazione dell'esecutivo regionale nella precedente legislatura.

Pubblicazione non in vendita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento

può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Copyright® PoliS-Lombardia

PoliS-Lombardia

Via Taramelli, 12/F - 20124 Milano

www.polis.lombardia.it

INDICE

INTRODUZIONE	5
<i>PARTE PRIMA. APPLICAZIONE DELLE NORME IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO</i>	7
CAPITOLO 1. Le modifiche legislative intercorse	9
1.1) Modifiche alla l.r. 12/2005 e s.m.i.	9
1.2) Modifiche alla l.r. 31/2014	10
1.3) La l.r. 7/2017 e il recupero di vani e seminterrati	11
CAPITOLO 2. Le principali disposizioni attuative	13
2.1) Disposizioni in attuazione della l.r. 12/2005	13
2.2) Disposizioni in attuazione della l.r. 31/2014	14
<i>PARTE SECONDA. MONITORAGGIO DELLA PROGRAMMAZIONE E DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E PAESAGGISTICA</i>	17
CAPITOLO 3. Il Piano Territoriale Regionale (PTR) e i processi collegati	19
3.1) Processo di integrazione ai sensi della l.r. 31/2014	20
3.2) Aggiornamento annuale	22
CAPITOLO 4. Il percorso della proposta di Variante al Piano Paesaggistico Regionale (PPR)	25
4.1) L'adeguamento del PPR al Codice: il percorso di co-pianificazione in Regione Lombardia	25
4.2) La proposta di Variante al PPR	27
CAPITOLO 5. I Piani Territoriali Regionali d'Area	33
5.1) PTRA Valli Alpine: le Orobie bergamasche e l'Altopiano Valsassina	34
5.2) PTRA Media e Alta Valtellina	34
5.3) PTRA Montichiari	35
5.4) PTRA Navigli Lombardi	35
5.5) PTRA Franciacorta	36
CAPITOLO 6. I Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP)	39
CAPITOLO 7. I Piani di Governo del Territorio (PGT)	43
7.1) Monitoraggio della predisposizione dei PGT	43
7.2) Caratterizzazione delle richieste di pubblicazione dei PGT	45
7.3) Verifica di compatibilità dei PGT con il PTR	48
<i>PARTE TERZA. MONITORAGGIO DELLE DINAMICHE TERRITORIALI E ANALISI DEI CONTENUTI DELLA PIANIFICAZIONE</i>	51
CAPITOLO 8. Aree escluse dai Comuni per il recupero dei seminterrati. Un'analisi a campione	53
8.1) Metodologia	53
8.2) Applicazione in tre ambiti territoriali specifici	54
8.3) Elementi di sintesi	59
CAPITOLO 9. Il progetto Suoli	61
CAPITOLO 10. Esperienze di rigenerazione urbana nell'ambito degli Accordi di Programma	63
10.1) L'Accordo di Programma Quadro Malpensa	63
10.2) L'Accordo di Programma Lorenteggio	72

CAPITOLO 11. Monitoraggio del Fondo Aree Verdi	75
11.1) Sezione Titoli Abilitativi	76
11.2) Sezione progetti realizzati	81
11.3) Bando regionale	85
11.4) Elementi di sintesi	86
PARTE QUARTA. OSSERVATORIO PER LA QUALITÀ DEL PAESAGGIO	87
CAPITOLO 12. L'apparato conoscitivo della proposta di Variante al PPR in Lombardia	89
12.1) Il Quadro Conoscitivo nella proposta di Variante	90
12.2) I paesaggi di Lombardia dal nuovo Quadro Conoscitivo	94
CAPITOLO 13. La co-pianificazione tra Regione e Ministero per l'approvazione del piano paesaggistico. Lo stato dell'arte nelle Regioni italiane	99
13.1) Dai vincoli ai piani paesaggistici. Il nuovo paradigma di tutela e valorizzazione del paesaggio dopo il Codice	100
13.2) Nuove forme e nuovi processi. La co-pianificazione con il Ministero	102
13.3) Il quadro della co-pianificazione nelle Regioni italiane	106
13.4) Questioni emergenti dal processo di pianificazione congiunta delle Regioni con il MIBACT	109
13.5) Elementi di sintesi	110
CAPITOLO 14. L'offerta formativa universitaria lombarda in tema di paesaggio	113
14.1) Motivazioni e finalità dell'analisi	113
14.2) Esiti principali	114
14.3) Elementi di sintesi: debolezze e opportunità	120
CAPITOLO 15. L'osservazione della componente paesaggio nella pianificazione territoriale locale: il caso di alcuni PGT dell'area metropolitana milanese	123
15.1) Ambito territoriale di osservazione	123
15.2) Lavoro di analisi e risultanze	124
15.3) Il quadro emergente: prime osservazioni generali	130
15.4) Il quadro emergente: elementi propositivi e ambiti di innovazione in materia di paesaggio su scala locale	131
CAPITOLO 16. Monitoraggio autorizzazioni paesaggistiche Enti locali	133
16.1) Provvedimenti paesaggistici inseriti in MAPEL nel 2017	133
16.2) Elementi di sintesi	139
16.3) Prospettive	139

INTRODUZIONE

L'Osservatorio Permanente della Programmazione Territoriale, costituito nel settembre 2008 e attivo dal gennaio 2009 presso l'allora Assessorato Territorio, urbanistica e difesa del suolo, rappresenta - in attuazione dell'art. 5 della l.r. 12/2005 - lo strumento a disposizione di Regione Lombardia, del sistema allargato regionale (o SiReg) e degli Enti locali per la qualificazione delle attività di pianificazione e gestione del territorio, provvedendo al monitoraggio delle dinamiche territoriali e alla valutazione degli effetti derivanti dall'attuazione degli strumenti di pianificazione. A partire dal gennaio 2011 l'incarico di gestire e coordinare gli Osservatori regionali è passato ad Éupolis Lombardia (oggi PoliS - Lombardia), che cura la realizzazione di una Relazione annuale coordinando i contributi esiti di studi dell'istituto e di attività di vari settori della Giunta.

La normativa regionale prevede infatti che l'Osservatorio rediga, a conclusione della propria attività annuale, una Relazione sulle dinamiche territoriali regionali, con elementi di conoscenza e valutazione degli effetti derivanti dall'attuazione dei nuovi strumenti di pianificazione previsti dalla vigente normativa regionale.

La Relazione Annuale 2017 sullo stato della pianificazione in Lombardia rappresenta uno strumento di conoscenza delle dinamiche territoriali in Lombardia con l'obiettivo di favorire l'efficacia delle politiche regionali e la rispondenza all'esigenza di realizzare uno sviluppo equilibrato e sostenibile.

Il documento è in sintesi articolato come segue:

- Una prima parte è dedicata al monitoraggio nell'attuazione della l.r. 12/2005 e rendiconta ogni anno in relazione a modifiche e integrazioni intervenute sul testo originario: adempimenti attuativi previsti con atti regionali; azioni regionali di supporto all'attuazione della legge (cfr. capitoli 1 e 2)
- Una seconda parte dà un quadro aggiornato in relazione al monitoraggio della programmazione e pianificazione territoriale a livello regionale, provinciale, sovracomunale e comunale (cfr. capitoli da 3 a 7);
- Una terza parte fornisce gli esiti di alcune analisi e attività regionali volte a dare evidenza e/o a promuovere l'attuazione di politiche regionali orientate alla rigenerazione urbana o al contenimento di processi di trasformazione di suoli agricoli liberi (cfr. capitoli da 8 a 11)
- Infine, poiché PoliS ha anche in capo la gestione dell'Osservatorio per la qualità del paesaggio (tema su cui ha nel corso dell'anno scorso proseguito le attività di supporto all'elaborazione della proposta di Variante al PPR) in una quarta parte della Relazione è sviluppata nel dettaglio la tematica paesaggistica con alcuni interessanti contributi di osservazione (cfr. capitoli da 12 a 16).

PARTE PRIMA

APPLICAZIONE DELLE NORME IN MATERIA
DI GOVERNO DEL TERRITORIO

CAPITOLO 1. Le modifiche legislative intercorse

L'attività legislativa nel 2017 si è orientata, per una maggiore ed efficace applicazione della L.R. 12/2005 e s.m.i. (c.d. Legge per il Governo del territorio), verso la semplificazione della stessa con disposizioni e precisazioni puntuali. Inoltre, si è intervenuti sulla L.R. 31/2014 "Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato", per adeguare espressamente la norma transitoria. Con la L.R. 7/2017 "Recupero dei vani e locali seminterrati esistenti", inoltre, il legislatore ha voluto promuovere il recupero di questa tipologia di locali per soddisfare i bisogni di cittadini e imprese, così come per incentivare la rigenerazione urbana e contenere il consumo di suolo.

1.1 Modifiche alla l.r. 12/2005 e s.m.i.

La **L.R n. 15 del 26 maggio 2017** "Legge di semplificazione 2017", dispone all'articolo 26 modifiche alla L.R. 12/2005 e s.m.i. inserendo specifiche ed integrazioni nell'articolo della legge.

Sono qui evidenziati i contenuti più significativi (con l'indicazione dell'articolo di norma corrispondente):

- viene prevista la facoltà di attuare piani attuativi per stralci funzionali preventivamente determinati e nel rispetto di un disegno unitario d'ambito (art.12);
- le regole vigenti valide per correzione di errori materiali e per le rettifiche degli atti di Piano di Governo del Territorio (PGT) vengono estese alle interpretazioni autentiche (art. 13);
- la verifica di compatibilità dei PGT rispetto ai contenuti dei PTR è demandata alla Provincia o alla Città Metropolitana. Viene estesa anche ai PTR l'aggiornamento annuale con le medesime modalità previste per il PTR (artt. 20 e 22);
- vengono previste ulteriori disposizioni incentivanti per il recupero dei sottotetti (artt. 63 e 64);
- precisazioni normative sulla disciplina delle autorizzazioni paesaggistiche, già revisionata con le precedenti leggi di semplificazione 2015 e 2016 (art. 80);
- disposizioni sull'applicabilità della proroga dei tempi di realizzazione per gli interventi dei Piani Integrati d'Intervento (PII) di rilevanza regionale e per i piani attuativi comunali e i PII non aventi rilevanza regionale in corso di attuazione o con convenzione scaduta (art. 93);
- ulteriori disposizioni riguardanti la pianificazione urbanistica e territoriale per la Provincia di Sondrio (artt. 4, 7, 9, 11 e 15).

1.2 Modifiche alla l.r. 31/2014

La **L.R. n. 16 del 26 maggio 2017** “Modifiche all'articolo 5 della legge regionale 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato)” interviene sull'articolo 5 (norma transitoria) in riferimento a:

- Rimodulazione dei termini per l'adeguamento degli strumenti di pianificazione territoriale ai contenuti della l.r. n. 31 del 2014, in particolare:
 - per l'integrazione del Piano Territoriale Regionale, il termine è fissato per il 31/12/2017 (comma 1);
 - per l'adeguamento del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale e del Piano Territoriale Metropolitano, il termine è di 24 mesi dall'adeguamento del PTR (comma 2);
 - per l'adeguamento dei Piani di Governo del Territorio, a seguito dell'approvazione dell'integrazione del PTR e dell'adeguamento dei Piani provinciali a cui i PGT devono allinearsi, il termine coincide con la prima scadenza del Documento di Piano (comma 3).
- Specifiche applicative sulle varianti agli strumenti urbanistici.

I Comuni possono approvare varianti generali o parziali del Documento di piano e piani attuativi in variante al Documento di piano assicurando un bilancio ecologico del suolo non superiore a zero, con riferimento alle previsioni vigenti alla data di entrata in vigore della l.r. 31 del 2014 e con obbligo di approfondimenti qualitativi sui suoli oggetto di variante. Si possono altresì approvare varianti per l'attuazione degli Accordi di Programma a rilevanza regionale, per l'ampliamento di attività economiche esistenti e attraverso il SUAP; il consumo di suolo generato da tali varianti è conteggiato solo a livello regionale e provinciale; varianti di adeguamento, ai sensi del comma 3, a seguito dell'integrazione del PTR, a condizione che sia coerente con gli indirizzi del PTR e dotata della verifica di compatibilità rilasciata dalle Province o della Città Metropolitana. I Comuni sono tenuti a trasmettere in Regione, entro un anno dall'integrazione del PTR, informazioni relative al consumo di suolo nei PGT (comma 4).
- Validità del Documento di Piano.

La validità del Documento di Piano dei PGT, la cui scadenza intercorra prima dell'adeguamento degli strumenti di pianificazione provinciale e metropolitano, può essere prorogata di 12 mesi successivi al richiamato adeguamento con atto deliberativo comunale (comma 5).
- Piani attuativi, relativi alle previsioni di trasformazione del Documento di Piano, attivati entro il 1° giugno 2017.

I termini per la sottoscrizione della convenzione sono estesi da 12 a 18 mesi (comma 6).
- Piani attuativi, relativi alle previsioni di trasformazione del Documento di Piano, non attivati entro il 1° giugno 2017.

I Comuni possono mantenere le previsioni nei PGT, come pure operare varianti su queste aree, nell'ambito di quanto disciplinato al comma 4 (comma 9).

1.3 La l.r. 7/2017 e il recupero di vani e seminterrati

La L.R. 10 marzo 2017, n. 7 “Recupero dei vani e locali seminterrati esistenti” è finalizzata al recupero degli stessi ad uso residenziale, terziario o commerciale. La normativa è applicabile in presenza di precisi requisiti ovvero quando i vani e locali seminterrati risultino legittimamente realizzati alla data di entrata in vigore della presente legge, serviti da opere di urbanizzazione primaria e rispettate le prescrizioni igienico-sanitarie.

Tra le disposizioni più rilevanti:

- il recupero dei vani e locali seminterrati esistenti non è qualificato come nuova costruzione. Il recupero può essere conseguito senza eseguire opere edilizie ed è soggetto a preventiva comunicazione al Comune; può essere attuato mediante opere edilizie ed è pertanto necessario ottenere preventivamente il titolo abilitativo edilizio come previsto dalla legge, specificando la categoria d'intervento. La destinazione d'uso dei volumi recuperati non potrà essere mutata nei dieci anni consecutivi al conseguimento dell'agibilità (art. 2);
- il recupero dei vani e locali seminterrati è sempre ammesso anche in deroga ai limiti di prescrizioni edilizi dei PGT e dei regolamenti edilizi, purché siano rispettate le prescrizioni igienico-sanitarie vigenti, l'altezza interna dei locali e le normative vigenti in materia ambiente e paesaggio (art. 3);
- la normativa dispone la possibilità di escludere parti del territorio dall'applicazione della presente disciplina quando sussistono motivi di tutela paesaggistica o igienico-sanitaria, di difesa del suolo, di rischio idrogeologico e in presenza di fenomeni di risalita della falda. La norma non è applicabile per quelle parti del territorio che presentano situazioni di contaminazione o interessate da operazioni di bonifiche in corso o già effettuate (art.4);
- la legge ha previsto il monitoraggio degli interventi di recupero assegnando competenze sia ai Comuni che a Regione Lombardia. I primi devono comunicare entro il 31 dicembre di ogni anno i dati relativi al numero di vani recuperati, le relative superfici e le destinazioni d'uso insediate; Regione Lombardia rende accessibili i dati e le informazioni raccolte, controlla periodicamente l'attuazione della legge, valutandone l'efficacia e mette a disposizione tali risultanze (art. 5).

CAPITOLO 2. Le principali disposizioni attuative

2.1 Disposizioni in attuazione della l.r. 12/2005 e s.m.i.

2.1.1 Disposizioni regionali inerenti le caratteristiche e condizioni per l'installazione delle serre mobili stagionali e temporanee

In Lombardia si è verificato negli ultimi decenni un crescente interesse per le coltivazioni orticole in ambiente protetto, fenomeno talmente rapido che in meno di 20 anni sono state raggiunte superfici superiori ai 1000 ettari di coltivazioni protette da serre mobili.

Finora le disposizioni a cui tali strutture dovevano essere sottoposte non erano state definite con chiarezza e pertanto le procedure seguite dai Comuni per la loro autorizzazione non erano univoche.

Al fine di risolvere tali lacune si è quindi provveduto ad ottemperare alle disposizioni dell'art. 62, comma 1ter, della l.r. 12/05 il quale stabilisce che, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 6, comma 6, lettera a), del D.P.R. n. 380/2001, le serre tunnel (a campata singola o multipla, sprovviste di opere in muratura, con struttura portante costituita da elementi modulari amovibili e coperture in film plastici rimosse stagionalmente), nonché le serre mobili destinate ad uso temporaneo, siano equiparate alle serre di cui al medesimo articolo 6, comma 1, lettera e), e che dette strutture siano installate senza il permesso di costruire, sempre che siano realizzate senza opere murarie fuori terra.

In coerenza con i disposti delle legge regionale 12/05 e con quelli delle norme statali in materia di edilizia, tutela dell'ambiente e del paesaggio, la DGR 7117 del 25 settembre 2017 ha quindi provveduto a fissare in maniera chiara e univoca le caratteristiche e le condizioni cui deve essere subordinata l'installazione di serre mobili stagionali e temporanee, confermando innanzitutto che strutture di questo tipo possono essere installate senza il permesso di costruire, in quanto qualificabili come interventi di edilizia libera, purché siano realizzate senza opere murarie fuori terra. Con la DGR si definiscono altresì le caratteristiche costruttive delle serre mobili, che devono essere realizzate con materiali prefabbricati amovibili e con semplice ancoraggio e comunque in modo da consentire la completa rimozione e il riutilizzo senza opere di demolizione e senza comportare alcuna trasformazione permanente del suolo, che deve poter essere perfettamente ripristinato una volta rimossa la struttura. Viene quindi chiarito che la coltivazione deve avvenire esclusivamente direttamente nel suolo con le normali tecniche agronomiche di coltivazione.

Le serre mobili vengono distinte nelle due tipologie di serre stagionali (che vengono rimosse al termine del ciclo produttivo stagionale, almeno una volta all'anno per almeno tre mesi) e di serre temporanee (con una durata non superiore ai cinque anni, al termine dei quali le strutture devono essere completamente scoperte per un periodo almeno pari a un ciclo produttivo).

Il provvedimento, chiarendo che l'installazione delle serre deve essere preceduta da una comunicazione al Comune, corredata da una apposita relazione, definisce anche una serie di tutele riguardanti l'assetto idrogeologico, il paesaggio e l'ambiente ; vengono definite delle percentuali di

copertura massima delle superfici aziendali (70% per le serre stazionali, 60% per quelle temporanee), in quali casi è dovuta l'autorizzazione paesaggistica e come richiedere quella per gli scarichi delle acque, nonché le distanze di rispetto dalle strade, dalle ferrovie e dai corpi idrici.

Negli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica potranno comunque sempre essere specificate ulteriori indicazioni per l'installazione delle serre, ma all'interno di un quadro finalmente ben definito e in grado di coniugare gli aspetti di tutela del territorio, dell'ambiente e del paesaggio con la celerità e la certezza dei procedimenti attraverso indicazioni uniformi per tutti i comuni lombardi, condizione necessaria per uno sviluppo fiorente e sostenibile di queste attività.

2.2 Disposizioni in attuazione della l.r. 31/2014

La l.r. n. 31 del 28 novembre 2014 "Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato" introduce nel governo del territorio nuove disposizioni (che modificano in più punti la l.r. n. 12/2005) mirate a limitare il consumo di suolo e a favorire la rigenerazione urbana e territoriale, prevedendone l'adeguamento di tutti gli strumenti di pianificazione territoriale: Piano Territoriale Regionale (PTR), Piani Territoriali delle Province e della Città Metropolitana (PTCP, PTM) e Piani di Governo del Territorio dei Comuni (PGT).

Oltre al primo indispensabile adempimento regionale per l'attuazione della legge 31, ovvero l'Integrazione del PTR (di cui si tratta più diffusamente al paragrafo 3.1 della presente Relazione) inviato dalla Giunta al Consiglio regionale per il suo atto di approvazione finale (DGR n. 7271 del 23/10/2017), sono previsti altri adempimenti attuativi della l.r. 31/14 in capo alla Giunta regionale, che riguardano i seguenti provvedimenti:

- "Criteri per l'identificazione nei piani di governo del territorio delle opere edilizie incongrue presenti nel territorio agricolo e negli ambiti di valore paesaggistico" (art. 4 c. 9 l.r. 31/2014);
- "Criteri di individuazione degli interventi pubblici e di interesse pubblico o generale di rilevanza sovracomunale per i quali non trovano applicazione le soglie di riduzione del consumo di suolo" (art. 2 c. 4 l.r. 31/2014);
- "Misure di semplificazione, anche procedurale, e incentivazione, anche graduata, senza ulteriori oneri a carico del bilancio regionale, per il recupero del patrimonio edilizio urbano e rurale esistente" (art. 4 c. 2 l.r. 31/2014).

Nel corso del 2016, si erano sviluppati i contenuti relativi ai primi due provvedimenti (cfr. Relazione Osservatorio 2016) :

- ✓ "Criteri per l'identificazione nei piani di governo del territorio delle opere edilizie incongrue presenti nel territorio agricolo e negli ambiti di valore paesaggistico" (art. 4 c. 9 l.r. 31/2014) : il provvedimento è stato approvato dalla Giunta con DGR n. 5832 del 18/11/2016.
- ✓ "Criteri di individuazione degli interventi pubblici e di interesse pubblico o generale di rilevanza sovracomunale per i quali non trovano applicazione le soglie di riduzione del consumo di suolo" (art. 2 c. 4 l.r. 31/2014): il provvedimento è in itinere, in attesa del parere della competente

commissione consiliare da rendersi rispetto alla proposta di Criteri approvata dalla Giunta con DGR n. 5741 del 24/10/2016.

Nel corso del 2017 invece si sono svolte le attività finalizzate alla predisposizione dei contenuti relativi al terzo provvedimento:

- ✓ “Misure di semplificazione, anche procedurale, e incentivazione, anche graduata, senza ulteriori oneri a carico del bilancio regionale, per il recupero del patrimonio edilizio urbano e rurale esistente” (art. 4 c. 2 l.r. 31/2014).

In particolare, le attività relative al suddetto provvedimento si sono sviluppate nell’ambito del Gruppo di Lavoro “Rigenerazione Urbana”, appositamente costituito - con Decreto n. 11940 del 3/10/2017 - con i rappresentanti di ANCI Lombardia, ANCE e delle Direzioni Generali regionali Territorio Urbanistica Difesa del Suolo e Città Metropolitana, Presidenza - Programmazione Finanza e Controllo di Gestione - Semplificazione e digitalizzazione, Ambiente Energia e Sviluppo Sostenibile, Casa Housing Sociale Expo 2015 e internazionalizzazione delle imprese, Sviluppo Economico.

Nel corso del 2017, con l’approvazione della l.r. 16/2017 “modifiche all’art. 5 della l.r. 31/2014”, si è inoltre previsto un ulteriore provvedimento attuativo della l.r. 31/14 in capo alla Giunta regionale (il quarto) non ancora sviluppato:

- ✓ La definizione di contenuti e modalità di restituzione delle “informazioni relative al consumo di suolo nei PGT”, che i Comuni saranno tenuti a trasmettere entro un anno dall'approvazione dell'Integrazione PTR ex l.r.31/2014 (ai sensi dell'art. 5 c. 4 della l.r. 31/2014, come modificato dalla l.r. 16/2017).

PARTE SECONDA

**MONITORAGGIO DELLA
PROGRAMMAZIONE E DELLA
PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E
PAESAGGISTICA**

CAPITOLO 3. Il Piano Territoriale Regionale e i processi collegati

Il Piano Territoriale Regionale (PTR), approvato nel 2010 dal Consiglio regionale, costituisce "atto fondamentale di indirizzo, agli effetti territoriali, della programmazione di settore della Regione, nonché di orientamento della programmazione e pianificazione territoriale dei Comuni e delle Province", come previsto dall'art. 19, comma 1, della L.R. 12/2005 e s.m.i..

Il PTR vigente è stato approvato con DCR n. 951 del 19 gennaio 2010 ed ha acquistato efficacia per effetto della pubblicazione dell'avviso di avvenuta approvazione sul BURL n. 7, serie Inserzioni e Concorsi del 17 febbraio 2010. Il Consiglio Regionale, con DCR n. 56 del 28 settembre 2010 ne ha poi approvato alcune modifiche ed integrazioni.

A partire dal 2011 il PTR - ai sensi dell'art. 22 della l.r. 12/2005 - è stato poi aggiornato annualmente "mediante il programma regionale di sviluppo, ovvero mediante il documento strategico annuale... con... l'introduzione di modifiche ed integrazioni, a seguito di studi e progetti, di sviluppo di procedure, del coordinamento con altri atti della programmazione regionale, nonché di quelle di altre regioni, dello Stato, dell'Unione Europea". Al fine di coinvolgere nell'aggiornamento tutti i principali settori della programmazione regionale, è stato istituito un Gruppo di Lavoro Interdirezionale, i cui componenti lavorano in sinergia, apportando ognuno il proprio contributo specifico, ma nel continuo confronto con i colleghi. L'aggiornamento 2017 (di cui al par. 3.2) è stato approvato dal Consiglio Regionale con DCR n. 1676 del 28/11/2017 ed è stato pubblicato sul BURL Serie Ordinaria n. 51 del 21/12/2017.

Nuove esigenze di governo, di strategia e di progetto, unitamente agli spazi di miglioramento intravisti nel modello pianificatorio disegnato dalla l.r. 12/2005, hanno ben presto indotto a ripensare in modo sostanziale alle politiche per il governo del territorio lombardo, valorizzando le specificità dei luoghi nel rispetto dell'ambiente, del paesaggio e della cultura, e rilanciando la funzione degli strumenti territoriali, per primo lo stesso PTR. Con questi obiettivi Regione ha quindi intrapreso un processo di revisione complessivo della pianificazione lombarda:

- nel 2013 ha dato avvio al percorso di revisione del PTR vigente attraverso il più ampio e costruttivo confronto con tutti i soggetti interessati;
- nel 2014 ha intrapreso il percorso di revisione e concertazione (ancora in corso) finalizzato alla modifica della legge regionale n. 12/2005, nonché approvato a luglio il Documento preliminare riguardante la variante di revisione del Piano Territoriale Regionale comprensivo del Piano Paesaggistico regionale e il relativo Rapporto preliminare VAS. Il Documento preliminare e il Rapporto preliminare VAS sono stati quindi depositati sul sito di Regione Lombardia e illustrati ai soggetti istituzionali e al pubblico interessato nel corso della prima Conferenza di Valutazione e del Forum pubblico, svoltisi in sessione congiunta il 15 ottobre 2014;
- sempre nel 2014, a dicembre, Regione ha approvato la legge n. 31 per la riduzione del consumo di suolo;

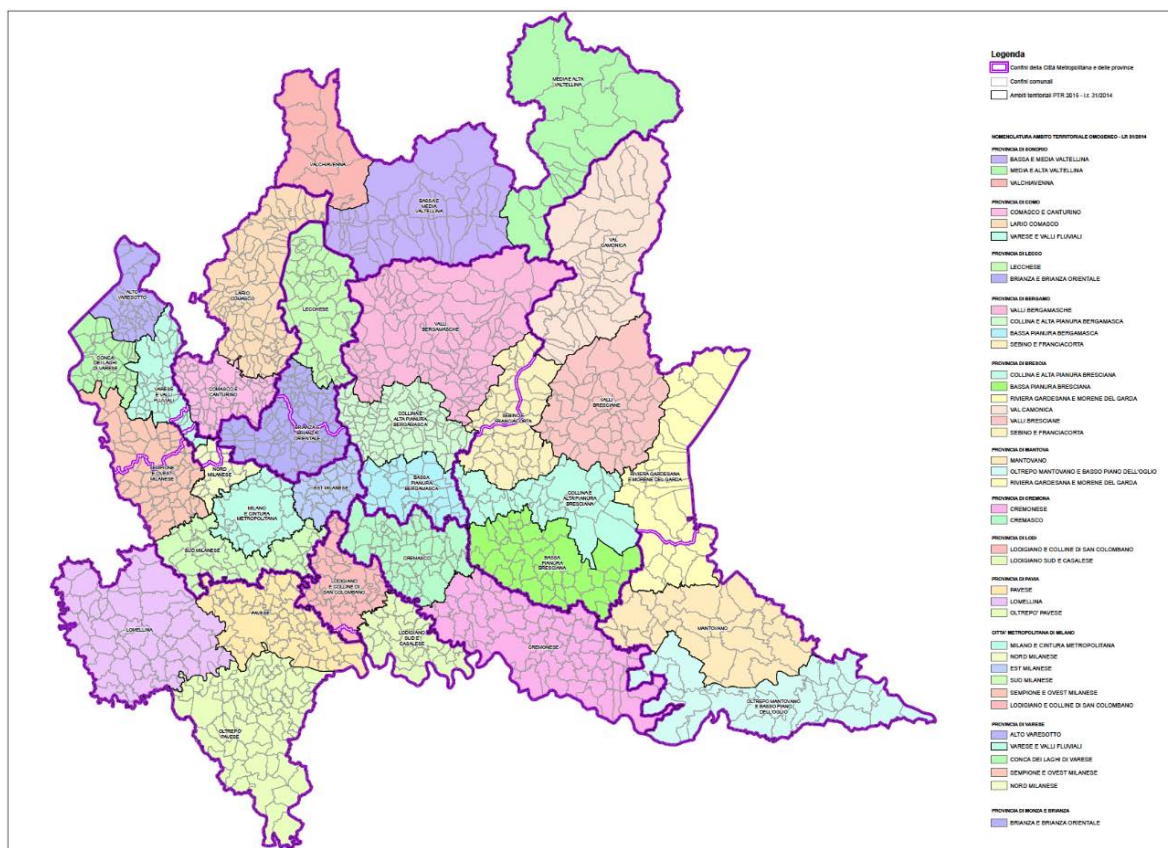
- nel novembre 2015 la Giunta regionale ha preso atto della comunicazione degli assessori Terzi e Beccalossi avente ad oggetto il “percorso di revisione del PTR e variante al PPR” che prefigura il percorso di revisione complessiva del PTR, nei passaggi dal “PTR vigente” al “PTR integrato ai sensi della l.r. 31/2014” al “nuovo PTR” (Variante del PTR).

Nei paragrafi seguenti e nel capitolo 4 (il PPR è parte integrante del PTR) è riportato quanto sviluppato relativamente ai diversi processi collegati al PTR, inserendo in particolare il dettaglio sulle attività svolte nel 2017.

3.1 Processo di integrazione ai sensi della l.r. 31/2014

L'integrazione del PTR ai sensi della l.r. 31/2014 - che si inserisce nell'ambito del procedimento di approvazione della Variante finalizzata alla revisione complessiva del PTR, comprensiva del PPR (Piano Paesaggistico Regionale) - costituisce il primo adempimento per l'attuazione della legge per la riduzione del consumo di suolo con cui Regione Lombardia ha introdotto un sistema di norme finalizzate a perseguire, mediante la pianificazione multiscalare e attraverso la disaggregazione del territorio regionale in Ambiti territoriali omogenei (Ato), le politiche in materia di consumo di suolo e rigenerazione urbana, con lo scopo di concretizzare sul territorio il traguardo previsto dalla Commissione europea di giungere entro il 2050 ad un'occupazione netta di terreno pari a zero.

Figura 3.1 - Gli Ambiti territoriali omogenei definiti ai sensi della l.r. 31/2014



Il progetto di integrazione del PTR ai sensi della l.r. 31/2014, predisposto nel corso del 2015 attraverso un percorso di partecipazione a livello territoriale che ha coinvolto le Province, la Città metropolitana di Milano e i principali soggetti portatori di interessi, ha visto nel 2016 lo sviluppo dei primi passaggi amministrativi, qui di seguito richiamati (cfr. Relazione Osservatorio 2016):

- con d.g.r. n. 4738 del 22 gennaio 2016, la Giunta regionale ha approvato la proposta di elaborati dell'Integrazione del PTR ai sensi della l.r. n. 31/2014;
- nel periodo di pubblicazione VAS (1 febbraio - 31 marzo 2016), al fine della informazione e consultazione pubblica, si sono svolti quattro incontri pubblici (il 10 marzo a Milano, il 15 a Varese, il 17 a Lodi, il 22 a Bergamo) e si sono acquisiti i contributi e i pareri dei soggetti interessati;
- successivamente, il 14 aprile 2016 si sono svolte la Conferenza di VAS e il Forum pubblico in un'unica sessione a Milano;
- con d.g.r. n. 6095 del 29 dicembre 2016, la Giunta regionale, in considerazione dei contributi e pareri pervenuti dalla consultazione pubblica, ha quindi approvato gli elaborati dell'Integrazione del PTR ai sensi della l.r. n. 31/2014, disponendone la trasmissione al Consiglio regionale per l'adozione.

Nel 2017, come qui di seguito descritto, è proseguito il procedimento finalizzato all'approvazione dell'integrazione del PTR ai sensi della l.r. 31/2014 fino all'ultimo passaggio in Giunta regionale.

A seguito dell'approvazione con d.g.r. n. 6095 del 29/12/2016, gli elaborati dell'Integrazione PTR ex l.r. 31/2014, sono stati trasmessi dalla Giunta al Consiglio Regionale per l'adozione.

Nei primi mesi del 2017 si sono svolti i lavori della V Commissione Consiliare e del relativo Gruppo di approfondimento, che ha esaminato i contenuti dell'Integrazione PTR e i contributi pervenuti dai soggetti auditi.

Con d.c.r. n. 1523 del 23/5/2017 il Consiglio regionale ha adottato l'Integrazione PTR con alcuni emendamenti, proposti in parte come esiti dell'esame della V Commissione Consiliare e in parte direttamente in Aula.

Gli elaborati dell'Integrazione PTR, modificati con riferimento agli emendamenti approvati dal Consiglio, sono stati poi depositati e messi a disposizione su SIVAS e, con avviso pubblicato sul BURL e su due quotidiani il 31 maggio 2017 (oltre che con apposite comunicazioni inviate a tutti i soggetti della consultazione pubblica), è stata data informazione dell'avvenuta adozione/pubblicazione/deposito dell'Integrazione PTR ex l.r. 31/2014 e del termine di 60 gg per la presentazione delle osservazioni (31 luglio 2017).

A seguito della pubblicazione dell'avviso di avvenuta adozione dell'Integrazione PTR ex l.r. n. 31/2014, sono pervenute 47 osservazioni, che sono state tutte esaminate (comprese le ultime quattro ricevute oltre il termine del 31 luglio) e controdedotte nel documento "Controdeduzione alle osservazioni".

Con d.g.r. n. 7271 del 23/10/2017 (e d.g.r. n. 7361 del 13/11/2017 di correzione errore materiale), il documento di "Controdeduzione alle osservazioni" è stato approvato dalla Giunta, unitamente alla "Dichiarazione di Sintesi Finale" (sottoscritta il 5 ottobre dall'Autorità Procedente per la VAS), che dà conto delle modalità di recepimento delle indicazioni

contenute nel Parere Motivato Finale (formulato con Decreto n. 12124 del 5/10/2017 dall’Autorità Competente per la VAS).

La Giunta ha quindi trasmesso al Consiglio regionale i due suddetti documenti e gli elaborati di Piano e VAS (come emendati con d.c.r. n. 1523 del 23 maggio 2017) per la definitiva approvazione dell’Integrazione del PTR ai sensi della l.r. n. 31/2014.

La suddetta approvazione da parte del Consiglio regionale non è avvenuta per l’intervenuta fine della Legislatura.

3.2 Aggiornamento annuale (2017)

L’aggiornamento 2017 del PTR è stato approvato con d.c.r. n. 1676 del 28/11/2017 ed è stato pubblicato una prima volta sul BURL Serie Ordinaria n. 50 del 16 dicembre 2017 e una seconda volta, con una rettifica, sul BURL Serie Ordinaria n. 51 del 21/12/2017.

L’aggiornamento ha riguardato principalmente le seguenti Sezioni del PTR vigente:

- Sezione 2: Documento di Piano
- Sezione 4: Strumenti operativi
- Sezione 5: Sezioni tematiche

Le principali modifiche e integrazioni apportate sono riportate nella Tabella 3.1 riportata nella pagina seguente.

Fra le principali novità, si segnala l’avvio del processo di digitalizzazione dell’Atlante di Lombardia: a partire dall’aggiornamento 2017, al fine di ottimizzare la pubblicazione delle banche dati regionali, di facilitarne l’aggiornamento e di migliorarne la fruizione, le tavole rappresentate nella Sezione III dell’Atlante di Lombardia non vengono più aggiornate in formato cartaceo ma confluiscono nel geoportale di Regione Lombardia (<http://www.geoportale.regione.lombardia.it/>) come servizi di mappa. Il contenuto informativo della maggior parte delle tavole è riprodotto – tal quale o con lievi modifiche - in servizi di mappa già esistenti e/o in altri portali regionali (Open data, SIBA, ecc.); per la pubblicazione dei dati rappresentati nelle rimanenti tavole sono stati predisposti nuovi servizi di mappa, che sono stati raccolti in un sezione dedicata del geoportale, denominata “Atlante digitale del PTR”.

Tabella 3.1 – Principali modifiche e integrazioni apportate al PTR attraverso l'aggiornamento 2017

Elaborato del PTR oggetto di aggiornamento	Argomento	Direzione Generale di riferimento
<i>Documento di Piano (Capitolo 0, Capitolo 1, Capitolo 2, Capitolo 3)</i>	<p><i>Inseriti riferimenti all'AQST Milano Metropoli rurale; Aggiornati riferimenti a EXPO 2015</i></p> <p><i>Inserito nel DdP riferimento a possibilità di utilizzare cave come vasche di laminazione e bacini di accumulo acque a scopo irriguo</i></p> <p><i>Aggiornamento dei testi rispetto ai contenuti del Piano Regionale della Mobilità e dei Trasporti</i></p> <p><i>Aggiornamento contenuti Piani Territoriali Regionali d'Area (PTRA)</i></p>	<p><i>Presidenza – Struttura Progetti per lo sviluppo dell'area metropolitana e del post-expo</i></p> <p><i>Territorio, Urbanistica, Difesa del suolo e Città Metropolitana</i></p> <p><i>Infrastrutture e mobilità</i></p> <p><i>Territorio, Urbanistica, Difesa del suolo e Città Metropolitana; Infrastrutture e mobilità</i></p>
<i>Documento di Piano - Tavole</i>	<i>Aggiornamento Tavola 3 "Infrastrutture prioritarie per la Lombardia"</i>	<i>Infrastrutture e mobilità</i>
<i>Strumenti operativi</i>	<p><i>Aggiornamento/Modifica Tabella "Progetti di riferimento per le previsioni infrastrutturali stradali, ferroviarie, metro tranviarie e intermodali"</i></p> <p><i>Aggiornamento Tabella "Progetti e studi di riferimento per le previsioni di infrastrutture per la difesa del suolo"</i></p> <p><i>Aggiornamento Tabella "Elenco Comuni tenuti all'invio del PGT (o sua variante) in Regione (l.r. 12/2005 art. 13 comma 8)"</i></p>	<p><i>Infrastrutture e mobilità</i></p> <p><i>Territorio, Urbanistica, Difesa del suolo e Città Metropolitana</i></p> <p><i>Territorio, Urbanistica, Difesa del suolo e Città Metropolitana</i></p>
<i>Sezioni tematiche</i>	<p><i>Aggiornamento del Capitolo "Corridoi europei in Lombardia"</i></p> <p><i>Aggiornamento della sezione "Difesa del suolo: le politiche di difesa del suolo e di mitigazione del rischio idrogeologico"</i></p>	<p><i>Infrastrutture e mobilità</i></p> <p><i>Territorio, Urbanistica, Difesa del suolo e Città Metropolitana</i></p>
<i>Sezioni Tematiche – Atlante di Lombardia</i>	<i>Avvio del percorso di digitalizzazione</i>	<i>DG Agricoltura, DG Casa, DG Housing sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione imprese, DG Sviluppo Economico, DG Ambiente, Energia e Sviluppo Sostenibile, DG Protezione civile, ARPA</i>

Fonte: DG Territorio, Urbanistica, Difesa del suolo e Città Metropolitana.

CAPITOLO 4. Il percorso della proposta di Variante al Piano Paesaggistico Regionale

Il processo di elaborazione della proposta di Variante al PPR, coordinato dalla DG Ambiente Energia e Sviluppo Sostenibile – Struttura Azioni per il clima Paesaggio ed Autorità ambientale, si è sviluppato nel corso dell’anno 2017 vedendo attivamente coinvolti gli uffici centrali e periferici del MIBACT, il Gruppo di ricerca di PoliS-Lombardia ed il Dipartimento Studi Urbani del Politecnico di Milano per il supporto all’elaborazione dei contenuti tecnico-scientifici, nonché il Gruppo di lavoro interdirezionale regionale preposto allo “Sviluppo della Variante al PPR” (costituito con decreto n. 1147 del 6 febbraio 2017) che ha visto coinvolte tutte le Direzioni Regionali che sviluppano politiche che possono creare sinergie o potenziali criticità con la tutela e valorizzazione del paesaggio.

Con la variante al Piano Paesaggistico Regionale (PPR), Regione Lombardia ha voluto compiere un passo evolutivo rispetto agli strumenti del 2001 e 2010; il PPR cambia per aggiornarsi e concorrere a strutturare un’adeguata risposta a temi fondamentali emergenti dai mutamenti istituzionali, socio-economici e ambientali.

Nel corso del 2017, oltre al lavoro di elaborazione dei documenti che compongono la Variante, si sono concretizzati anche due fondamentali passaggi politico-istituzionali:

1. la sottoscrizione del Protocollo d’intesa tra Regione Lombardia e MIBACT per la co-pianificazione del paesaggio lombardo.
2. la presa d’atto da parte della Giunta Regionale della proposta di Variante al PPR vigente e dei relativi elaborati di VAS (Rapporto ambientale, Sintesi non tecnica e Studio d’incidenza), avvenuta con D.g.r. n. 6995 del 31 luglio 2017, e la messa a disposizione sul sito web SIVAS di Regione Lombardia (www.cartografia.regione.lombardia.it/sivas).

Durante l’evento pubblico “Uno sguardo sui paesaggi lombardi: verso gli stati generali del paesaggio”, tenutosi il 21 settembre 2017 presso l’Università degli Studi di Bergamo, è avvenuta infine la prima presentazione pubblica delle componenti e dei contenuti della proposta di Variante al PPR, quale strumento per la tutela attiva e la valorizzazione di tutti i paesaggi lombardi.

4.1 L’adeguamento del PPR al Codice: il percorso di co-pianificazione in Regione Lombardia

L’elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale tra il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MiBACT) e ogni singola regione è stata resa obbligatoria dal *secondo correttivo* del Codice dei beni culturali e del paesaggio, il D.lgs 63/2008 (per approfondire il tema della co-pianificazione tra Regioni e Ministero si veda il successivo capitolo 12).

La Regione Lombardia, dopo essersi dotata nel 2001 del primo Piano Paesaggistico Regionale, nel 2010 ha approvato il Piano Territoriale Regionale (PTR) con natura ed effetti di Piano Territoriale

Paesaggistico ai sensi della legislazione nazionale (Dlgs. n. 42/2004). Il Piano Paesaggistico Regionale (PPR), sezione specifica del PTR, mantiene una compiuta unitarietà ed identità. Tale piano, attualmente vigente, non essendo stato sottoposto alla procedura di elaborazione congiunta con il MiBACT, non è formalmente adeguato ai disposti del Dlgs. n. 42/2004, con particolare riguardo ai contenuti relativi alle norme d'uso dei beni paesaggistici.

Il bilancio degli esiti del PPR 2010 ha indotto la Regione ad avviare la revisione del piano nel novembre 2013 e ad avanzare con l'occasione una proposta di Protocollo d'Intesa per avviare il percorso di co-pianificazione con il Ministero.

Il 28 aprile 2017 la Giunta Regionale ha approvato lo Schema di Protocollo d'Intesa tra Regione Lombardia e MiBACT e il 21 luglio 2017 è stata sottoscritta l'Intesa per l'integrazione e l'adeguamento del Piano in conformità al Codice.

Il Protocollo è il punto di arrivo di un'intensa attività di collaborazione fra gli uffici regionali ed il Ministero ed è condizione per il proseguimento del percorso di condivisione istituzionale sui contenuti del PPR lombardo in adeguamento al Codice.

Il Protocollo di Intesa ha previsto che le attività di collaborazione riguardino:

- la revisione ed integrazione dei contenuti analitici e prescrittivi del PPR ai fini dell'adeguamento ai disposti del Codice;
- l'integrazione nel PPR dei beni paesaggistici di cui all'art. 143 comma 1 lettere b), c) e d) del Codice secondo le modalità definite dall'art. 140 comma 2 (ovvero, la loro ricognizione, delimitazione, rappresentazione in scala idonea e determinazione delle prescrizioni d'uso);
- la definizione delle modalità di adeguamento e conformazione al PPR da parte della pianificazione di livello locale, in conformità a quanto previsto dall'art. 145 del Codice, nonché le modalità operative di monitoraggio e verifica di tale adeguamento;
- l'istituzione di un Comitato Tecnico Paritetico per la revisione ed integrazione dei contenuti analitici e prescrittivi del piano paesaggistico regionale ai fini della realizzazione delle attività previste (ai sensi dell'art. 4 del Protocollo).

E' importante rilevare che la Lombardia è ricca di paesaggi di grande valore e possiede un patrimonio culturale inestimabile con il 52% del territorio regionale soggetto a tutela paesaggistica ai sensi del Codice e ben 888 ambiti assoggettati a tutela con atto specifico (decreto ministeriale o delibera regionale).

Il Codice stesso prevede che ognuno di tali ambiti venga corredato da specifici criteri di gestione per la conservazione, la valorizzazione e l'eventuale recupero del bene o delle aree soggette a tutela.

Va sottolineato che, per gli 888 ambiti vincolati in Lombardia, la definizione di criteri omogenei di gestione mediante aggregazioni territoriali omogenee e/o tipologiche costituisce una scelta condivisa tra Regione e Ministero.

La definizione di criteri di gestione, condivisi con il MiBACT, costituirà dunque un importante avanzamento conseguito dalla Variante. I criteri, ai sensi di quanto concordato nel Protocollo, saranno definiti anche per aggregati di beni contigui ed omogenei, il che costituisce un'importante novità che punta in primo luogo a fare degli ambiti tutelati, ai sensi dell'art 136 del Codice, un elemento portante della pianificazione regionale, da considerare in modo coordinato ed integrato con l'intero sistema

delle tutele di livello regionale, statale e sovranazionale, sia di carattere paesaggistico che naturalistico, oltre che monumentale.

I primi esiti delle attività relative all'attuazione del Protocollo, sono stati oggetto di validazione da parte del Comitato Tecnico Paritetico nella seduta del 15 dicembre 2017 e costituiscono un significativo passaggio verso il completo adeguamento del PPR ai disposti del Codice.

E' importante infine ricordare che il completamento delle attività previste da Protocollo, condurrà al riconoscimento formale del PPR ai termini del Codice, rappresentando un importante passo avanti nella tutela del paesaggio e determinando al contempo la semplificazione dei procedimenti autorizzativi.

Box 1 - Date significative del processo di co-pianificazione avviato in Lombardia

Novembre 2013 - Avvio del procedimento di Variante al PTR-PPR
28 aprile 2017 - Approvazione dello Schema di Protocollo d'Intesa tra Regione e MiBACT
21 luglio 2017 - Sottoscrizione del Protocollo d'Intesa tra Regione e MiBACT
31 luglio 2017 - Presa d'atto della Proposta di Variante al PPR con D.G.R. 6995
19 settembre 2017- Insediamento del Comitato Tecnico Paritetico misto tra Regione e MiBACT per la revisione ed integrazione dei contenuti analitici e prescrittivi del PPR
29 settembre 2017 - Insediamento del Gruppo di Lavoro Tecnico a supporto del Comitato Tecnico Paritetico
15 dicembre 2017 - Validazione, da parte del Comitato Paritetico, dei primi esiti delle attività relative all'attuazione del Protocollo di Intesa

4.2 La proposta di Variante al PPR

4.2.1 La struttura

La proposta di Variante riconfigura sostanzialmente la struttura del PPR del 2010 proponendosi di assumere il ruolo di strumento di supporto più efficace per la pianificazione locale, che potrà giovare dei suoi contenuti analitici e delle elaborazioni progettuali a scala di dettaglio per definire la propria disciplina del territorio e del paesaggio. Accanto agli strumenti di natura prescrittiva già presenti nel PPR vigente, vengono infatti riorganizzati e potenziati gli strumenti di indirizzo per le diverse categorie di attori territoriali, nonché gli strumenti tecnici di supporto di tipo operativo.

La proposta di Variante al PPR è costituita dai seguenti elaborati:

- Il Documento di piano, che illustra contenuti, struttura, obiettivi e strategie generali del Piano.
- La Normativa, che contiene l'insieme degli obiettivi, direttive, prescrizioni ed indirizzi per la disciplina del paesaggio in Lombardia.
- La Cartografia progettuale, che rappresenta le tutele e le scelte di pianificazione.
- Le Schede degli ambiti geografici di paesaggio, che individuano gli ambiti di tutela, valorizzazione e promozione paesaggistica e definiscono obiettivi di qualità ed indirizzi per la pianificazione locale.

- Le Schede dei criteri di tutela e valorizzazione delle aggregazioni di immobili ed aree di valore paesaggistico di notevole interesse pubblico, che definiscono criteri per la gestione coordinata di aggregati di beni contigui ed omogenei per caratteristiche paesaggistiche, assoggettati a tutela ai sensi dell'art.136 del Codice.
- I Repertori, che individuano i beni e gli elementi di valore paesaggistico di rilevanza regionale.
- Il Quadro conoscitivo, che contiene la rappresentazione analitica del territorio lombardo.

Con quest'organizzazione delle componenti del Piano viene definito un più rigoroso profilo e una maggiore distinzione tra quadro conoscitivo e apparato progettuale e prescrittivo. La forma assunta risponde all'applicazione di un approccio *place-based* e alle esigenze di trattare unitariamente le complessità specifiche del paesaggio e le relazioni con altri aspetti con esso interagenti.

4.2.2 Le innovazioni rispetto al PPR 2010

Le scelte effettuate dal Piano considerano i caratteri distintivi del sistema regionale lombardo. Tra questi spiccano: la complessità, che sintetizza forme di relazione spesso virtuose, ma non senza circostanze di attrito tra le numerose componenti del sistema, molte delle quali connotate dai «numeri» eccezionali; come pure la dinamicità che riassume i processi di trasformazione del sistema lombardo nelle sue diverse componenti, nonché le capacità di adattamento e resilienza che sino ad oggi lo hanno caratterizzato. L'attenzione alla qualità del paesaggio crea infatti sinergie tra i fattori di sviluppo e la salvaguardia dell'ambiente e delle funzioni ecologiche, favorendo la competitività e l'attrattività dei territori fondata anche sulla qualità del paesaggio.

Il paesaggio è una risorsa unica, solo parzialmente "rinnovabile" ed a determinate condizioni; rappresenta un patrimonio collettivo che richiede contemporaneamente sia azioni di tutela attiva, sia una valorizzazione attenta che tenga in considerazione quanto il paesaggio rappresenti un *asset* per lo sviluppo economico e sociale della Regione. Nel riconoscere le differenti caratterizzazioni del paesaggio regionale e le pressioni a cui è sottoposto, il PPR svolge un ruolo cardine per promuovere modalità efficaci di tutela, pianificazione e programmazione, al fine di rafforzare una responsabilità condivisa per la cura e la gestione coordinata del paesaggio, tra i diversi livelli di governo del territorio e con i cittadini.

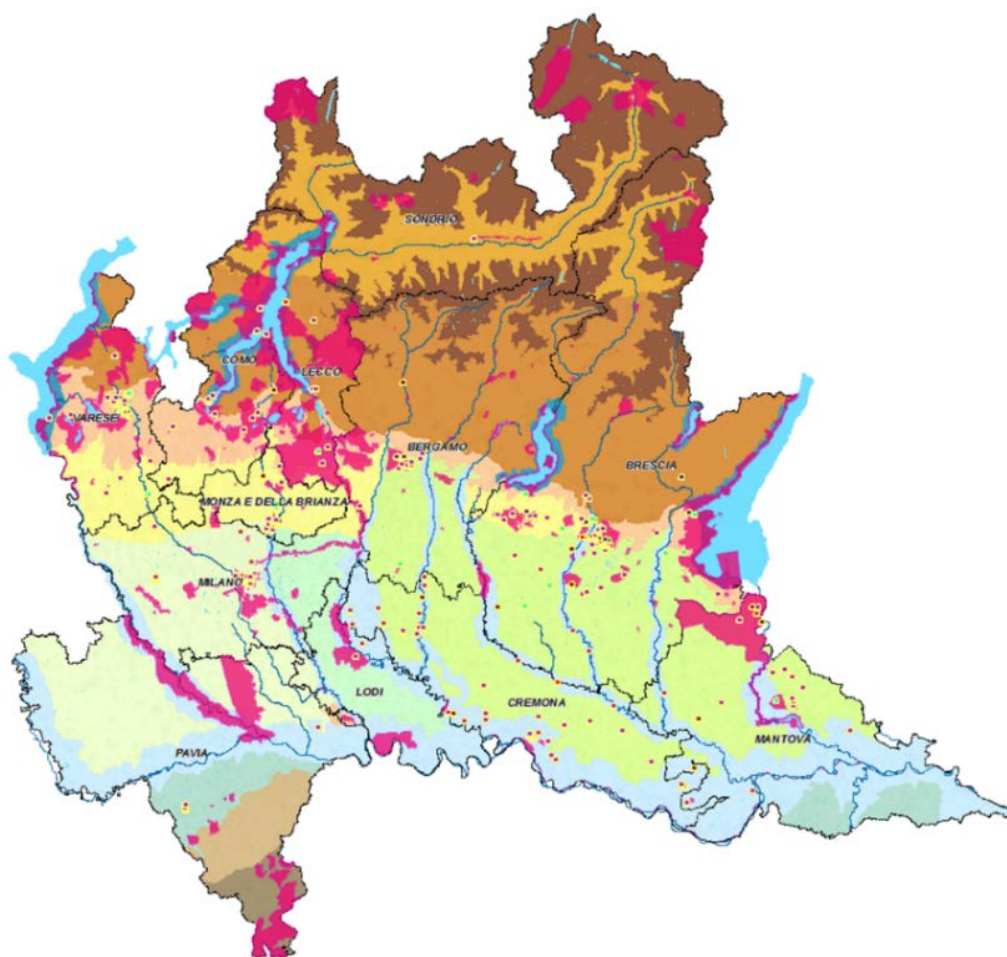
La proposta del nuovo piano paesaggistico del 2017, facendo propri i principi della Convenzione Europea del Paesaggio, particolarmente validi in una regione "densa" di diversità come la Lombardia, conferma la copertura di tutto il territorio regionale come ambito di azione del PPR e sviluppa proposte in cui la salvaguardia è strettamente associata alla gestione e progettazione di un paesaggio di qualità, con una esplicita integrazione tra la componente paesaggistica e ambientale.

Di seguito, sono illustrate le principali innovazioni introdotte, con riferimento al PPR 2010, dalla Proposta di Variante.

- La cartografia, sia conoscitiva che di progetto, è stata elaborata sulla base del Data Base Topografico di Regione Lombardia a scala 1:10.000 (il PPR vigente è al 1:300.000).
- I contenuti normativi e cartografici sono stati ridefiniti in piena coerenza con il Codice.

- Tutti gli ambiti assoggettati a tutela in Lombardia ai sensi dell'art.136 del Codice (888) sono stati ricondotti a sole 65 aggregazioni di immobili ed aree di valore paesaggistico di notevole interesse pubblico (vedi Fig. 4.1); per ciascuna aggregazione, di carattere territoriale e/o tipologico, sono state predisposte apposite schede che forniscono criteri per la gestione coordinata di aree e beni contigui ed omogenei per caratteristiche paesaggistiche, ricostruendo e semplificando la complessa stratificazione di tutele paesaggistiche vigenti in Lombardia.

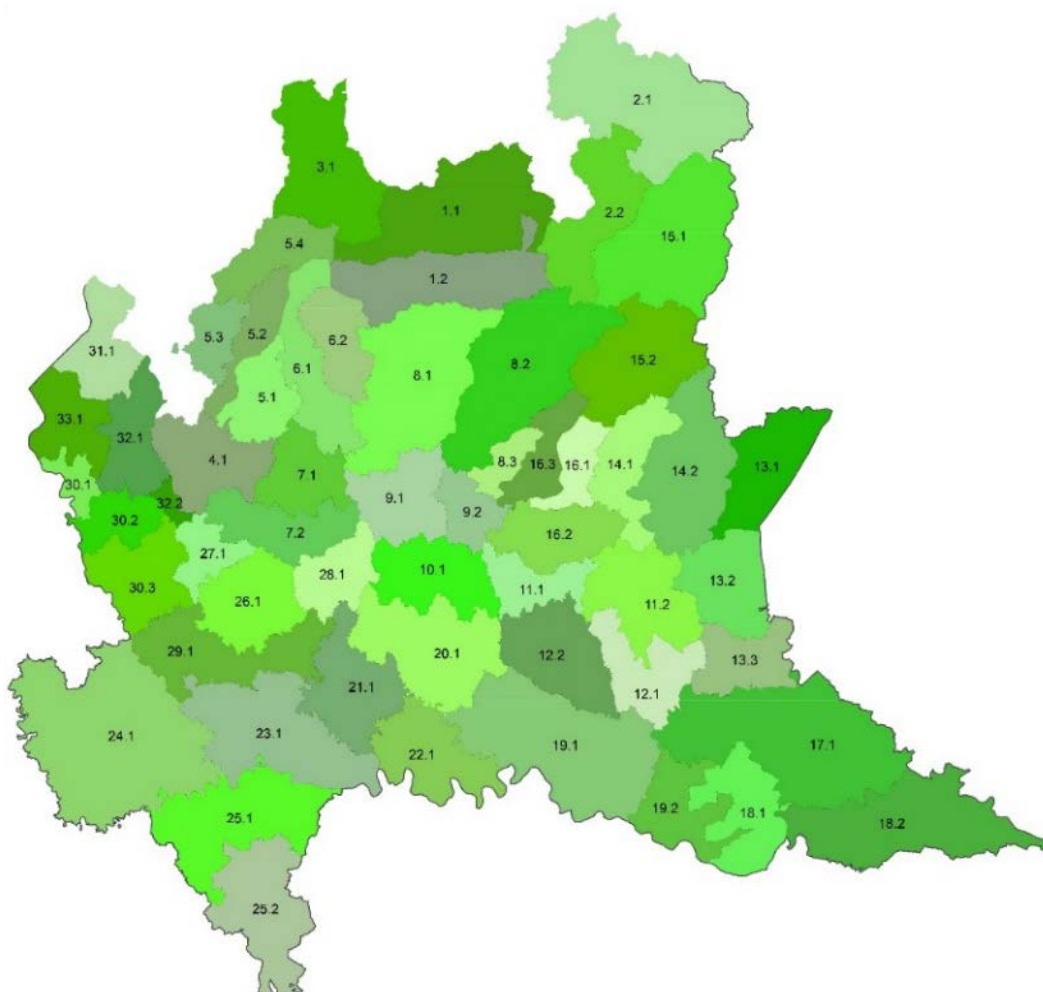
Figura 4.1 - Aggregazioni di immobili ed aree di valore paesaggistico di notevole interesse pubblico



- L'intero territorio regionale è stato suddiviso in 57 **Ambiti Geografici di Paesaggio (AGP)**, coerenti con gli Ambiti Territoriali Omogenei del Piano territoriale (vedi Fig. 4.2); per ognuno di essi è stata predisposta una scheda a supporto della pianificazione locale, che individua gli ambiti di tutela, valorizzazione e promozione paesaggistica per la pianificazione di livello sovracomunale. I contenuti di ogni scheda assumono un carattere d'indirizzo e orientamento: ad ogni AGP sono attribuiti obiettivi di qualità, orientamenti per

la sostenibilità, indirizzi e strategie, disposizioni progettuali e disciplina. Le Schede degli AGP rappresentano uno strumento di supporto e orientamento per i contesti locali, offrendo un sistema di informazioni, analisi e indirizzi funzionali alla gestione coordinata delle tutele e ad una pianificazione coordinata dell'intero ambito.

Figura 4.2 - Ambiti Geografici di Paesaggio del PPR



- Le disposizioni normative sono state direttamente collegate ai contenuti delle tavole progettuali, in modo che ad ogni elemento individuato corrispondesse una norma specifica; in particolare, due sezioni distinte della normativa sono state dedicate agli ambiti tutelati ai sensi del Codice (art.136 e 142 del D.Lgs 42/2004, rappresentati compiutamente nella Tavola PR.2 “Quadro dei beni tutelati per legge”) e agli elementi per i quali il piano prevede una specifica tutela paesaggistica (“Elementi qualificanti il paesaggio lombardo” introdotti e rappresentati nella Tavola PR.3).

- Il progetto di **Rete Verde Regionale (RVR)** costituisce il disegno di ricomposizione e valorizzazione del paesaggio lombardo (vedi Fig. 4.3), attraverso una *Green infrastructure* multifunzionale che ha come capisaldi gli elementi della Rete Ecologica Regionale e il sistema delle Aree protette. La RVR è l'infrastruttura territoriale primaria del PPR, all'interno della quale si coniugano la tutela della biodiversità e la riqualificazione paesaggistica del territorio. Essa si propone in tal senso di rafforzare i collegamenti e le relazioni tra aree caratterizzate da differenti gradi di qualità ambientale e paesaggistica, attivando in particolare progetti per la conservazione e il recupero dei paesaggi naturali, agricoli e periurbani abbandonati e compromessi. Il PPR individua gli Ambiti di ricomposizione della RVR, nelle sue diverse caratterizzazioni - naturalistica, agricola e storico-culturale - su cui indirizzare le azioni prioritarie di tutela, progetto e valorizzazione del paesaggio lombardo.

Figura 4.3 – Rete Verde Regionale



CAPITOLO 5. I Piani Territoriali Regionali d'Area

Un fondamentale strumento di governo del territorio regionale è rappresentato dal Piano Territoriale Regionale d'Area (PTRA) quale strumento di pianificazione strategica di vasta scala, volto a governare aree interessate da opere, interventi o destinazioni funzionali di livello regionale o sovraregionale.

Dal 2010 ad oggi in Regione Lombardia sono stati approvati n. 5 PTRA: Navigli, Montichiari, Media e Alta Valtellina, Valli Alpine, Franciacorta.

L'attuale legislatura, confermando il ruolo di governance e di programmazione territoriale di tale strumento, ha concluso il processo di approvazione del PTRA Media e Alta Valtellina nel luglio 2013; ha promosso e approvato, nel marzo 2015, il PTRA "Valli Alpine: le Orobie bergamasche e l'Altopiano Valsassina" e infine, sulla spinta di una istanza proveniente dal territorio, ha promosso un nuovo PTRA riguardante l'ambito della Franciacorta, avviato nel luglio 2015 e approvato a luglio 2017.

Il PTRA si configura, di fatto, come strumento attuativo di maggior dettaglio delle strategie e degli obiettivi individuati nel Piano Territoriale Regionale, determinando effetti diretti e indiretti - sia nel breve che nel lungo periodo - di diverso impatto sul territorio.

Le disposizioni e i contenuti del piano territoriale regionale d'area hanno efficacia diretta e cogente nei confronti dei Comuni e delle Province o della Città Metropolitana di Milano compresi nel relativo ambito, qualora previsto nello stesso PTRA (art. 20, comma 6, l.r. 12/2005, come modificato dalla l.r. 15/17 "Legge di semplificazione 2017") e forniscono nel contempo indirizzi e criteri per la pianificazione territoriale comunale, provinciale o della Città metropolitana. Il Piano integra nel territorio le politiche settoriali regionali e cerca di portarle a sistema per convogliare tutte le energie e le risorse possibili nell'attuazione del piano.

L'efficacia dei PTRA si misura nel perseguimento degli obiettivi e nell'attuazione delle azioni intersettoriali incluse in essi; per tale motivo la Struttura Pianificazione Territoriale della Giunta ha intrapreso il monitoraggio annuale e/o biennale dei diversi Piani, al fine di misurarne l'efficacia e le eventuali necessità di ri-orientamento.

A partire dal 2015 si è provveduto ad inserire nel geoportale e in open data i livelli informativi dei PTRA Navigli, Montichiari, Valtellina e Valli Alpine, unitamente ad una breve scheda riassuntiva degli enti interessati e del percorso di approvazione del piano con la messa a disposizione degli atti definitivi di approvazione, mentre per il PTRA Franciacorta sono stati pubblicati gli shapes e le relative schede.

A seguito delle modifiche che la Legge di semplificazione 2017 ha apportato alla l.r. 12/2005, anche per i PTRA è stato previsto l'aggiornamento annuale mediante il Programma Regionale di Sviluppo, ovvero mediante il Documento di Economia e Finanza Regionale (approvato con D.c.r. n. 1376 del 28/11/17).

Tutti i PTRA sono stati aggiornati recependo, nei rispettivi Documenti di piano, la novità apportata dalla suddetta Legge di semplificazione relativa alla verifica di compatibilità dei PGT rispetto ai contenuti del PTRA (non più effettuata dalla Regione, ma dalla Provincia o dalla Città metropolitana di Milano nell'ambito della valutazione di cui all'articolo 13, comma 5, della l.r. 12/2005). Inoltre, solo per i PTRA Valtellina, Montichiari e Navigli, sono stati introdotti anche puntuali aggiornamenti relativi a modifiche ed integrazioni intercorse a seguito di studi e progetti, sviluppo di procedure o atti della programmazione regionale, così come meglio specificato nei capitoli seguenti.

5.1 PTRA Valli Alpine: le Orobie Bergamasche e l'Altopiano Valsassina

Il PTRA Valli Alpine, approvato dal Consiglio Regionale con DCR n. 654 del 10 marzo 2015 ed entrato in vigore in data 29 aprile 2015, ha come obiettivo principale la valorizzazione della montagna lombarda, attraverso uno sviluppo economico sostenibile dei territori interessati da un'eccessiva compromissione del suolo.

L'obiettivo generale "Opportunità per uno sviluppo economico sostenibile e compatibile con i territori montani" è stato declinato in tre obiettivi specifici che sono rispettivamente:

- Ob. 1: "Valorizzare l'identità locale"
- Ob. 2: "Promuovere un nuovo modello di sviluppo basato sul turismo di qualità"
- Ob. 3: "Promuovere nuovi modelli insediativi per economizzare l'uso del suolo"

Tali obiettivi specifici sono stati, a loro volta, articolati in obiettivi operativi e azioni, per la realizzazione dei contenuti di Piano.

Risale al 2016 la formulazione di contributi valutativi sui PGT di 4 comuni compresi nell'ambito di piano (Ornica, Veduggio, Gromo e Valtorta), mentre nel corso del 2017 la valutazione ha riguardato la variante del PGT dei Comuni di Songavazzo e Barzio.

Il PTRA "Valli Alpine" è stato selezionato dalla Commissione Europea - Direzione Generale per la Politica Regionale - tra le otto migliori best practice di pianificazione territoriale su area vasta in Europa, sia per le modalità di costruzione del Piano secondo una logica di "Governance multilivello", sia per i contenuti di efficienza energetica introdotti nel Piano in attuazione della Strategia europea 2020.

5.2 PTRA Media e Alta Valtellina

Il Piano Territoriale Regionale d'Area Media e Alta Valtellina, approvato con DCR n. 97 del 30 luglio 2013 ed entrato in vigore in data 18 settembre 2013, mira allo sviluppo territoriale della Media e Alta Valtellina (MAV), coniugando la valorizzazione del patrimonio ambientale e paesistico con il governo delle opportunità economiche, ricercando sinergia e coordinamento fra strategie, politiche, progetti e strumenti di sviluppo socio-economico.

In particolare il piano interpreta la Valtellina non come area marginale della regione ma, al contrario, come area strategica al centro dello spazio alpino da valorizzare anche in termini di collegamenti transfrontalieri con le regioni alpine, nell'ottica di creare nuove opportunità e/o sinergie.

A seguito dell'approvazione del PTRA, nel corso del 2016 si è proseguita l'attività di monitoraggio iniziata nel 2015, per la verifica dell'attuazione delle azioni previste dal PTRA (prendendo atto dei primi risultati emersi dai report intermedi e dal rapporto finale di monitoraggio consegnati da ERSAF).

In particolare, nel Rapporto finale di monitoraggio è emerso che, pur trattandosi di uno primo step di monitoraggio effettuato a soli due anni dall'entrata in vigore del Piano e tenendo conto che non si ha ancora disponibilità completa ed uniforme dei dati, i temi analizzati mostrano un andamento del territorio della MAV che procede verso una assunzione progressiva di alcuni degli obiettivi del Piano.

Con l'aggiornamento 2017, si è provveduto ad aggiornare il Documento di piano vigente al fine di fornire una corretta interpretazione ed applicazione delle disposizioni prescrittive e di indirizzo del PTR, inoltre è stato introdotto un nuovo comma relativo alla competenza assegnata alla Provincia di Sondrio in materia di definizione dei domini sciabili (Obiettivo 1A - Riqualificazione dei domini sciabili, comma 2.18).

Infine, tenuto conto che a seguito sentenza TAR n. 1659 di luglio 2017 sono state annullate alcune disposizioni prescrittive del PTR, le stesse sono state evidenziate nelle norme del Documento di piano in corsivo e tra parentesi quadra.

5.3 PTR Montichiari

Il Piano Territoriale Regionale d'Area dell'Aeroporto di Montichiari, approvato con DCR n. 298 del 6 dicembre 2011, promuove lo sviluppo equilibrato dell'aeroporto e del territorio dei Comuni interessati.

Il Piano ha acquisito piena efficacia con la pubblicazione dell'avviso della sua approvazione avvenuta il 28 dicembre 2011 sulla Serie Avvisi e Concorsi n. 52 del BURL.

Con l'aggiornamento 2017, si è provveduto ad aggiornare il PTR vigente introducendo nel Documento di piano anche modifiche riguardanti il quadro programmatico (capitolo 2) e i contenuti disciplinari (capitolo 7). In particolare si è introdotto il riferimento in nota al nuovo PTCP di Brescia vigente, che contiene una nuova proposta di collegamento infrastrutturale all'aeroporto.

5.4 PTR Navigli Lombardi

Con DCR n. 72 del 16 novembre 2010 il Consiglio Regionale ha approvato il Piano Territoriale Regionale d'Area dei Navigli Lombardi, che si prefigge l'obiettivo di promuovere la valorizzazione e lo sviluppo equilibrato del territorio dei comuni rivieraschi dei 5 Navigli. Il Piano ha acquistato piena efficacia con la pubblicazione dell'avviso della sua approvazione avvenuta il 22 dicembre 2010 sull'Estratto dalla Serie Inserzioni e Concorsi n. 51 del BURL.

Nel corso del 2017 sono stati esaminati i PGT o varianti al PGT, di 6 Comuni compresi nell'ambito di Piano; è stato fornito il parere di compatibilità per 8 progetti ricadenti nella fascia di tutela dei Navigli; è stato espresso il parere di compatibilità per il PTCP della Provincia di Monza e Brianza.

Alla data del 31.12.2017 risultano adeguati ai contenuti del PTR i PGT di 39 comuni, su un totale di 51.

Nell'ambito dell'espressione del parere di compatibilità, si è valutato in particolare il grado di recepimento della prescrizione cogente per la preservazione delle aree libere presenti all'interno della fascia dei 100 metri dalle sponde dei Navigli e della prescrizione di indirizzo per la valorizzazione del territorio agricolo e ambientale per una larghezza di 500 metri dalle sponde dei Navigli. Ulteriore attenzione è stata posta ai punti di interferenza con le future infrastrutture di rete e con la rete ecologica regionale (R.E.R.).

Si è verificato il grado di realizzazione della rete ciclabile prevista nel PTRA in rapporto con le piste ciclabili di livello locale, anche come alternativa sostenibile e concorrente con altri mezzi di trasporto privato e pubblico e fornendo una lettura anche in termini di utilizzo turistico.

Con l'aggiornamento 2017, si è provveduto ad aggiornare il PTRA vigente introducendo nel Documento di piano alcune modifiche al testo per quanto riguarda i riferimenti all'evento EXPO 2015 ormai trascorso, il coordinamento con altri atti della programmazione regionale ed infine integrando la disciplina applicativa per una migliore e più corretta interpretazione ed applicazione delle disposizioni prescrittive e di indirizzo.

In relazione al passaggio di competenza, dalla Regione alle Province e alla Città metropolitana di Milano, per l'espressione del parere di compatibilità dei PGT dei comuni interessati dal PTRA, è stato organizzato a novembre 2017 un incontro con le Province e la Città metropolitana di Milano, durante il quale sono stati illustrati i contenuti normativi del Piano e le modalità di espressione del parere.

5.5 PTRA Franciacorta

La Giunta regionale, raccogliendo un'istanza del territorio, ha dato avvio al procedimento di approvazione del PTRA Franciacorta nel luglio 2015. Il PTRA è stato approvato con deliberazione del Consiglio Regionale 18 luglio 2017, n. X/1564 pubblicata sul BURL n. 38, Serie ordinaria del 21 settembre 2017.

L'ambito del PTRA è costituito da 22 Comuni, appartenenti alla Provincia di Brescia, su cui potranno svilupparsi azioni differenti in relazione agli obiettivi specifici di relativa pertinenza territoriale. Potranno cioè essere sviluppate talune azioni che comprendono tutti i Comuni ed altre azioni che riguarderanno solo un limitato numero di Comuni o ambiti territoriali specifici.

In particolare, i Comuni interessati sono stati suddivisi in due tipologie a diversa valenza operativa:

- i 18 Comuni appartenenti ai territori della Denominazione di Origine Controllata e Garantita (DOCG) del Franciacorta, definiti comuni "CORE";
- i 4 Comuni circostanti che formano, per alcuni tratti del perimetro, una zona "filtro" attorno ai precedenti, definiti comuni "BUFFER".

Gli altri enti territoriali coinvolti sono: il Parco Regionale dell'Oglio Nord, la Comunità Montana Sebino bresciano e la Provincia di Brescia.

Obiettivo generale del piano è proporre soluzioni di sviluppo del territorio innovative, capaci di coniugare le esigenze di attrattività e di competitività dell'area con scenari di razionalizzazione nell'uso del territorio anche con l'intento di sperimentare l'applicazione della l.r. 31/2014. Tale obiettivo è stato espresso nel seguente slogan *"Qualità di un territorio come risultante della qualità dei suoi prodotti e del modo di vivere dei suoi abitanti"* ed è stato declinato nei seguenti 3 obiettivi strategici:

- 1) Orientare lo sviluppo del territorio basato sulla riduzione del consumo di suolo e sulla rigenerazione urbana (prima sperimentazione delle disposizioni della l.r. 31/2014);
- 2) Promuovere l'attrattività e competitività territoriale (attraverso la valorizzazione delle identità culturali e potenzialità turistiche locali, la qualificazione edilizia e paesaggistica del territorio);
- 3) Sostenere un sistema accessibile e integrato di servizi e mobilità sostenibile.

Gli elementi innovativi del Piano riguardano principalmente la sperimentazione della l.r. 31/2014 per la riduzione del consumo di suolo, gli indirizzi per la pianificazione degli ambiti assoggettati a tutela (Bellezze di insieme), le linee guida per i PGT per migliorare l'inserimento paesaggistico degli interventi edilizi, la proposta di un Regolamento Edilizio Unico per i 22 Comuni dell'area, uno schema di Mobilità sostenibile integrato.

Per dare attuazione ad alcune azioni prioritarie del PTR, nel 2017 è stato attivato il progetto sugli strumenti e i profili di GOVERNANCE, che sarà sviluppato nel corso del 2018 con i tecnici della D.G. Territorio e con il supporto di PoliS-Lombardia. Tale progetto prevede un'attività di accompagnamento ai 22 Comuni compresi nel Piano, con l'ottica di sviluppare il tema della riduzione del consumo di suolo e della perequazione territoriale, nonché per iniziare le analisi propedeutiche alla futura redazione della "Carta unica del paesaggio" e dello studio geologico omogeneo per i 22 Comuni.

CAPITOLO 6. I Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale

Il processo di pianificazione provinciale, anche se iniziato precedentemente alla l.r. 12/2005, ha però trovato compiuta disciplina negli articoli 15, 16, 17 e 18 di detta legge, che ne determinano i contenuti, le procedure di approvazione e gli effetti sul territorio; in particolare l'art. 18 individua gli aspetti di efficacia prescrittiva e prevalente sulle previsioni dei Piani di Governo del Territorio comunali.

Importanti integrazioni e modifiche alla L.R. 12/2005 relativamente alla pianificazione provinciale sono state apportate dalla L.R. 4/2008.

In rapporto ai contenuti dei PTCP stabiliti dalla L.R. 12/2005 e al grado di adeguamento dei PTCP a tali disposizioni, si possono suddividere i PTCP secondo le seguenti categorie:

- PTCP approvati antecedentemente alla L.r. 12/2005, secondo i disposti della l.r. 1/2000;
- PTCP approvati successivamente alla L.r. 12/2005;
- PTCP, o loro varianti di adeguamento, approvati successivamente alla l.r. 12/2005 così come modificata dalla l.r. 4/2008.

Inoltre, si segnala che nel corso del 2017 due province hanno adottato una variante al PTCP vigente. In particolare:

- la provincia di Como ha adottato, con DCP n. 5 del 24//01/2017, una variante al PTCP (approvato nel 2006) che riguarda la ripermimetrazione di un'area interessata da un progetto di rilevanza sovracomunale, al fine di renderla coerente con una previsione di trasformazione del Comune di Villa Guardia (ATP/5). Regione Lombardia si è espressa in merito alla conformità e compatibilità della variante con gli atti di programmazione e pianificazione regionali con DGR n. X/7360 del 13/11/2017;
- la provincia di Monza ha adottato, con DCP n. 15 del 31//05/2017, una variante alla normativa del PTCP (approvato nel 2012). Regione Lombardia si è espressa in merito alla conformità e compatibilità della variante con gli atti di programmazione e pianificazione regionali con DGR n. X/7148 del 2/10/2017.

La tabella e la figura seguenti riepilogano lo stato della pianificazione provinciale al 2017.

Tabella 6.1 - Stato della pianificazione provinciale

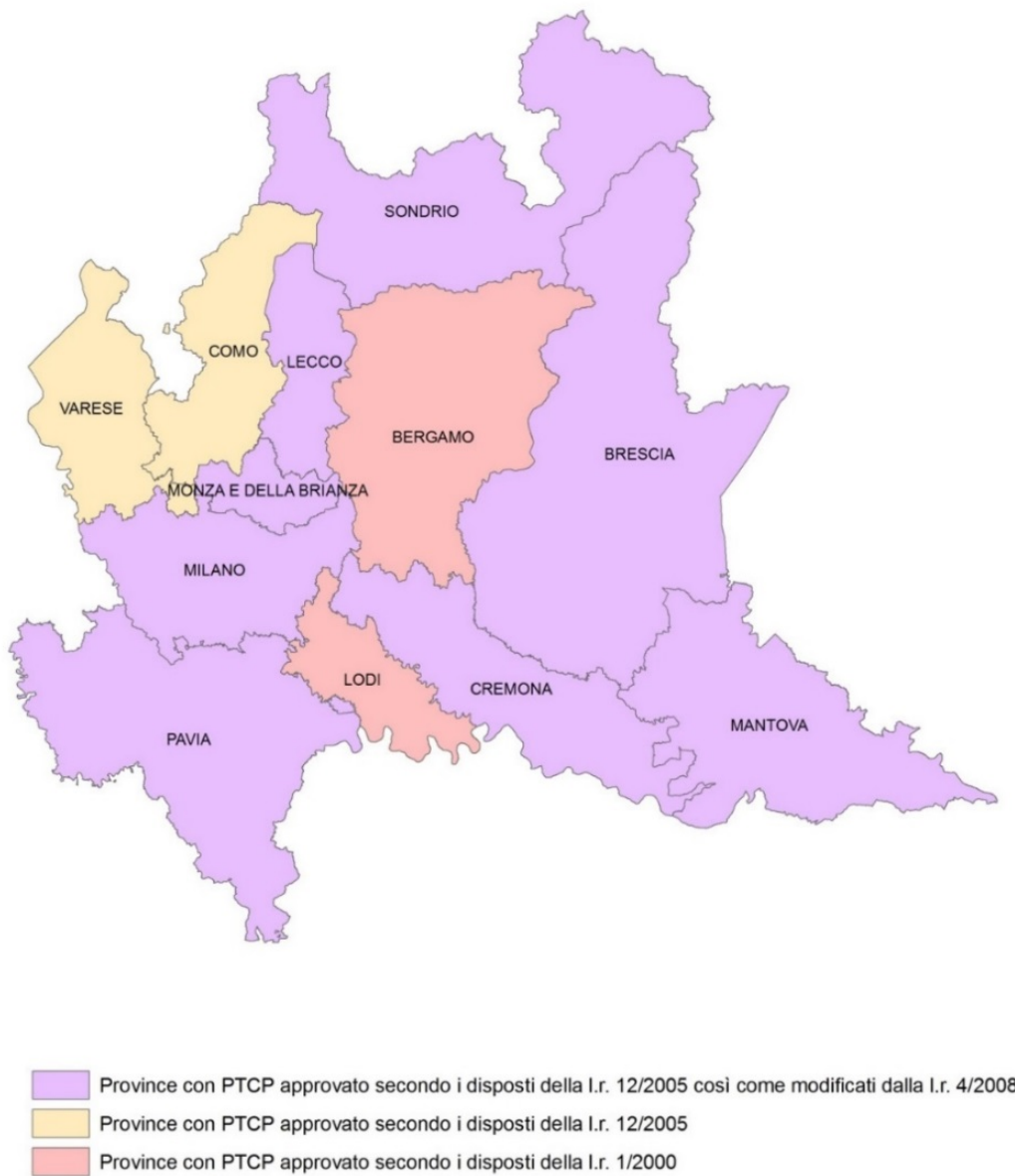
Province	Adozione del PTCP	Approvazione del PTCP	Pubblicazione sul B.U.R.L.	Adozione di eventuali varianti	Approvazione di eventuali varianti	Pubblicazione sul B.U.R.L. di eventuali varianti
BG	D.C.P. n. 61 del 17/09/2003	D.C.P. n. 40 del 22/04/2004	BURL n. 31 del 28/07/2004	D.C.P. n. 62 del 4/07/2014		

Relazione annuale sullo stato della pianificazione territoriale in Lombardia 2017

Province	Adozione del PTCP	Approvazione del PTCP	Pubblicazione sul B.U.R.L.	Adozione di eventuali varianti	Approvazione di eventuali varianti	Pubblicazione sul B.U.R.L. di eventuali varianti
BS	D.C.P. n. 41 del 03/11/2003	D.C.P. n. 22 del 21/04/2004	BURL n. 52 del 22/12/2004	D.C.P. n. 14 del 31/03/2009 D.C.P n.2 del 13/1/2014	D.C.P. n. 31 del 13/6/2014	B.U.R.L. n.45 del 5/11/2014
CO	D.C.P. n. 68 del 25/10/2005	D.C.P. n. 59/35993 del 2/8/2006	BURL n.38 del 20/09/2006	Var PTCP con DCP n.5 del 24/1/2017	DPP n.131 del 19/12/2017	
CR	D.C.P. n. 4 del 16/01/2002	D.C.P. n. 95 del 9/07/2003	BURL n. 42 del 15/10/2003	D. C. P. n. 72 del 28/5/2008 D.C.P. n. 65 del 30/7/2013	D.C.P. n. 66 del 8/4/09D.C.P. n. 113 del 23/12/2013	BURL n.20 del 20/5/2009 B.U.R.L. n. 2 del 8/1/2014
LC	D.C.P. n. 76 del 15/09/2003	D.C.P. n. 16 del 04/03/2004	BURL n. 14 del 31/03/2004	D.C.P. n. 49 del 24/7/2008 D.C.P. n. 81 del 16/12/2013	D.C.P. PTCP n. 7 del 23-24/3/2009 D.C.P. n. 40 del 9/6/2014	BURL n.20 del 20/5/2009 B.U.R.L. n. 33 del 13/8/2014
LO	D.C.P. n. 27 del 21/04/2004	D.C.P. n. 30 del 18/07/2005	BURL n. 6 del 08/02/2006	D.C.P. n. 8 del 06/04/2009 (sospesa)		
MN	D.C.P. n. 28 del 24/09/2001	D.C.P. n. 61 del 28/11/2002	BURL n. 5 del 29/01/2003	D.C.P. n. 23 del 26/05/2009	D.C.P. n. 3 del 08/02/2010	BURL n.14 del 7/4/2010
MI	D.C.P. n. 27 del 25/09/2002	D.C.P. n. 55 del 14/10/2003	BURL n. 45 del 05/11/2003	D.C.P. n. 16 del 7/6/2012	D.C.P. n. 93 del 17/12/2013	B.U.R.L. n. 12 del 19/3/2014
MB	D.C.P. n. 31 del 22/12/2011	D.C.P. n. 16 del 10/7/2013	B.U.R.L. n. 43 del 23/10/2013	Var PTCP con DCP n.15 del 31/5/2017		
PV	D.C.P. n. 50 del 13/09/2002	D.C.P. n. 53/33382 del 7/11/2003	BURL n. 53 del 31/12/2003	D.C.P. n. 140 del 20/12/2001	D.C.P. n. 30 del 23/4/2015	BURL n. 37 del 9/9/2015.
SO	D.C.P. n. 29 del 20/04/2009	D.C.P. n. 4 del 25/01/2010	BURL n.14 del 7/4/2010			
VA	D.C.P. n. 33 del 15/06/2006	D.C.P. n. 27 del 11/04/2007	BURL n.18 del 02/05/2007			

Fonte: Regione Lombardia

Figura 6.1 - Stato di approvazione dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale



Fonte: Regione Lombardia

CAPITOLO 7. I Piani di Governo del Territorio

7.1 Monitoraggio della predisposizione dei PGT

Con l'approvazione del Piano di Governo del Territorio (PGT) del Municipio di Gravedona (parte dell'attuale Comune di Gravedona ed Uniti), avvenuta il 22.11.2017, tutti i Comuni lombardi hanno approvato almeno un PGT, concludendo il lungo percorso di pianificazione iniziato nel 2005 con la l.r.12/2005. Ciò nonostante, sussistono ancora alcuni problemi sulla vigenza degli atti di Piano per i Comuni riportati nella sottostante tabella.

Tabella 7.1 – Comuni senza PGT efficace al 31/12/2017

	Provincia	Comune	Data di approvazione
1	Bergamo	Isso	11/11/2013
2	Como	Magreglio	21/10/2013
3	Lecco	Marterone	23/04/2014
4	Pavia	Pizzale	14/07/2015
5	Pavia	Velezzo Lomellina	05/11/2014

Fonte: Regione Lombardia

I sopra riportati Comuni, pur avendo approvato in via definitiva il proprio PGT, non hanno provveduto alla sua pubblicazione sul BURL, per diverse ragioni, pertanto tali piani non hanno acquistato efficacia ai sensi del comma 11 dell'art. 13 della l.r. 12/2005. Lo stato dei PGT nei Comuni lombardi, aggregati su base provinciale, è rappresentato nella tabella 7.2 e mappato in figura 7.1.

Tabella 7.2 – Stato dei PGT al 31/12/2017 per provincia

Province	PGT approvati	PGT efficaci	Totale Comuni	% PGT vigenti
Bergamo	1	241	242	99
Brescia	0	205	205	100
Como	1	150	149	99
Cremona	0	115	115	100
Lecco	1	87	86	99
Lodi	0	61	60	100
Milano	0	134	134	100
Monza e della Brianza	0	55	55	100
Mantova	0	69	66	100
Pavia	2	186	188	99
Sondrio	0	77	77	100
Varese	0	139	139	100
TOTALE	5	1511	1516	99

Fonte: Regione Lombardia

Figura 7.1 - Localizzazione geografica dei Comuni ancora privi di PGT efficace al 31/12/2017



Fonte: Regione Lombardia

7.2 Caratterizzazione delle richieste di pubblicazione dei PGT

La l.r. 12/2005 prevede che gli atti del PGT comunale acquistino efficacia con la pubblicazione dell'avviso della loro approvazione definitiva sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia.

Tale pubblicazione è subordinata:

- all'invio alla Regione e alla provincia degli atti del PGT in forma digitale;
- alla verifica della completezza della componente geologica del PGT e alla positiva verifica del corretto recepimento delle prescrizioni dettate dai competenti uffici regionali in materia geologica.

Pertanto a Regione Lombardia, coadiuvata dalle Province di Cremona e Varese¹, pervengono le citate richieste di pubblicazione, previste anche per le varianti e le rettifiche ai PGT.

Di seguito sono riportati i dati delle richieste pervenute a Regione Lombardia, Provincia di Cremona e Provincia di Varese, da parte dei Comuni lombardi nel corso del 2017, comparati con le annate precedenti.

Come si evidenzia in tabella 7.3, le richieste di varianti pervenute nel 2017 hanno registrato un incremento. Complessivamente, con il ridursi dei piani relativi all'intero territorio comunale, l'attività è comunque contratta rispetto al 2014.

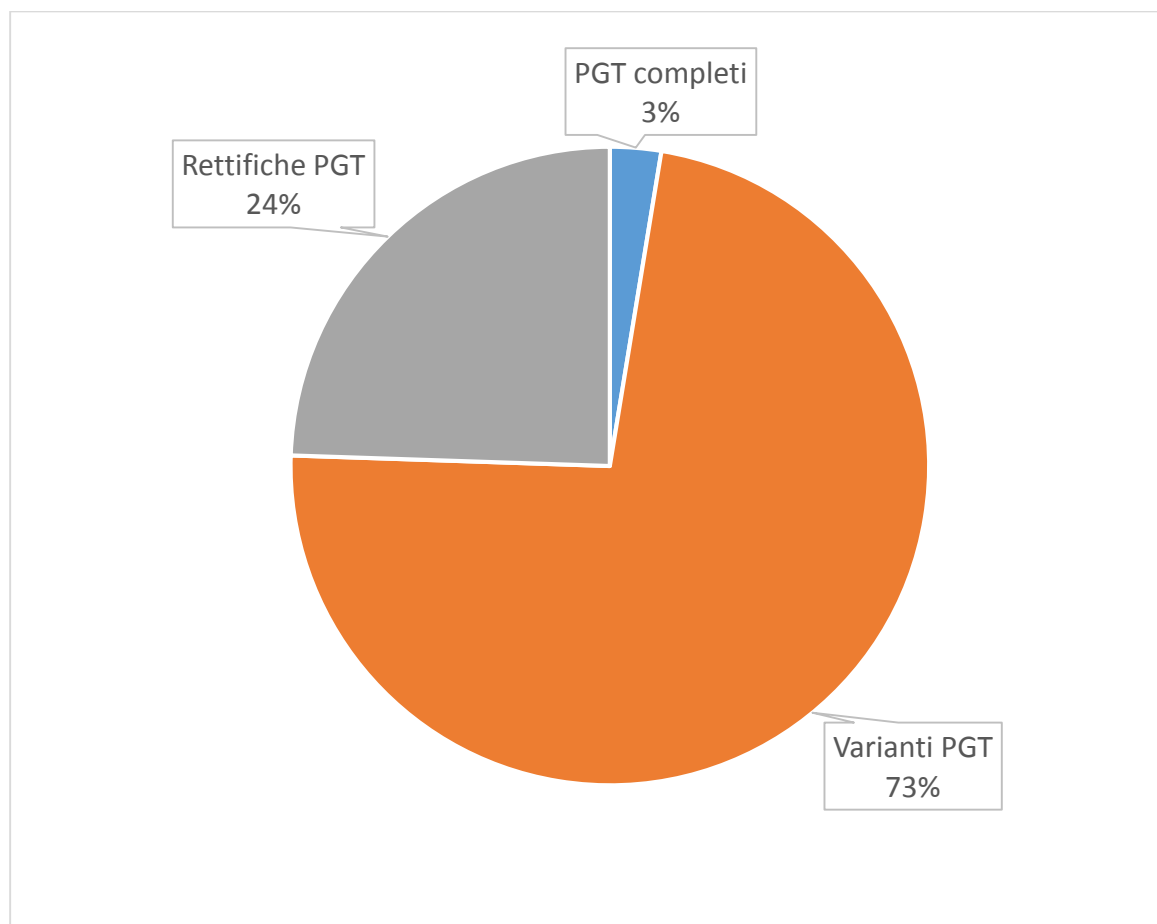
Tabella 7.3 – Numero richieste pervenute per tipo di PGT

Tipo PGT	Numero richieste			
	2017	2016	2015	2014
PGT completi	11	23	64	211
Varianti al PGT	310	245	244	287
Rettifiche al PGT	104	118	106	99
Totale	425	386	414	597

Fonte: Regione Lombardia

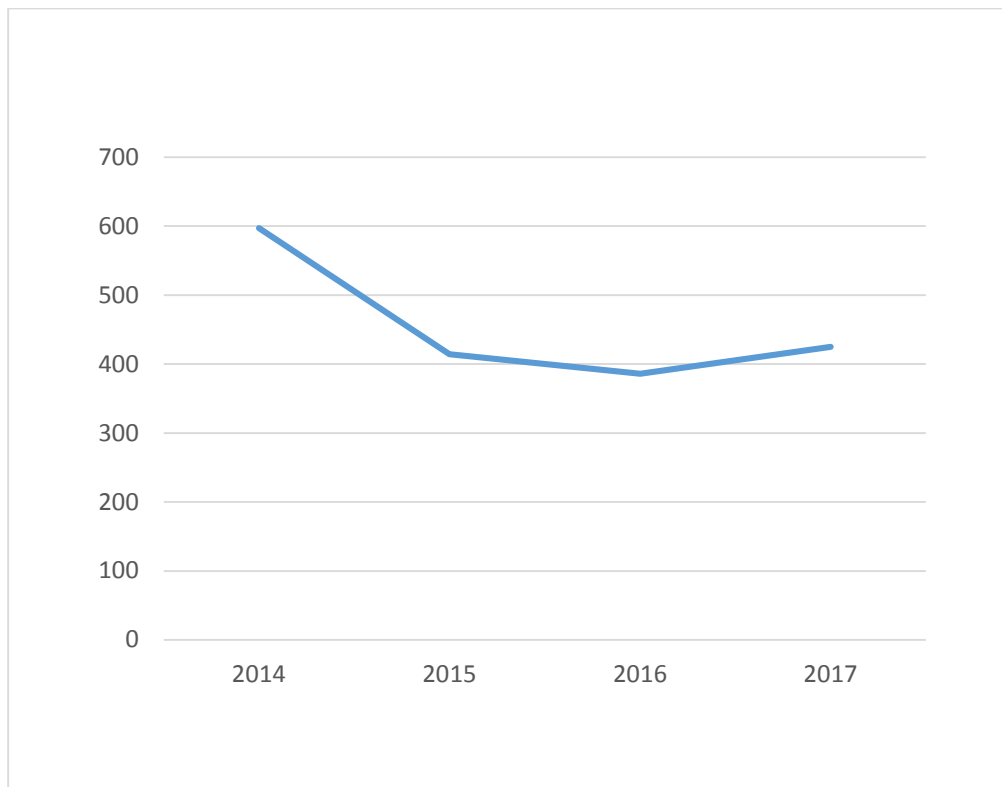
¹ Esiste specifico accordo tra Regione Lombardia e queste due Province secondo cui nelle attività istruttoria e di pubblicazione relative ai due specifici ambiti provinciali i due Enti locali coadiuvano l'Ente regionale.

Figura 7.2 – Ripartizione delle richieste pervenute per tipo di PGT



Fonte: Regione Lombardia

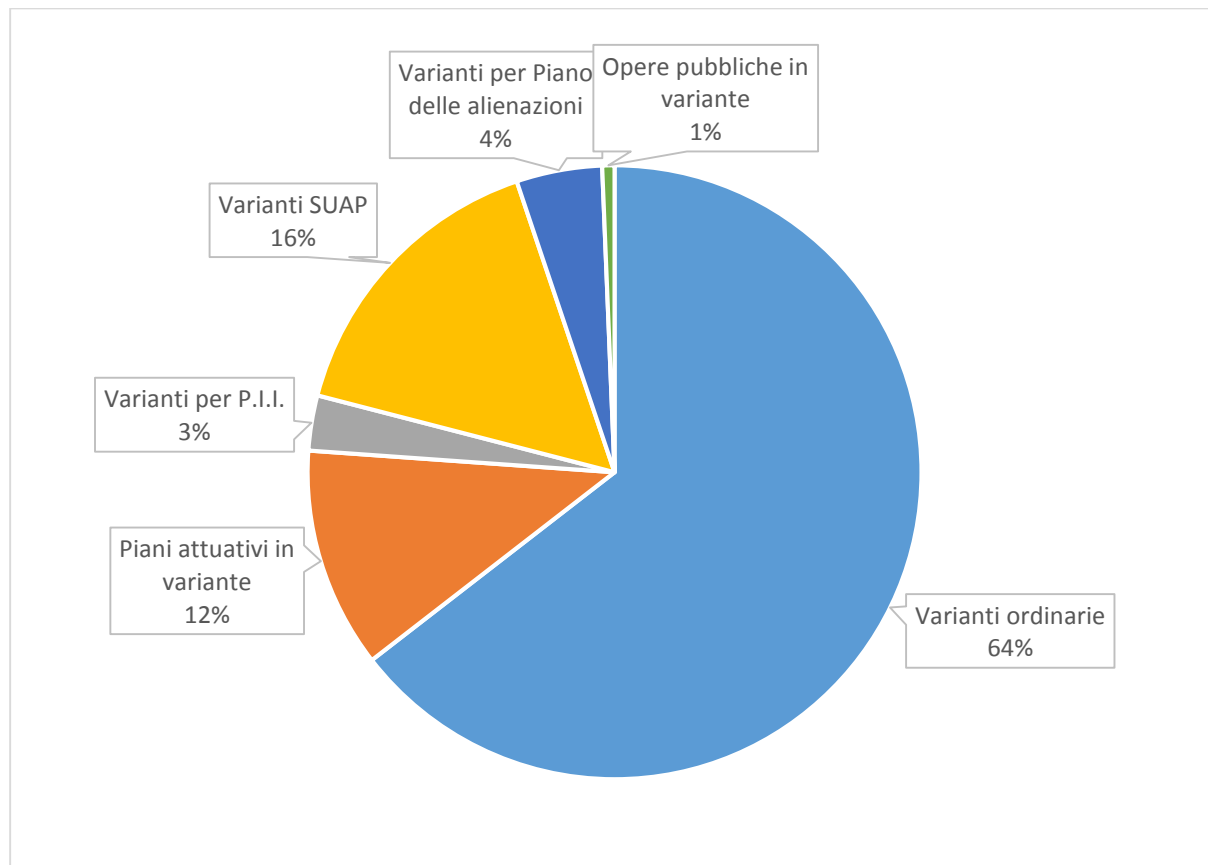
Figura 7.3 – Andamento delle richieste pervenute



Fonte: Regione Lombardia

Per quanto concerne le tipologie di varianti oggetto di richiesta di pubblicazione, il dato sintetico relativo al 2017 è riportato nel grafico seguente.

Figura 7.4 – Caratterizzazione delle richieste di variante al PGT pervenute



Fonte: Regione Lombardia

7.3 Verifiche di compatibilità dei PGT con il PTR

Le valutazioni di compatibilità tra Piano di Governo del Territorio Comunale (PGT) e Piano Territoriale Regionale della Lombardia (PTR) vengono effettuate ai sensi dei commi 5 e 8 dell'art. 13 della l.r. 12/05, con riferimento al solo Documento di Piano (DdP) del PGT.

Tali valutazioni sono finalizzate alla verifica dell'assunzione degli obiettivi del PTR - approvato con dCR n. 951 del 19/01/10 e annualmente aggiornato - all'interno dei PGT o loro varianti e, in ottemperanza all'art. 20, comma 2, della LR 12/05, nell'accertamento dell'idoneità del PGT, o della variante, a concorrere al conseguimento degli obiettivi fissati nel Piano Regionale, con particolare riferimento agli obiettivi prioritari di interesse regionale e sovraregionale definiti dalla stessa l.r. 12/05 e puntualmente elencati dallo stesso PTR.

Con l'aggiornamento del PTR del 2016 (approvato dal Consiglio regionale il 22 novembre 2016 con DCR X/1315, pubblicato sul BURL SO n. 50 del 12/12/2016 e sul BURL SO n. 52 del 28/12/2016) i comuni lombardi interessati da obiettivi prioritari di interesse regionale e sovraregionale o ricadenti

nell'ambito territoriale dei PTRAs e pertanto tenuti all'invio del PGT in Regione per l'espressione del parere di compatibilità, risultavano essere 549.

Nel corso del 2017 sono stati istruiti 50 strumenti urbanistici (varianti generali o parziali) suddivisi in relazione all'obiettivo prioritario come specificato nella Tabella 7.4.

Tabella 7.4 – Numero di istruttorie effettuate per tipo di obiettivo prioritario

Obiettivo prioritario	PGT/varianti istruite
Zone di preservazione e salvaguardia ambientale – Ambiti lacuali <i>Ambiti dei laghi di Como, Garda, Maggiore, Iseo, Idro, Lugano</i>	7
Zone di preservazione e salvaguardia ambientale – Siti Unesco	2
Infrastrutture della mobilità	24
Infrastrutture per la difesa del suolo	1
Piani Territoriali Regionali d'Area <i>PTRA Navigli Lombardi, Aeroporto di Montichiari, Media e Alta Valtellina, Valli Alpine</i>	4
Poli di sviluppo regionale <i>Capoluoghi di provincia</i>	2
Comuni interessati da due o più obiettivi prioritari	10
Totale	50

Le valutazioni di compatibilità riferite ai PTRAs sono state effettuate da Regione Lombardia fino alla modifica all'art. 20, comma 6, della l.r. 12/05, operata con la l.r. n. 15 del 26 maggio 2017 (Legge di Semplificazione 2017) la quale ha attribuito tale competenza alle Province e alla Città Metropolitana. Dal punto di vista della provenienza i vari strumenti urbanistici istruiti risultano distribuiti come illustrato nella tabella 7.5.

Tabella 7.5 – Numero di istruttorie effettuate per provincia di provenienza

Province	PGT/varianti istruite
<i>Bergamo</i>	7
<i>Brescia</i>	16
<i>Como</i>	6
<i>Cremona</i>	1
<i>Lecco</i>	1
<i>Lodi</i>	0
<i>Milano</i>	10
<i>Monza e della Brianza</i>	1
<i>Mantova</i>	0
<i>Pavia</i>	2
<i>Sondrio</i>	2
<i>Varese</i>	4
Totale	50

PARTE TERZA

MONITORAGGIO DELLE DINAMICHE TERRITORIALI E ANALISI DEI CONTENUTI DELLA PIANIFICAZIONE

CAPITOLO 8. Aree escluse dai Comuni per il recupero dei seminterrati. Un'analisi a campione

La L.R. 10 marzo 2017, n. 7 *Recupero dei vani e locali seminterrati esistenti*, e sue modifiche, con lo scopo di favorire il recupero dei seminterrati esistenti, permette di derogare dalle disposizioni dei PGT e dei Regolamenti edilizi vigenti nei rispettivi territori comunali. Le Amministrazioni comunali possono però, ai sensi dell'art. 4 della legge, escludere determinati ambiti del proprio territorio dall'applicazione della legge per specifiche ragioni di salvaguardia, e in particolare per ragioni di:

- tutela paesaggistica;
- igienico-sanitaria;
- difesa del suolo e rischio idrogeologico in particolare derivante dalle classificazioni P2 e P3 del Piano di Gestione Rischio Alluvioni (PGRA) nel bacino del fiume Po.

Queste analisi riguarderanno un campione di corsi d'acqua citati nel seguito.

8.1 Metodologia

L'articolo 4 della L.R. n. 7/2017 stabilisce che "(...) i comuni, con deliberazione del Consiglio comunale, motivata in relazione a specifiche esigenze di tutela paesaggistica o igienico-sanitaria, di difesa del suolo e di rischio idrogeologico in particolare derivante dalle classificazioni P2 e P3 del Piano di Gestione Rischio Alluvioni nel bacino del fiume Po (PGRA), possono disporre l'esclusione di parti del territorio dall'applicazione delle disposizioni della presente legge (...)".

Al fine di verificare che sia garantita la sicurezza del territorio, ratio dell'articolo 4, si è condotta l'analisi dell'applicazione dell'articolo stesso, in relazione all'esclusione territoriale dall'applicazione della legge, in tre ambiti territoriali specifici:

- l'asta del Torrente Seveso,
- l'asta del Fiume Lambro Meridionale,
- l'asta del Fiume Oglio Sopralacuale.

Si è eseguita l'analisi utilizzando la seguente procedura:

- sono stati presi in considerazione i contenuti degli atti trasmessi da parte dei comuni;
- in alcuni casi i comuni hanno trasmesso a corredo degli atti i dati georeferenziati (corrispondenti all'individuazione geografica) delle aree escluse (shapefile);
- per i Comuni che hanno deliberato esclusioni territoriali, sono state georeferenziate le aree escluse, con l'aiuto degli shapefile eventualmente trasmessi dagli stessi;
- la mappa georeferenziata delle esclusioni territoriali così tracciata è stata messa a confronto con le mappe georeferenziate delle aree allagabili con pericolosità P3 e P2 fissate dal PGRA (fonte: Regione Lombardia) e della fattibilità geologica redatta nei Piani di Governo del Territorio vigenti (PGT) (fonte: PGT comunali);

- si sono quindi approfondite direttamente con i comuni le situazioni con aree allagabili che interessano l'edificato esistente.

Per il Torrente Seveso e il Fiume Lambro Meridionale, nelle mappe di pericolosità del Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni (PGRA) sono state delimitate, per la prima volta omogeneamente a scala di asta, le aree allagabili per piene frequenti (P3 – indicativamente con tempi di ritorno di 10 - 20 anni) e per piene poco frequenti (P2 – indicativamente con tempi di ritorno di 100-200 anni).

Per il Fiume Oglio sopralacuale, il PGRA ha introdotto delle modifiche alle aree allagabili per le piene frequenti e poco frequenti, rispetto a quanto già contenuto nel Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI) del bacino del fiume Po (approvato nel 2001) e già recepito dai comuni nel proprio PGT.

Nota di chiarimento sulla legenda delle mappe riportate:

Pericolosità: le mappe di pericolosità evidenziano le aree potenzialmente interessate da eventi alluvionali secondo gli scenari di bassa probabilità (P1 - alluvioni rare con T=500 anni), di media probabilità (P2 - alluvioni poco frequenti con T=100-200 anni) e alta probabilità (P3 - alluvioni frequenti con T=20-50 anni), caratterizzandone l'intensità (estensione dell'inondazione, altezze idriche, velocità e portata);

Rischio: le mappe del rischio di alluvioni classificano in 4 classi di rischio (da R4 rischio molto elevato a R1 rischio moderato) le potenziali conseguenze negative derivanti dell'evento alluvionale sugli elementi esposti (infrastrutture e strutture strategiche, beni ambientali, storici e culturali, attività economiche, impianti a rischio di incidente rilevante) che ricadono entro le aree allagabili individuando il numero indicativo di abitanti interessati.

8.2 Applicazione in tre ambiti territoriali specifici

8.2.1 Torrente Seveso

Per il Torrente Seveso, nel PGRA sono state delimitate aree allagabili P3 e P2 nei comuni di Milano, Bresso, Cormano, Cusano Milanino, Paderno Dugnano, Varedo, Bovisio Masciago, Cesano Maderno, Seveso, Barlassina, Lentate sul Seveso, Carimate, Cantù, Cucciago, Fino Mornasco, Vertemate con Minoprio, Casnate con Bernate, Luisago, Villa Guardia, Grandate e Montano Lucino. **I comuni nei quali le aree allagabili interessano aree già edificate con discrete superfici** sono Villaguardia, Luisago, Casnate con Bernate, Vertemate con Minoprio, Cucciago, Cantù, Carimate, Lentate sul Seveso, Barlassina, Bovisio Masciago, Paderno Dugnano, Cormano, Cusano Milanino, Bresso e Milano. Di questi comuni solo Carimate, Cucciago e Luisago non hanno escluso tali aree dall'applicazione della legge 7/2017. A Carimate e Luisago si tratta di aree industriali e pertanto non ricadenti nelle tipologie di cui all'art. 1 della legge 7/2017. A Cucciago si tratta di due edifici agricoli.

Complessivamente i Comuni posti sull'asta del Seveso hanno, pertanto, correttamente interpretato l'art. 4 della l.r. 7/2017 agendo a favore della sicurezza.

Figura 8.1: Presenza (in verde) o assenza (in rosso) di delibera di esclusione territoriale ai sensi della l.r. n. 7/2017, art. 4 nei Comuni posti sull'asta del torrente Seveso

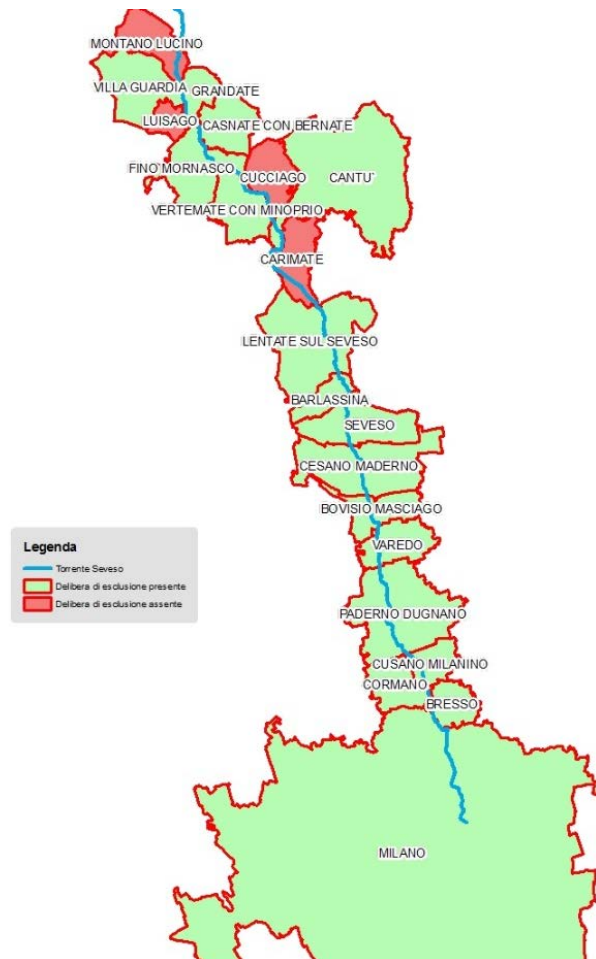
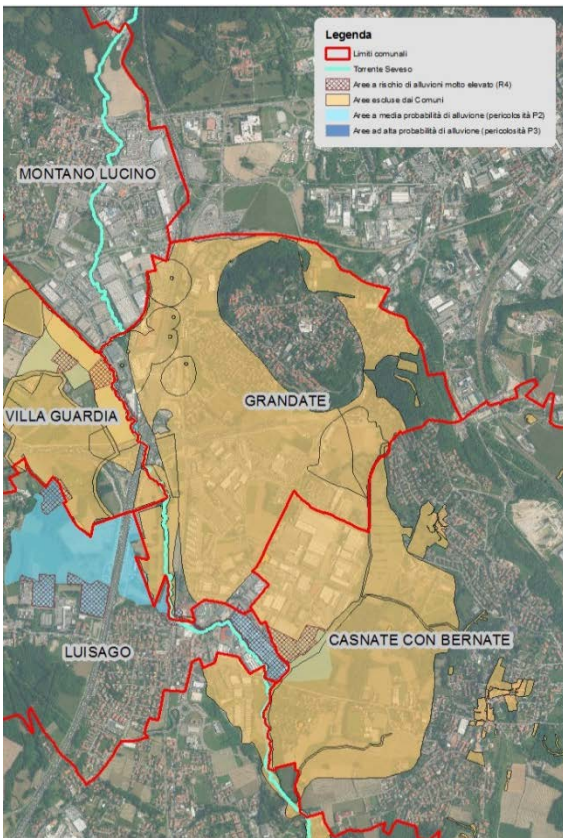
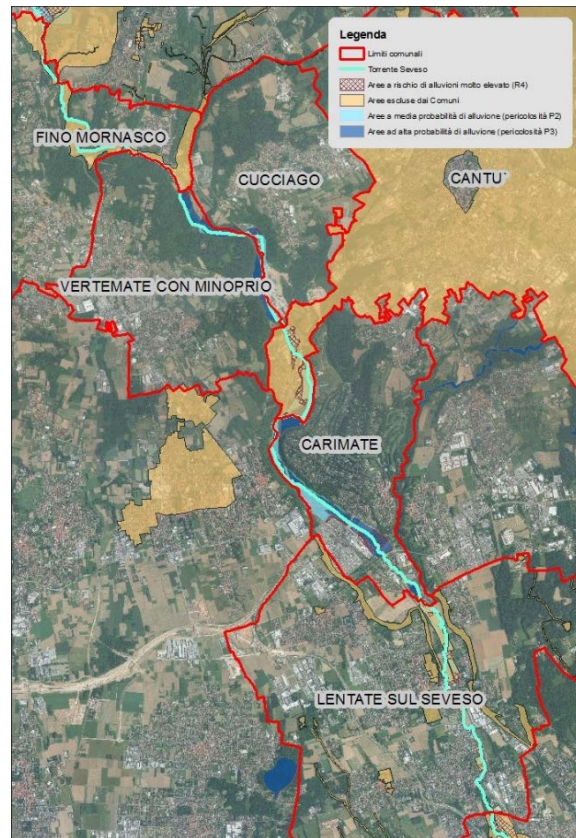


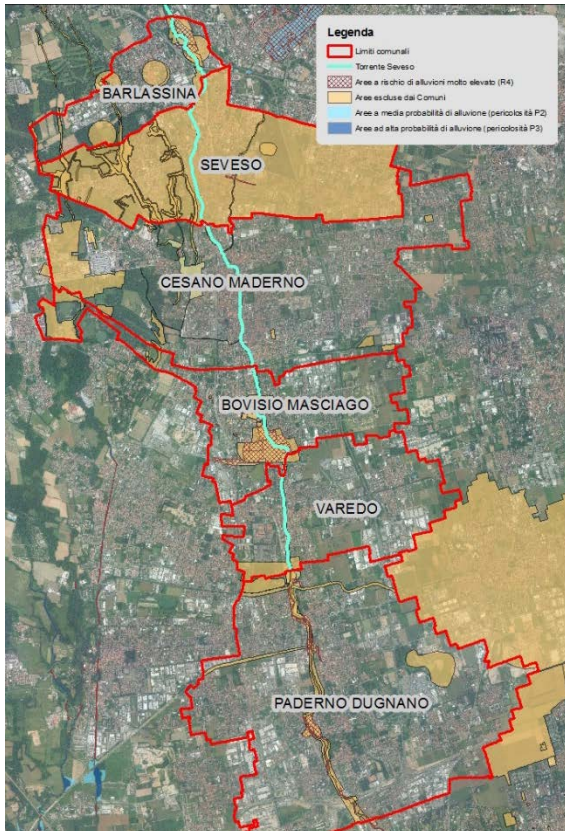
Figura 8.2: Raffronto fra aree ad alta e media pericolosità, aree a rischio molto elevato R4 e ambiti di esclusione (nei segmenti A-B-C-D del torrente Seveso)_ segue



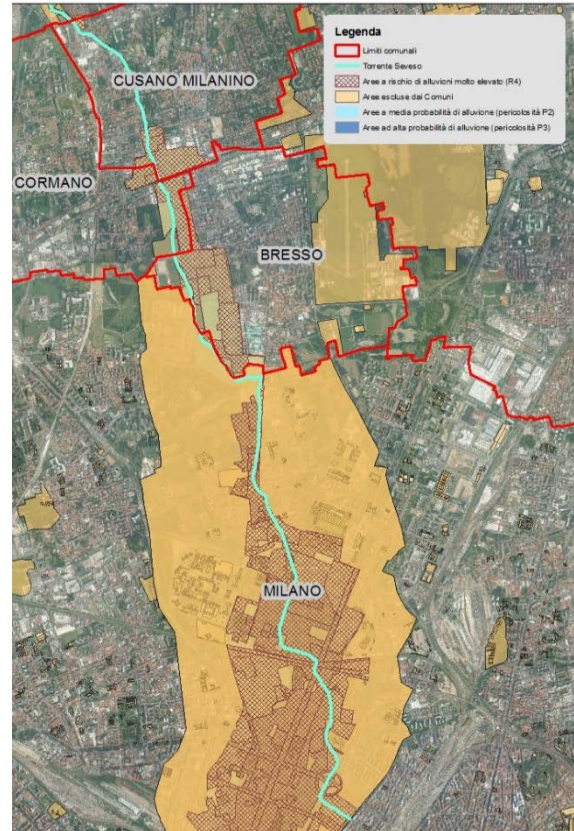
(Seveso A)



(Seveso B)



(Seveso C)



(Seveso D)

8.2.2 Fiume Lambro meridionale

Il Fiume Lambro meridionale attraversa il territorio di 14 comuni: Milano, Rozzano, Pieve Emanuele, Opera, Locate di Triulzi, Siziano, Carpiano, Landriano, Torrevecchia Pia, Marzano, Torre d’Arese, Maghero, Villanterio, Sant’Angelo Lodigiano, dove si immette nel Lambro. I comuni nei quali le aree allagabili P3 e P2 interessano superfici consistenti, esternamente all’alveo inciso, sono Pieve Emanuele, Opera, Locate di Triulzi, Landriano, Marzano, Torre d’Arese e Villanterio; le aree allagabili investono aree già edificate con discrete superfici solo a Locate di Triulzi e Marzano; nei restanti comuni le aree allagabili, comunque poco estese, interessano per lo più superfici agricole, boscate e naturali. Dei 14 comuni in esame solo 4 (Milano, Siziano, Torrevecchia Pia e Torre d’Arese) hanno escluso le aree allagabili P3 e P2 dall’applicazione della legge 7/2017. I comuni di Marzano e Locate di Triulzi non hanno escluso porzioni territoriali dall’applicazione della legge 7/2017; il secondo, sulla base delle informazioni acquisite attraverso interlocuzioni dirette, sta approfondendo la problematica per definirla all’interno di una variante al PGT in corso. Dei restanti comuni, Pieve Emanuele, Opera, Sant’Angelo Lodigiano e Villanterio, non hanno escluso parti di territorio dall’applicazione della legge, ma hanno subordinato qualsiasi eventuale richiesta di recupero ad approfondimenti di indagine volti a verificare soprattutto le possibili interazioni con la falda freatica. Landriano invece ha escluso a priori tutto il territorio fatte salve eventuali richieste puntuali da supportare con indagini specifiche. In questo contesto territoriale, la problematica principale che limita l’utilizzo del sottosuolo a scopi edificatori è legata alla bassa soggiacenza della falda. In tal senso infatti sono indirizzate principalmente le delibere di esclusione dall’applicazione della L.R. 7/2017 assunte dai Comuni.

Figura 8.2: Presenza (in verde) o assenza (in rosso) di delibera di esclusione territoriale ai sensi della l.r. n. 7/2017, art. 4 nei Comuni posti sull’asta del Lambro meridionale_segue

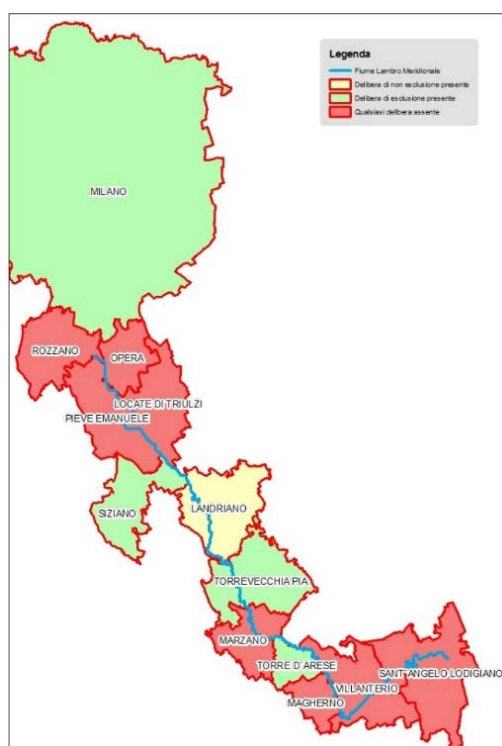


Figura 8.4: Raffronto fra aree ad alta e media pericolosità, aree a rischio molto elevato R4 e ambiti di esclusione (Lambro Meridionale, segmenti A e B)



8.2.3 Fiume Oglio

Lungo il Fiume Oglio sopralacuale l'analisi è stata svolta su 24 comuni (Sonico, Malonno, Berzo Demo, Sellero, Cedegolo, Capo di Ponte, Ceto, Ono San Pietro, Cerveno, Losine, Braone, Niardo, Breno, Malegno, Civate Camuno, Piancogno, Esine, Darfo Boario Terme, Gianico, Rogno, Artogne, Pian Camuno, Costa Volpino, Pisogne). Le aree potenzialmente allagabili per le piene frequenti (P3) e poco frequenti (P2) interessano aree già edificate in Comune di Malonno, Cedegolo, Capo di Ponte, Ceto, Cerveno, Braone, Niardo, Breno, Malegno, Civate Camuno, Piancogno, Esine, Darfo Boario Terme, Pisogne e Costa Volpino. Tra questi 15 comuni, Capo di Ponte, Esine, Darfo Boario Terme e Pisogne hanno trasmesso una delibera di esclusione di aree dall'applicazione della Legge; tuttavia solo Darfo Boario Terme e Pisogne hanno escluso le aree P3 e P2 del PGRA. I comuni di Malonno, Cedegolo, Ceto, Breno e Malegno non hanno escluso aree; stanno approfondendo le conoscenze attraverso studi specifici, si propongono di chiedere approfondimenti di indagine a supporto delle singole eventuali richieste. Infine i comuni di Piancogno e Civate Camuno ritengono che il problema dell'esondabilità dell'Oglio si sia ridimensionato grazie alle opere arginali in corso di completamento in sponda idrografica destra. Resta tuttavia scoperta la sponda sinistra.

Occorre tener presente che per l'Oglio sopralacuale, come già accennato, il PAI conteneva la delimitazione delle fasce fluviali. I comuni, a partire dal 2001 hanno recepito la delimitazione delle fasce nel proprio PGT e già normato di conseguenza le aree ricadenti entro le stesse.

8.3 Elementi di sintesi

In sintesi si osserva che, sul Seveso, i Comuni hanno correttamente interpretato ed applicato l'art. 4 della l.r. 7/2017 agendo a favore della sicurezza; sul Lambro Meridionale, ove il problema maggiormente conosciuto e sentito è quello relativo alla bassa soggiacenza della falda, i Comuni interessati da potenziali esondazioni non hanno applicato l'art. 4 della l.r. 7/2017 ma non hanno sottovalutato il problema; stanno infatti approfondendolo attraverso studi specifici. Sull'Oglio, invece, non tutti i Comuni che avrebbero dovuto applicare l'art. 4 della l.r. 7/2017 lo hanno fatto. Occorre tener presente tuttavia che per l'Oglio sopralacuale, come già accennato, il PAI conteneva la delimitazione delle fasce fluviali e pertanto i comuni, a partire dal 2001 hanno recepito la delimitazione delle fasce nel proprio PGT e già normato di conseguenza le aree ricadenti entro le stesse. Potrebbero pertanto avere già una normativa adeguata nel loro strumento urbanistico vigente.

CAPITOLO 9. Il progetto Suoli

La proposta progettuale SUOLI è un'iniziativa sviluppata da ARPA Lombardia in condivisione con la D.G. Territorio, Urbanistica e Difesa del Suolo ed è nata dall'esigenza di fornire una risposta organica ai requisiti di conoscenza del territorio espressi dalla L.R. 11/2014 *"Impresa Lombardia: per la libertà di impresa, il lavoro e la competitività"* sfruttando le sinergie esistenti con altre due Leggi Regionali, la L.R. 31/2014 *"Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo"* e la L.R. 25/2011 *"Tutela del suolo agricolo"*.

Lo scopo della proposta è lo sviluppo di un sistema di conoscenze che supporti la Regione nell'obiettivo di ridurre il consumo di suolo agricolo attraverso l'attuazione di processi di rigenerazione urbana. I principali attori della proposta sono:

- gli operatori che intendono realizzare nuovi insediamenti produttivi e che devono essere indirizzati al riutilizzo di aree dismesse, degradate, ecc...;
- i Comuni che devono avere una serie di informazioni aggiornate per predisporre la "Carta del consumo di suolo" ai sensi della L.R. 31/2014, restituendo la presenza sul loro territorio di aree dismesse, degradate, ecc... e consentendo così un incrocio tra domanda e offerta di aree da rigenerare.
- Il valore aggiunto della proposta SUOLI è il ricorso a fonti informative disponibili sia all'interno del Sistema Regione sia all'esterno; in questo secondo caso sono ad esempio state utilizzate le informazioni di FIMA (Federazione Italiana Mediatori Agenti di affari) e di ENEL (Ente nazionale gestore di energia elettrica).

I risultati dell'attività 2016 del progetto SUOLI sono stati raggiunti supportando l'attività di ARPA con l'attività prevista all'interno dell'Accordo di Programma Competitività sottoscritto da Regione con Unioncamere. Tali risultati hanno in particolare riguardato:

- L'individuazione di un'area Pilota nell'Alto Milanese che ha coinvolto in particolare 6 dei 22 comuni della Zona Omogenea Alto Milanese della Città Metropolitana.
- Un'analisi del fabbisogno informativo dei Comuni, delle caratteristiche delle aree rilevanti per gli operatori e delle difficoltà nell'affrontare un progetto di rigenerazione;²
- Accordi con gli *stakeholders* per la messa a sistema delle banche dati esistenti ENEL, Camera di Commercio di Milano, Agenzia del Territorio³;

² Predisposizione e somministrazione di questionari per 6 Comuni dell'Alto Milanese e Aziende di quel territorio; Predisposizione e somministrazione di questionario per gli operatori del mercato e associazioni di categoria riconducibili a Servizi Real Estate (Sviluppatori, Mediazione Immobiliare e con associazione di categoria (Confcommercio FIMAA Milano), Valuation, Consulenti); Ristrutturazioni Aziendali; M&A (Mergers & Acquisition); Associazione Confindustriali (Assolombarda e Assimpredil ANCE); Elaborazione dei risultati delle interviste e dei questionari con stesura di documentazione finale sui requisiti informativi degli stakeholders e sulle disponibilità di informazioni.

³Acquisizione dati ENEL relativi ai POD delle aziende dismesse dell'Alto Milanese

- Lo sviluppo di un sistema di conoscenze delle aree dismesse che metta in relazione il SIT di RL e le banche dati del Sistema regionale allargato con fonti informative esterne;⁴
- La realizzazione di una prima sperimentazione su alcuni comuni dell'Alto Milanese.

A partire dal 2017 e in tema di conoscenza, il focus si è spostato sulla predisposizione di un applicativo destinato a Comuni e Province compatibile con ambiente E015 (ambiente digitale collaborativo che consente di mettere in relazione attori diversi), perchè gli Enti locali possano inserirvi le aree della rigenerazione. Tale iniziativa, oltre ad adempiere a quanto previsto dalla l.r. n. 31/14 in materia di conoscenza delle aree della rigenerazione, costituisce un aggiornamento del Censimento regionale 2008-2010 sulle aree dismesse.

Acquisizione di dati relativi a imprese attive o cessate negli ultimi due anni, stato di fallimento, n. di sedi (legale e operativa), n. addetti, fatturato, divisione per settori e codice Ateco, andamento del mercato immobiliare per settori (residenziali, e beni strumentali), analisi transazioni (fonte: dati Camera di Commercio o Agenzia del Territorio)

⁴ Estrazione dati AGISCO per l'Alto Milanese; analisi di qualità e correzione dei dati, pubblicazione su piattaforma Gis interna ad ARPA dei dati AGISCO integrati con i dati ARPA (Mappatura da satellite del consumo di suolo agricolo 2015-2016, Mappatura delle coperture in cemento-amianto 2007 aggiornata al 2012), i dati regionali (DB Topografico, Censimento Aree Dismesse, Ortofoto, Stradario, Catasto) e mappatura dei dati di Camera di Commercio delle imprese cessate negli ultimi due anni, anche in collaborazione con FIMAA Milano (Capannoni in vendita)
Valutazione dell'integrazione dei dati AGISCO con i dati catastali e criticità connesse.

CAPITOLO 10. Esperienze di rigenerazione urbana nell'ambito degli Accordi di Programma

10.1 L'Accordo di Programma Quadro Malpensa

L'Accordo di Programma Quadro Malpensa (AdPQ) nasce sul finire degli anni '90 a seguito dell'individuazione dell'aeroporto di Malpensa come primo aeroporto HUB internazionale del Nord Italia, e alla conseguente necessità di garantire la coesistenza tra tale sviluppo infrastrutturale e i territori adiacenti al sedime aeroportuale.

Nel 1999 Stato e Regione condividono la necessità di sottoscrivere un Accordo di Programma Quadro finalizzato a fornire una concreta risposta ai problemi di incompatibilità tra le funzionalità aeroportuali e alcuni insediamenti residenziali, interessati da problematiche di inquinamento atmosferico e acustico.

La normativa ambientale definisce infatti non ammissibile la destinazione residenziale nelle aree ove si rilevi un valore di dB LVA > 65 .

Con legge 144/1999 (art. 43) viene istituito il finanziamento per dare attuazione alle azioni definite nell'Accordo di Programma Quadro Malpensa, che prevede in particolare interventi di:

- insonorizzazione degli edifici pubblici e di pubblico interesse, in primo luogo scuole;
- attuazione del processo di delocalizzazione dei residenti nei Comuni di Ferno, Lonate Pozzolo e Somma Lombardo, le cui abitazioni ricadevano nelle Fasce B ed in parte in Fascia A delle curve isofoniche;
- realizzazione di interventi di mitigazione e compensazione ambientale nelle aree limitrofe al sedime aeroportuale.

L'Accordo viene sottoscritto il 31 marzo 2000⁵ da Regione Lombardia, il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, il Ministero dell'Ambiente, le Province di Varese e di Milano, i Comuni di Somma Lombardo, Lonate Pozzolo e Ferno, nonché da Finlombarda S.p.A. e A.L.E.R. di Varese.

Nel 2009, a seguito di due atti integrativi al testo dell'AdPQ, lo stesso Accordo viene sottoscritto altresì dal Ministero dello Sviluppo Economico con un ruolo di controllo e supervisione dell'avanzamento della spesa finanziaria, a cui è subentrata nel corso del 2013, l'Agenzia per la coesione territoriale.

Si tratta di un Accordo complesso e al contempo innovativo, attuato in 18 anni di attività (2000-2017) e del valore di oltre 170 milioni di Euro (risorse statali ed in parte regionali) a cui si sono aggiunti ulteriori 19 milioni di Euro circa di interessi, totalmente impiegati per proseguire nelle attività dello stesso AdPQ Malpensa.

⁵ Nel 2007 e nel 2009 l'accordo viene integrato mediante n. 2 schemi di Atti aggiuntivi (D.G.R. n. VIII/3663 del 28 novembre 2006, n. VIII/4450 del 28 marzo 2007 (Schema di I Atto aggiuntivo) e n. VIII/9807 dell'8 luglio 2009 (Schema di II Atto aggiuntivo), con atto formale sottoscritto da tutti gli aventi diritto

Dal punto di vista procedurale l'attuazione dell'Accordo è avvenuta mediante l'istituzione del Comitato Malpensa, partecipato da tutti i sottoscrittori e preposto ad avallare le decisioni operative per l'attuazione dell'accordo stesso.

La gestione finanziaria è avvenuta mediante la creazione del "Fondo di rotazione Malpensa", assegnato a Finlombarda in qualità di Ente strumentale all'attuazione dell'AdPQ e che ha gestito il Fondo sulle basi delle scelte concertate e condivise dallo stesso Comitato.

Nei 18 anni di attività molto è stato fatto, attraverso un reale lavoro di concertazione tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti: dal livello nazionale con i Ministeri, che hanno definito le misure necessarie per garantire la compatibilità ambientale delle funzioni aeroportuali, sino al livello regionale e comunale.

Regione Lombardia, come Ente di governo prossimo al territorio, ha svolto il ruolo di presidenza del Comitato esecutivo dell'AdPQ e ha assunto il ruolo di regia di tutte le attività previste nell'Accordo, fungendo da coordinamento tra i diversi livelli amministrativi, dal livello nazionale con un confronto costante con i Ministeri in merito all'orientamento delle attività, al livello comunale per dare attuazione al processo di delocalizzazione.

Il ruolo delle Amministrazioni comunali di Ferno, Lonate Pozzolo e Somma Lombardo è stato senz'altro centrale, tenuto conto che le stesse hanno dovuto affrontare direttamente, a fianco dei propri cittadini, le difficoltà del lungo processo di delocalizzazione.

Un percorso non certo privo di complessità e conflitti.

10.1.1 Interventi di insonorizzazione di edifici pubblici

Così come previsto all'art. 5 dell'Accordo di Programma Quadro, una delle attività principali e iniziali dell'Accordo di Programma, è stata l'insonorizzazione degli edifici pubblici e di pubblico interesse, considerato che è stato necessario limitare quanto più possibile i disagi agli abitanti della zona, conseguenti alla delimitazione delle curve isofoniche.

Regione Lombardia, preliminarmente alla stessa sottoscrizione dell'AdPQ (DGR n. 44606 del 30 luglio 1999), ha proceduto a sottoscrivere un contratto di ricerca con il Centro Nazionale di Ricerca (CNR-ICT) finalizzato alla progettazione e sperimentazione di interventi di insonorizzazione sugli edifici pubblici e di pubblico interesse, verificandone l'effettiva resa a monte dell'esecuzione dei lavori.

Le opere di insonorizzazione di edifici pubblici hanno interessato tredici stabili, perlopiù scuole, situati in prossimità dell'aeroporto di Malpensa 2000, in fasce caratterizzate da livelli di rumore aeroportuale di 60 e 65 decibel dB(A).

I lavori sono stati modulati su tre fasi: 1. Verifica preventiva; 2. Realizzazione degli interventi di bonifica e miglioramento prestazionale; 3. Collaudo finale delle prestazioni ottenute.

Le attività hanno riguardato in particolare l'involucro esterno degli edifici, in particolare le aperture (serramenti in genere), le coperture e le pareti. Si è infatti operato, da un lato, attraverso la sostituzione di elementi o strutture inadeguate (serramenti e coperture), e dall'altro, apportando miglioramenti agli elementi non sostituibili, tramite l'applicazione di strati isolanti aggiuntivi e attraverso l'inserimento di elementi di aerazione insonorizzati.

I materiali, componenti e sistemi oggetto degli interventi sono stati sottoposti preliminarmente a verifiche prestazionali nei laboratori dell'ITC CNR, verifiche che hanno consentito di mettere a punto delle tecniche di posa atte a garantire il mantenimento delle prestazioni anche sul campo.

Successivamente, con i collaudi in opera, si è proceduto a verificare l'isolamento acustico di facciata negli ambienti più significativi degli edifici scolastici su cui si è intervenuto.

Sicuramente positivo il valore riscontrato, tenuto conto che il miglioramento ottenuto rispetto alla situazione di partenza varia da un minimo di 8 dB a un massimo di 21 dB.

Nell'80% dei casi è stato riscontrato il valore limite previsto da capitolato (≥ 40 dB) fino a un massimo di 47 dB.

In conclusione è interessante notare l'efficacia di tale interventi, considerato che i valori ottenuti dalle opere di insonorizzazione sugli edifici esistenti sono risultati simili ai valori che si dovevano raggiungere, per la normativa esistente al momento della fine dei lavori, per interventi su edifici nuovi.

10.1.2 Il processo di delocalizzazione

Il processo di delocalizzazione ha costituito l'attività principale e sostanziale dell'Accordo di Programma, sicuramente la più complessa in termini gestionali.

Con la sottoscrizione dell'Accordo le parti sottoscrittrici si sono infatti impegnate a promuovere un processo di delocalizzazione dei residenti nei Comuni di Ferno, Lonate Pozzolo e Somma Lombardo (VA) dai centri abitati, o dalle frazioni di essi, soggette a fenomeni di inquinamento acustico e/o atmosferico, tali da non consentire la prosecuzione della residenza.

Lo stesso Accordo prevedeva che tali residenze fossero assunte al patrimonio disponibile della Regione Lombardia o delle Amministrazioni comunali interessate, definendone poi la successiva alienazione per funzioni diverse dalla residenza (funzioni direzionali, commerciali, logistiche, ecc) e vincolando l'utilizzo dei proventi derivanti dalle suddette alienazioni, per la realizzazione di opere di mitigazione e compensazione ambientale nelle aree limitrofe al sedime aeroportuale.

Su indicazione del Comitato Malpensa l'attuazione della delocalizzazione è avvenuta con l'emanazione, da parte di Regione Lombardia, di due Bandi di finanziamento ad evidenza pubblica, rispettivamente nell'aprile 2001 e nel maggio 2007, finalizzati ad acquisire le unità immobiliari residenziali poste all'interno delle curve isofoniche B e in parte ricadenti nella Fascia A.

L'adesione ai bandi da parte dei residenti è avvenuta su base volontaria mediante la presentazione di una "Proposta irrevocabile di vendita" della propria unità immobiliare, con relativa "Istanza di indennizzo".

La delocalizzazione dei residenti ha coinvolto 536 unità immobiliari⁶, distribuite in 266 immobili, di cui 288 riferite al 1° bando del 2000⁷ e 248 al 2° bando del 2007⁸.

⁶ Comuni di: Ferno n° 57 unità, Lonate Pozzolo n. 303 e Somma Lombardo n° 176

⁷ n. 38 u.i. a Ferno; n. 169 u.i. a Lonate Pozzolo; n. 81 u.i. a Somma Lombardo

⁸ n. 19 u.i. a Ferno; n. 134 u.i. a Lonate Pozzolo; n. 95 u.i. a Somma Lombardo

Finlombarda, nel processo di delocalizzazione, ha assunto un ruolo centrale a fianco di Regione Lombardia, procedendo alla stima delle unità immobiliari soggette a delocalizzazione e a tutti i costi di indennizzo previsti dal Bando, comparando tali valori con le istanze di indennizzo presentate dai cittadini residenti.

I Comuni di Ferno, Lonate Pozzolo e Somma Lombardo hanno sostenuto sicuramente il compito più difficile, nell'accompagnare i propri cittadini durante tutto il percorso di delocalizzazione, con attività di comunicazione, orientamento e supporto tecnico.

Un processo complesso, attuato in oltre 13 anni di attività (dal 2001 al 2013), con un approccio di reale *multi-governance*, tenuto conto che ogni valutazione in termini economici e gestionali del processo di delocalizzazione, è stata presentata e sottoposta all'avvallo del Comitato Malpensa.

L'alienazione delle residenze acquisite a patrimonio pubblico purtroppo non è stata possibile sia per la subentrata crisi immobiliare a partire dagli anni 2006/2007, sia per l'acquisizione parcellizzata delle unità immobiliari, distribuite in diversi comparti comunali.

Con i bandi di delocalizzazione, di natura volontaria, non si è infatti raggiunta la totale liberazione dei comparti individuati dall'Accordo di Programma Quadro e, ad oggi, sono ancora presenti diverse unità immobiliari non acquisite o parzialmente acquisite, appartenenti a privati non disposti a cedere i loro immobili o privi dei necessari requisiti di ammissibilità richiesti a suo tempo dai Bandi.

A ciò si sono aggiunti nel corso degli anni gli innumerevoli atti vandalici, i furti di materiali edili e le ripetute occupazioni abusive che hanno determinato, di fatto, una situazione di grave degrado urbano e sociale, con conseguenti seri problemi di sicurezza locale e di responsabilità in capo alle Amministrazioni comunali.

Per ovviare a tali situazioni critiche il Comitato Malpensa, nel corso del 2013, ha condiviso all'unanimità la scelta di procedere quanto prima al processo di demolizione degli immobili oggetto di delocalizzazione, con il relativo ripristino a verde delle aree, soddisfacendo contemporaneamente la necessità di ripristino dell'ordine sociale e l'obiettivo di mitigazione ambientale perseguito dall'AdPQ stesso.

Si è ritenuto infatti che la demolizione degli edifici e il ripristino a verde delle aree fosse propedeutica al raggiungimento degli obiettivi di mitigazione e compensazione ambientale, che furono alla base della sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro.

Gli immobili demoliti sono complessivamente n. 208, di cui: n. 5 immobili demoliti nel 2010 nell'ambito della sperimentazione di demolizione attuata con la collaborazione del Parco Regionale del Ticino; n. 101 immobili demoliti nella prima fase (gen. 2015 -mag. 2015); n. 102 immobili demoliti nella seconda fase (ago 2017 – gen. 2018).

In particolare gli immobili demoliti risultano così distribuiti:

- n. 26 immobili nel Comune di Ferno: 14 nella prima fase e 12 nella seconda fase;
- n. 97 immobili nel Comune di Lonate Pozzolo: 40 immobili demoliti nella prima fase e 57 demoliti nella seconda fase;
- n. 80 immobili nel Comune di Somma Lombardo: 47 nella prima fase e 33 nella seconda fase.

Entrambe le gare d'appalto per le demolizioni sono state peraltro condotte con un approccio innovativo, grazie alla stipula del Protocollo di Legalità con la Prefettura di Varese, al fine di evitare infiltrazioni di stampo illegale nell'appalto delle demolizioni. In particolare la sottoscrizione del

Protocollo di Legalità ha consentito verifiche per le imprese aggiudicatarie e per i subappaltatori prima della stipula del contratto, con la clausola risolutiva espressa per i subappaltatori, in caso di informazioni interdittive con conseguente estromissione dell'impresa.

L'Accordo di Programma Quadro Malpensa si è chiuso il 31.12.2017, decisione assunta all'unanimità da tutti i sottoscrittori dell'AdPQ, considerato che si è raggiunto l'obiettivo di mitigare e compensare dal punto di vista ambientale, le aree limitrofe al sedime aeroportuale. Nonostante l'Accordo non prevedesse un atto formale di chiusura, il Comitato Malpensa ha ritenuto opportuno certificare, anche in termini di trasparenza amministrativa, le attività svolte dal 2000 ad oggi.

Per questo motivo, nel mese di dicembre 2017, lo stesso Comitato ha proceduto ad approvare lo schema di "Accordo di chiusura dell'AdPQ Malpensa", approvato con D.G.R. n. X/7804 del 17 gennaio 2018, a cui sono allegata una relazione tecnica e una finanziaria che danno conto di tutte le attività realizzate e dei costi sostenuti in tutti questi anni.

In conclusione l'esperienza di demolizione degli immobili delocalizzati ed il relativo ripristino a verde delle aree ha rappresentato un'esperienza sostanziale in termini di rigenerazione territoriale di livello intercomunale fondata su una *vision* territoriale comune tra le tre Amministrazioni comunali, che hanno colto l'opportunità di trasformare una situazione di degrado urbano e sociale in un progetto di qualificazione ambientale. Inoltre è possibile affermare che con la demolizione degli immobili delocalizzati ed il ripristino a verde delle aree si è fatto più di quanto inizialmente previsto nell'Accordo di Programma stesso che, come già citato, prevedeva l'alienazione degli immobili per destinazioni funzionali diverse dalla residenza e l'utilizzo dei relativi proventi per la realizzazione di interventi di mitigazione ambientale. Grazie alle demolizioni e al ripristino a prato delle aree delocalizzate, si sono invece trasformati circa 25 ettari da superficie urbanizzata a superficie permeabile, nel rispetto della l.r. 31/2014 sulla riduzione del consumo di suolo e, soprattutto, a beneficio della qualità del territorio.



In rosso i comparti oggetto di delocalizzazione



Opere di demolizione nel comparto 30 nel Comune di Somma Lombardo - I fase di demolizione

10.1.3 Ricerca e sperimentazione di materiali edili innovativi

A corollario degli interventi attuati nell'ambito delle attività dell'Accordo di Programma Quadro Malpensa, si inserisce la ricerca e sperimentazione di materiali isolanti innovativi, attivata nell'ambito dell'Accordo di collaborazione tra Regione Lombardia e CNR – Istituto per le tecnologie della costruzione (DGR n. X/4008 del 04.09.2015).

L'Accordo di collaborazione, conclusosi nel novembre 2017, si è posto l'obiettivo di ricercare e sperimentare materiali di rivestimento innovativi e sostenibili, con elevate caratteristiche di efficienza energetica e capaci di ridurre l'esposizione al rumore, funzionali quindi al risanamento degli edifici e in generale al miglioramento del comfort abitativo delle persone.

Attività che risulta peraltro propedeutica al perseguimento dell'obiettivo generale di rigenerazione urbana e di riduzione del consumo di suolo previsto dalla Legge Regionale n. 31 del dicembre 2014 "Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato", che detta disposizioni affinché gli interventi edilizi siano prioritariamente rivolti verso aree già urbanizzate, degradate o dismesse.

La selezione di materiali innovativi nel campo edile può infatti rappresentare una forte spinta nel risanamento e miglioramento energetico del patrimonio edilizio consolidato, spesso obsoleto ed energivoro e, al contempo, può costituire un volano per le imprese lombarde e nazionali del settore, per ampliare le proprie opportunità di mercato.

L'attività di ricerca e sperimentazione ha previsto, in primo luogo, la pubblicazione di una manifestazione di interesse da parte di Regione Lombardia (dicembre 2015), manifestazione promossa

a scala nazionale e rivolta ad individuare imprese produttrici di materiali di rivestimento innovativi e performanti.

Con tale indagine sono stati selezionati tre diversi materiali innovativi, le cui performance sono state verificate prima in un laboratorio del CNR-ITC e conseguentemente sperimentate in loco, su un edificio delocalizzato nell'ambito dell'AdPQ Malpensa situato nel Comune di Somma Lombardo, in prossimità della pista del Terminal 1.

L'esposizione al rumore a cui l'edificio è sottoposto, data la prossimità all'aeroporto, può verosimilmente essere ricondotta alle fonti di inquinamento acustico riscontrabili in contesti urbani densamente popolati e sottoposti a traffico veicolare intenso (es. urban canyon, tunnel metropolitani). In particolare sono stati selezionati due intonaci, con proprietà acustiche e termiche, funzionali al rivestimento delle pareti interne ed esterne degli edifici ed un terzo materiale, un pannello acustico fonoassorbente e termoisolante, ad uso esclusivamente interno all'edificio e con caratteristiche di elevato assorbimento acustico.

I materiali selezionati si caratterizzano per l'elevato livello di innovatività e sostenibilità ambientale, tenuto conto che sono prodotti con materiali riciclati o naturali (utilizzo delle materie prime seconde), e con una bassa emissione di CO₂.

Il basso spessore degli strati isolanti garantisce versatilità e facilità di applicazione a diverse tipologie edilizie, e ben si adatta agli interventi di risanamento su edifici di valore-storico architettonico, che per il loro valore intrinseco, necessitano di interventi minuti, non invasivi, che spesso vanno al di là delle modalità di intervento di tipo tradizionale.

La sperimentazione applicata ha consentito la messa in atto del processo di caratterizzazione dei sistemi selezionati, basato sulla verifica in laboratorio delle specifiche dichiarate e sulla verifica in campo in condizioni di utilizzo.

In particolare le verifiche in campo hanno confermato in larga parte le prestazioni ottenute in laboratorio, aggiungendone altre non ricavabili se non in situ, come l'isolamento acustico di facciata, la riflessione sonora e i parametri di comfort termo-igrometrico.

Sulla base dei risultati ottenuti con la sperimentazione applicata in situ i produttori hanno avuto l'opportunità di testare i loro prodotti, di migliorare le loro prestazioni in fase di sperimentazione e di individuare i fattori ove risulta necessario intervenire per migliorare ulteriormente le performance, allo scopo di ottenere più elevati standard prestazionali.

I risultati della ricerca sono stati divulgati sia in ambito nazionale che internazionale, in particolare:

- Human Factory Day 2017 (Milano 29 maggio 2017) presentazione della ricerca Risana - Allestimento di una postazione con esposizione di posters e presentazione video;
- Convegno Nazionale AIA (Pavia 7-9 giugno 2017) presentazione del contributo pubblicato agli atti del Convegno: "Sperimentazione su materiali di rivestimento innovativi, aventi elevate caratteristiche acustiche, da utilizzare per il risanamento di edifici";
- Convegno Internazionale ICSV24 – International Congress on Sound and Vibration (Londra 23-27 luglio 2017) presentazione del contributo pubblicato agli atti del Convegno: "Innovative and sustainable coating system: preliminary acoustic evaluation results"

Gli esiti della sperimentazione sono stati infine presentati all'interno del Convegno attinente le attività dell'AdPQ Malpensa, promosso lo scorso 20 febbraio 2018 presso il Palazzo Pirelli di Regione Lombardia.



Edificio delocalizzato in cui è avvenuta la sperimentazione dei materiali selezionati



Prova di riflessione esterna



Prova di riverberazione interna

10.2 L'Accordo di Programma Lorenteggio

Attraverso la Strategia 2020 l'Europa ha definito la crescita inclusiva come terza leva per affrontare le sfide del prossimo decennio. L'obiettivo scaturisce dalla necessità di ridurre di 20 milioni il numero delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, il cui raggiungimento, secondo la Commissione Europea, si deve perseguire attraverso un processo di inclusione che permetta a tutte le persone di "partecipare pienamente alla vita economica, sociale e culturale, e godere di un tenore di vita e di un benessere considerati normali nella società in cui vivono". Un approccio multidimensionale (es. supporto al reddito, accesso a servizi di qualità) quindi fondato sul concetto di "inclusione attiva".

In relazione alla crescita inclusiva Regione Lombardia ha strutturato una proposta di progetto innovativa e sperimentale per la rigenerazione di aree urbane di edilizia residenziale pubblica, che ha trovato il consenso della Commissione europea che ha deciso di mettere a disposizione parte delle risorse.

Attraverso un Asse specificatamente dedicato del POR FESR Regione Lombardia ha quindi deciso di agire intervenendo sulle dinamiche abitative che investono le città, individuando l'Inclusione Sociale e l'Abitare Sociale quali temi portanti della propria strategia e del proprio intervento.

Luogo di attuazione privilegiato è il Comune di Milano, quale contesto di eccezionale rilievo per la dimensione socio economica e la peculiarità della domanda abitativa in termini quantitativi, nonché per la varietà e la capacità di sperimentazione delle policy sul tema abitare sociale dimostrata nel tempo. L'ambito di azione è il quartiere di edilizia residenziale pubblica Lorenteggio, che versa attualmente in condizioni di grave disagio e edilizio e sociale.

Una proposta di progetto innovativa e sperimentale perché unisce azioni di riqualificazione urbanistico-edilizia (ristrutturazione degli edifici residenziali, interventi di ecoefficientamento di edifici pubblici, sistemi di illuminazione efficienti che aumentano il grado di sicurezza) insieme ad azioni di rigenerazione del tessuto sociale (processo di progettazione partecipata e di accompagnamento al processo di mobilità dei residenti, sostegno finanziario alle famiglie in difficoltà economica per attivare percorsi di inserimento lavorativo, avvio di imprese sociali).

Una strategia di lavoro che la Commissione europea considera esemplare per le diverse componenti (multidimensionali e multidisciplinari) che la strutturano, ma, al contempo, proprio per questo sfidante

e assai complessa che richiede chiarezza degli obiettivi, stretta e continua collaborazione interistituzionale forte partecipazione e condivisione dei cittadini, rispetto dei tempi serrati dettati a livello europeo.

Un processo di “co-progettazione” che vede Regione Lombardia, Comuni di Milano, oltre ad Aler di Milano (proprietaria degli immobili per entrambi i Comuni) impegnati ormai da tre anni negli approfondimenti sotto i diversi profili della situazione del quartiere e nell’individuazione di ulteriori risorse che consentano agli abitanti di tornare a sentirsi parte della città e non una “enclave” chiusa in sé stessa.

Il progetto Lorenteggio si pone i seguenti obiettivi che si possono così riassumere:

- accrescere il senso di appartenenza attraverso un processo di partecipazione dei residenti allo sviluppo del progetto;
- ridare dignità e sicurezza ai cittadini;
- riqualificare gli edifici residenziali;
- migliorare gli spazi di aggregazione;
- integrare il quartiere nel tessuto urbano della città eliminando il senso di marginalizzazione;
- rafforzare le potenzialità economiche dei residenti;
- avviare e promuovere le attività delle imprese sociali.

L’AdP Lorenteggio è stato promosso da Regione con dgr n. X/3893 del 24/07/2015. Il quartiere interessato potenzialmente dal programma di riqualificazione ha dimensioni di rilievo pari a mq. 134.000 e 2.667 alloggi, e vedrà coinvolti circa 53 edifici sui 63 presenti; le risorse disponibili permetteranno la riqualificazione totale di circa 400/450 alloggi, la sistemazione di altri 230/240 alloggi tra quelli sfitti non assegnabili e la rimozione dell’amianto.

Ingenti sono le risorse dedicate a questo programma, infatti oltre ai 53 mln€ di risorse POR-FESR si sommano 5 mln€ di risorse comunitarie in capo al Comune (PON Metro), 4,9 mln€ quali ulteriori risorse per la riqualificazione edilizia mln€ del bilancio regionale, 12 mln€ per le opere di bonifica amianto e manutenzione alloggi sfitti in capo a Regione Lombardia, 20 mln€ per la riqualificazione di spazi pubblici in capo al Comune, 4,2 mln€ per il piano di mobilità delle famiglie in capo a Regione Lombardia che è intervenuta immediatamente con risorse proprie nel momento in cui è emersa la necessità di far fronte al trasferimento delle famiglie e di alcune attività commerciali, che i fondi comunitari non coprono come spesa.

Il Comitato dei Rappresentanti dell’accordo di Programma tra Regione Lombardia, Comune di Milano e ALER Milano il 22/12/2015 ha approvato il masterplan, predisposto da Infrastrutture Lombarde SpA, per l’intero quartiere con l’obiettivo di definire i primi interventi più urgenti e per articolare ipotesi di intervento successive garantendo gradualità e flessibilità in relazione alla fattibilità degli stessi.

Nel corso del 2016 è stato definito dai rappresentanti istituzionali il testo definitivo dell’accordo di programma approvato con dgr n. X/4818 del 15/02/2016 e sottoscritto in data 3 maggio 2016. Per dare compiuta attuazione all’accordo nel 2016 sono state sviluppate le seguenti attività:

- costituzione e definizione di un protocollo di funzionamento di una Task-Force con il compito di definire ed attuare il Programma di Mobilità, quale strumento di riferimento che stabilisca i ruoli, le modalità/azioni, i tempi, i costi e le coperture economiche necessarie alla mobilità dei nuclei residenti, dei terzi proprietari e dei conduttori delle attività commerciali

- sviluppate le progettazioni di ristrutturazione degli edifici di Via Lorenteggio 181 e di tutti gli interventi del masterplan
- definito l'ambito del masterplan su cui attivare gli interventi a valere sul POR-FESR;
- definito attraverso apposita Convenzione la delega di Regione Lombardia al Comune di Milano della funzione di organismo intermedio per l'attuazione della strategia di sviluppo urbano sostenibile di cui al POR FESR e al POR FSE 2014-2020, per consentire l'avvio delle azioni più urgenti previste nell'Accordo di Programma;
- approvato con dgr n. X/5597 del 19/09/2016 le linee guida per l'individuazione del riconoscimento economico dovuto per l'acquisto/permuta degli alloggi di proprietà privata in edifici interessati dalle opere di riqualificazione", in attuazione dell'accordo di programma, finalizzato alla realizzazione del progetto di sviluppo urbano sostenibile nel comune di Milano Q.re Lorenteggio;

Il progetto Lorenteggio prevede la demolizione di tutti gli edifici che compongono il civico 181 di Via Lorenteggio, Via Lorenteggio 179, Via Manzano 4 e Via Segneri 3 e la ristrutturazione solo per l'edificio di Via Giambellino 150.

Gli interventi edilizi complessivi riguardano l'abbattimento di 12 edifici per la realizzazione di 379 alloggi nuovi oltre alla riqualificazione di altri 236 singoli alloggi. Inoltre tutti gli immobili saranno interessati da un programma straordinario di eliminazione dell'amianto.

Con DGR n. X/6756 del 21/06/2017 è stato quindi approvato un protocollo di Intesa tra Regione, Comune e ALER relativo alla realizzazione e utilizzo di spazi per Hub di Comunità all'interno di una porzione dell'immobile di Via Giambellino 150, di proprietà dell'ALER di Milano.

Relativamente alle altre azioni previste e finanziate dal POR-FESR, inoltre, sono previsti i seguenti interventi:

- Ecoefficientamento edifici pubblici: progetto di riqualificazione della scuola di Via Narcisi in fase di definizione;
- Illuminazione pubblica: progetto finalizzato alla riduzione dei consumi energetici della rete di illuminazione pubblica del quartiere e attivazioni di servizi smart, in fase di definizione;
- Sostegno all'avvio e rafforzamento di attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili e beni pubblici non prodotti dal mercato: è stata individuata un'articolazione dell'azione all'interno di una strategia complessiva per lo sviluppo di attività imprenditoriali del quartiere in sinergia con azioni finanziate dal PON-METRO e già avviate dal comune di Milano.

A tutte le azioni strutturali sopra descritte si devono aggiungere le azioni di tipo sociale supportate dalle risorse del POR-FSE. Un processo vero di rigenerazione urbana, infatti, non può essere tale se non preveda anche un percorso di riqualificazione sociale del quartiere. Pertanto da questo punto di vista si è provveduto ad attivare un Servizio di accompagnamento all'abitare assistito (Laboratorio Sociale) che intende sostenere un complesso processo di riqualificazione del quartiere soggetto come ovvio ad un processo di mobilità importante. Accanto a questo servizio si è immaginato, poi, un concreto sostegno agli abitanti in condizione di temporanea difficoltà economiche attraverso politiche attive del lavoro e per la formazione che consentano di poter sostenere un processo di reinserimento lavorativo ove ci fosse la necessità. Tali azioni sono accompagnate anche da un sostegno economico alla famiglie in difficoltà che è il principale obiettivo, peraltro, per ridurre la morosità diffusa nel pagamento del canone di locazione.

CAPITOLO 11 Monitoraggio del Fondo Aree Verdi

Il Fondo Aree Verdi è stato introdotto in Lombardia a seguito della modifica dell'art. 43 della L.R. 12/2005 e s.m.i., quale strumento di regolazione e compensazione per disincentivare i processi di trasformazione dei suoli agricoli liberi.

Secondo quanto previsto dalla normativa vigente, le nuove costruzioni che sottraggono aree agricole nello stato di fatto, indipendentemente dalla loro destinazione urbanistica, sono assoggettate a una maggiorazione del contributo di costruzione, che può variare dal 1,5 al 5% del contributo stesso, da destinare obbligatoriamente alla realizzazione di Sistemi Verdi.

L'attuazione della norma impegna dal 12 aprile 2009 tutti i Comuni lombardi e comporta:

- maggiori oneri per chi consuma suolo;
- nuovi Sistemi Verdi a compensazione del suolo consumato;
- l'impiego delle risorse a favore dei territori che le hanno originate;
- la gestione delle risorse da parte dei Comuni, in modo autonomo o attraverso un fondo regionale ("Fondo Aree Verdi").

Al Fondo Aree Verdi confluiscono obbligatoriamente i proventi delle maggiorazioni dei contributi di costruzione che derivano da nuove realizzazioni i cui titoli abilitativi sono stati rilasciati dai Comuni entro il 31/12/2017⁹ e ricadenti in aree ubicate all'interno di:

- Accordi di Programma o Programmi Integrati di Intervento di interesse regionale;
- Comuni capoluogo di Provincia;
- Parchi regionali e nazionali.

I Comuni che hanno versato risorse al Fondo Aree Verdi possono fare domanda per finanziare interventi di creazione di Sistemi verdi e ottenere le risorse già versate, incrementate da una premialità regionale se il progetto presentato è sovracomunale o gode di un cofinanziamento da parte di soggetti privati. I Comuni che non hanno versato al fondo regionale, invece, utilizzano le risorse in autonomia, nel rispetto della legge e dei provvedimenti attuativi.

I proventi delle maggiorazioni, che i Comuni devono utilizzare entro 3 anni dalla riscossione, sono destinati alla realizzazione di "interventi forestali a rilevanza ecologica e d'incremento della naturalità" quali: boschi, filari arborati, fasce boscate, fasce tampone, arbusteti, stagni, aree umide, ripristino fontanili, ripristino suolo fertile di aree impermeabilizzate, acquisto terreni da destinare alla realizzazione di Sistemi Verdi, interventi selvicolturali (questi ultimi solo nei Comuni ricadenti nelle Comunità Montane).

⁹ Ai sensi dell'art. 43 della l.r. 12/05, come modificato dalla l.r. 28/12/2017 n. 37, dal 1 gennaio 2018 i proventi delle maggiorazioni percentuali dei contributi di costruzione resteranno unicamente in capo ai Comuni per le finalità previste dalla norma in parola.

Il Fondo è alimentato anche da risorse regionali e dai proventi delle maggiorazioni che i Comuni non capoluogo di provincia hanno deciso di destinare volontariamente.

I Comuni, sia che debbano versare al fondo sia che utilizzino in proprio le risorse, devono garantire la trasmissione a Regione Lombardia delle informazioni necessarie al monitoraggio previsto dalla Giunta per la valutazione del perseguimento delle finalità della norma, attraverso un applicativo disponibile in internet e accessibile direttamente dall'home page del portale della DG Agricoltura (www.agricoltura.regione.lombardia.it)

Le informazioni che ogni Comune deve fornire riguardano:

- ciascun titolo abilitativo che dà luogo alle maggiorazioni previste dalla norma;
- ciascun progetto di intervento forestale di rilevanza ecologica e di incremento della naturalità attuato attraverso l'utilizzo delle maggiorazioni;
- la georeferenziazione sia delle aree agricole nello stato di fatto trasformate, sia dell'ubicazione degli interventi "verdi" conseguentemente realizzati.

I dati riportati di seguito sono relativi al monitoraggio aggiornato a dicembre 2017.

11.1 Sezione Titoli abilitativi

A dicembre 2017, sono 1223 (su 1523) i Comuni accreditati al sistema di monitoraggio; di questi, 362 hanno attivato le procedure (v. Tabella 11.1 e Figura 11.1) dichiarando il rilascio di 2342 titoli abilitativi e riscuotendo 7,32 Milioni di euro di maggiorazione, per un totale di 532 ettari trasformati (v. Tabella 11.2).

Tabella 11.1 - Comuni accreditati al "Monitoraggio del Fondo aree verdi" suddivisi per provincia

PROVINCIA	Comuni Regione	Accreditati al "Monitoraggio"	Comuni che hanno applicato la maggiorazione
BG	242	194	65
BS	205	172	65
CO	151	109	30
CR	115	87	9
LC	88	73	27
LO	61	50	3
MB	55	49	29
MI	134	120	47
MN	68	53	12
PV	188	134	21
SO	77	61	19
VA	139	121	35
TOTALE	1523	1223	362

Figura 11.1 - Comuni accreditati al "Monitoraggio del FAV" e che hanno applicato la maggiorazione

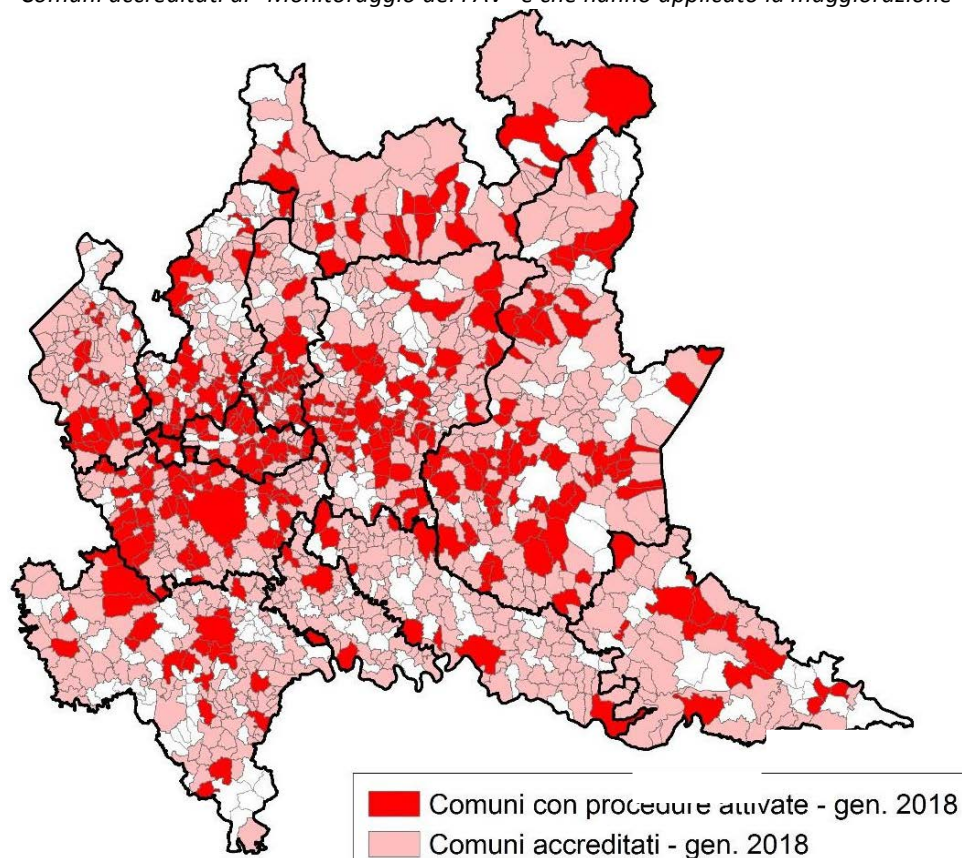


Tabella 11.2 - Ripartizione per tipologia di provento

Fondo Regionale	Tipo provento in base all'art 43 c.2 bis lr 12/2005	Maggiorazione (euro)	Ettari (ha)	Numero titoli	Numero Comuni*	
	Non specificato	71.991,06	0,92	21	15	
Versamento obbligatorio	Proventi delle maggiorazioni dei contributi di costruzione derivanti da interventi in aree ricadenti in:	Accordi di programma o programmi integrati di intervento di interesse regionale (B1)	101.077,88	1,17	3	3
		Comuni capoluogo di provincia (B2)	1.452.405,05	28,14	99	9
		Parchi regionali e nazionali (B3)	520.439,44	45,49	177	42
Versamento volontario	Proventi delle maggiorazioni che i Comuni non capoluogo di provincia decidono liberamente di destinare al fondo (C)	366.299,65	47,73	299	83	
Gestione diretta dei Comuni	Proventi delle maggiorazioni che i Comuni utilizzano in proprio (X)	4.807.243,09	408,54	1743	268	
	TOTALE	7.319.386,17	531,98	2342		

* Alcuni Comuni hanno rilasciato più titoli abilitativi con diversa derivazione del provento.

Relazione annuale sullo stato della pianificazione territoriale in Lombardia 2017

Tabella 11.3 - Ripartizione per anno di rilascio del titolo abilitativo

Anno	Totale maggiorazione	Totale Superficie	Numero titoli	Numero comuni
da definire	629,45	0,02	2	0
2009	462.403,62	42,22	124	53
2010	519.104,49	43,46	199	81
2011	1.252.384,93	104,49	304	117
2012	1.025.062,02	79,47	314	146
2013	1.295.284,33	53,76	331	149
2014	1.001.165,01	79,58	348	150
2015	724.057,28	45,53	292	123
2016	668.890,57	48,32	279	107
2017	370.404,48	35,15	149	77
	7.319.386,17	531,98	2.342	

Tabella 11.4 - Ripartizione dei dati monitorati per provincia

Provincia	contributo di costruzione euro	maggiorazione riscossa		superficie agricola		titoli abilitativi		Comuni	
		euro	%	ettari	%	n.	%	n.	%
BG	26.079.576,43	1.315.952,60	17,98%	83,0162	15,61%	529	22,59%	65	17,96%
BS	20.919.530,08	986.803,73	13,48%	109,7621	20,63%	521	22,25%	65	17,96%
CO	5.845.454,72	190.439,89	2,60%	26,0518	4,90%	190	8,11%	30	8,29%
CR	1.568.464,99	77.563,20	1,06%	6,6393	1,25%	31	1,32%	9	2,49%
LC	3.740.763,55	174.593,99	2,39%	22,0964	4,15%	118	5,04%	27	7,46%
LO	2.742.755,30	110.981,10	1,52%	6,0141	1,13%	15	0,64%	3	0,83%
MB	27.911.902,89	1.353.877,36	18,50%	62,9799	11,84%	170	7,26%	29	8,01%
MI	46.114.112,76	2.211.525,06	30,21%	109,6315	20,61%	272	11,61%	47	12,98%
MN	1.674.497,49	57.832,82	0,79%	10,7144	2,01%	101	4,31%	12	3,31%
PV	11.539.556,73	576.527,90	7,88%	73,2808	13,77%	136	5,81%	21	5,80%
SO	1.082.433,50	49.047,37	0,67%	6,697	1,26%	121	5,17%	19	5,25%
VA	4.428.586,36	214.241,16	2,93%	15,1008	2,84%	138	5,89%	35	9,67%
	153.647.634,79	7.319.386,17	100%	531,98	100%	2.342	100%	362	100%

Figura 11.2 - Importi relativi alle maggiorazioni riscosse suddivisi per provincia

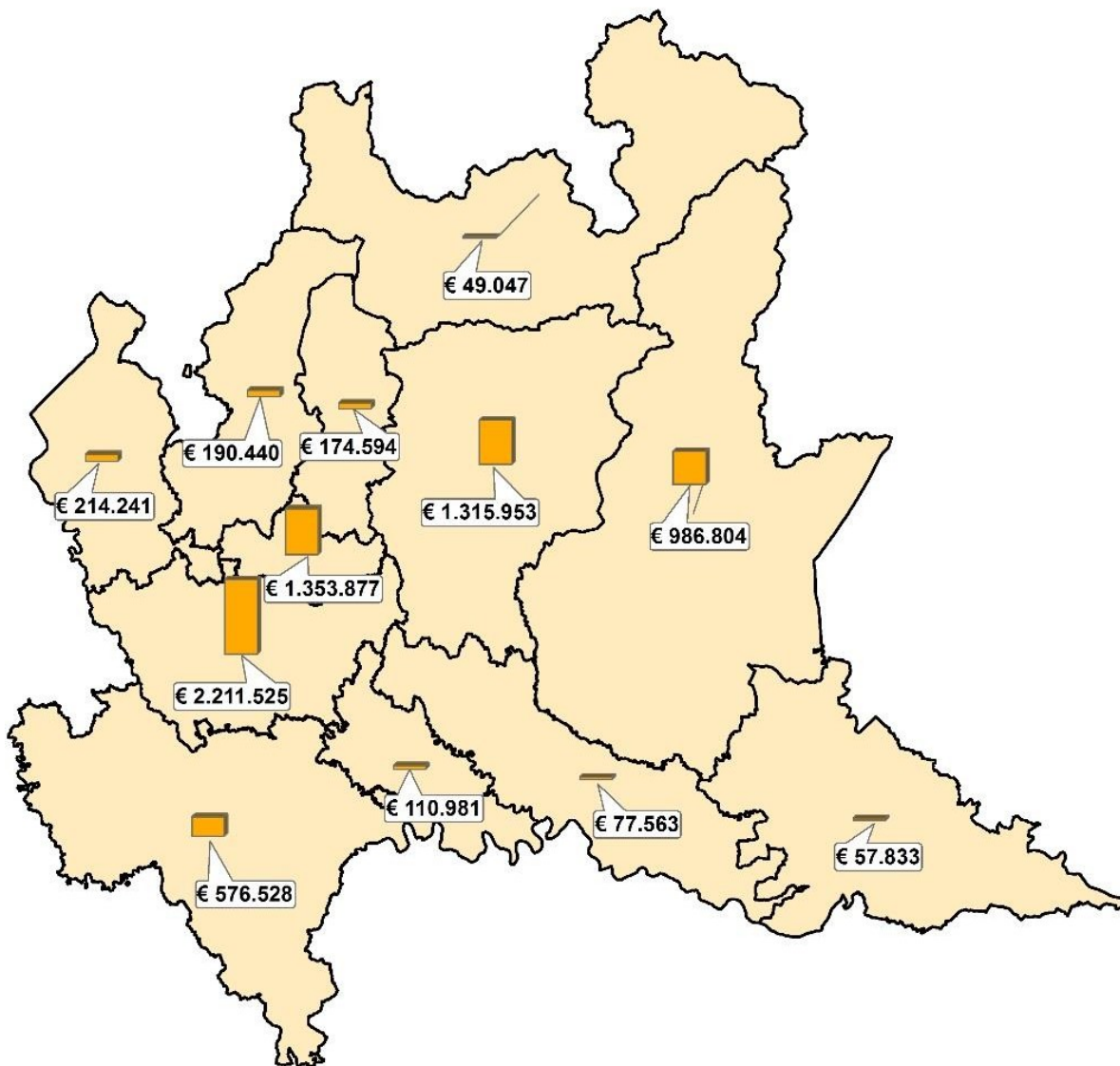


Figura 11.3 - Superficie agricola nello stato di fatto "consumata" per provincia risultante dai dati forniti dai Comuni che hanno attivato la procedura

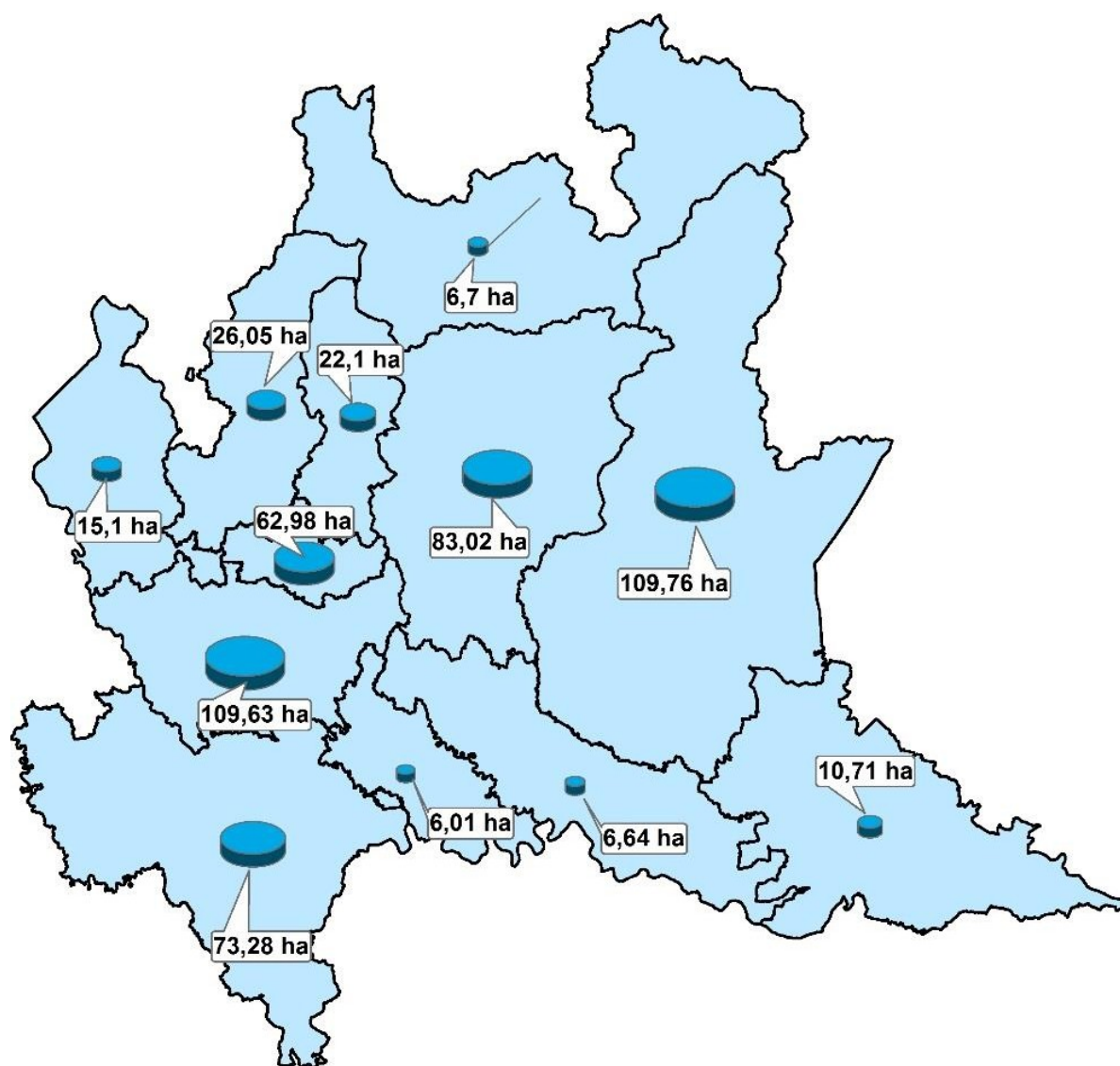
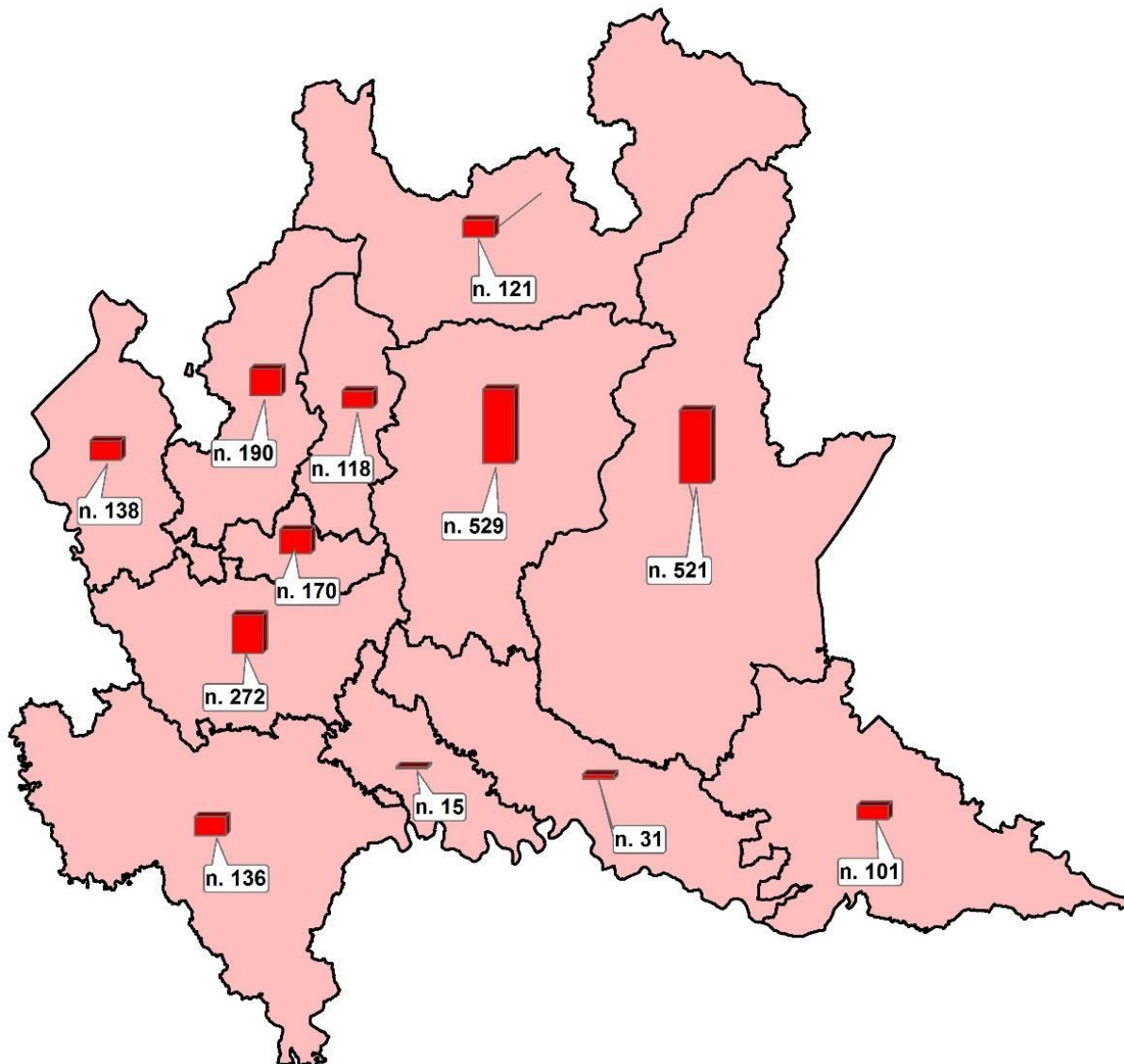


Figura 11.4 - Titoli abilitativi rilasciati per provincia risultante dai dati forniti dai Comuni che hanno attivato la procedura



11.2 Sezione Progetti realizzati

Come detto precedentemente, i Comuni utilizzano i proventi delle maggiorazioni per costruire la rete ecologica e la rete del verde con attenzione al recupero di aree degradate, incrementare la naturalità nei PLIS e valorizzare il patrimonio forestale.

Le tipologie di interventi realizzabili ricomprendono:

- Sistemi Verdi
 - A1 -a prevalenza di bosco
 - A2 -a prevalenza di elementi lineari

A3 -altri elementi naturaliformi capaci di produrre habitat per la biodiversità e/o servizi ecosistemici

- Interventi selvicolturali (Comuni ricadenti negli ambiti delle Comunità Montane)
- Acquisto di terreni

La Tabella 11.5 mostra il numero e il tipo di interventi, con i relativi importi, realizzati dall'entrata in vigore della norma. Ai quasi 1,65 milioni di euro di maggiorazioni rimosse si sono aggiunti 3,3 milioni di euro da parte di altri finanziatori, per una spesa totale di quasi 5 milioni di euro.

Si rileva pertanto che per ogni euro investito derivante dalle maggiorazioni di cui all'art. 43, si è generato un cofinanziamento da parte del territorio di 2 euro.

Tabella 11.5 – Tipologie di interventi e relativi importi

Tipologia di intervento		interventi numero	Superficie (Ha)	m. lineari	Costo totale progetto	Fondi art.43	altri finanziatori*
A1	SV prevalenza di bosco	20	24,14		2.652.855,66	631.188,76	2.021.666,90
A2	SV prevalenza di elementi lineari	22	7,84	7.974	272.992,50	200.874,97	72.140,93
A3	SV altri elementi naturaliformi	32	31,26	1.433	1.691.893,97	702.237,49	989.656,58
B	Interventi silvocolturali	11	38,84		250.982,79	38.623,88	212.368,64
C	Acquisto di terreni	2	0,81		86.861,67	77.740,00	9.121,67
Totale		87	102,89	9.407	4.955.586,59	1.650.665,09	3.304.954,72

*la voce "altri finanziatori" si riferisce a soggetti sia pubblici che privati

La figura 11.5 mostra la distribuzione territoriale degli 87 interventi realizzati: 18 in provincia di Milano, 14 a Monza e Brianza, 17 a Brescia, 18 a Bergamo, 6 a Como, 3 a Lecco, 2 a Cremona, 2 a Sondrio, 5 a Pavia, 1 a Varese e 1 a Lodi, nei seguenti 68 Comuni:

MI: (18) Parabiago, Casarile, San Giorgio su Legnano, Bareggio, Cassina de' Pecchi, Vaprio d'Adda, Novate Milanese, Tribiano, Lainate, Albairate

MB: (14) Brugherio, Besana in Brianza, Bovisio-Masciago, Burago Molgora, Busnago, Giusano, Varedo, Bellusco, Verano Brianza

BS: (17) Sarezzo, Cazzago San Martino, Mazzano, Cologno al Serio, Bagnolo Mella, Passirano, Darfo Boario Terme, Pian Camuno, Rezzato, Piancogno, Esine, Capo di Ponte, Visano, Palazzolo sull'Oglio, Muscoline

BG: (18) Albano Sant'Alessandro, Morengo, Torre De' Roveri, Seriate, Leffe, Martinengo, Zanica, Costa Volpino, Bagnatica, Dalmine, Calusco d'Adda, Branzi, Vilminore di Scalve, Zogno, Brembate di sopra, Castione della Presolana, Arcene

CO: (6) Mariano Comense, Orsenigo, Rovellasca, Cadorago, Erba, Cernobbio

LC: (3) Monticello Brianza, Robbiate

CR: (2) Rivolta d'Adda, Camisano

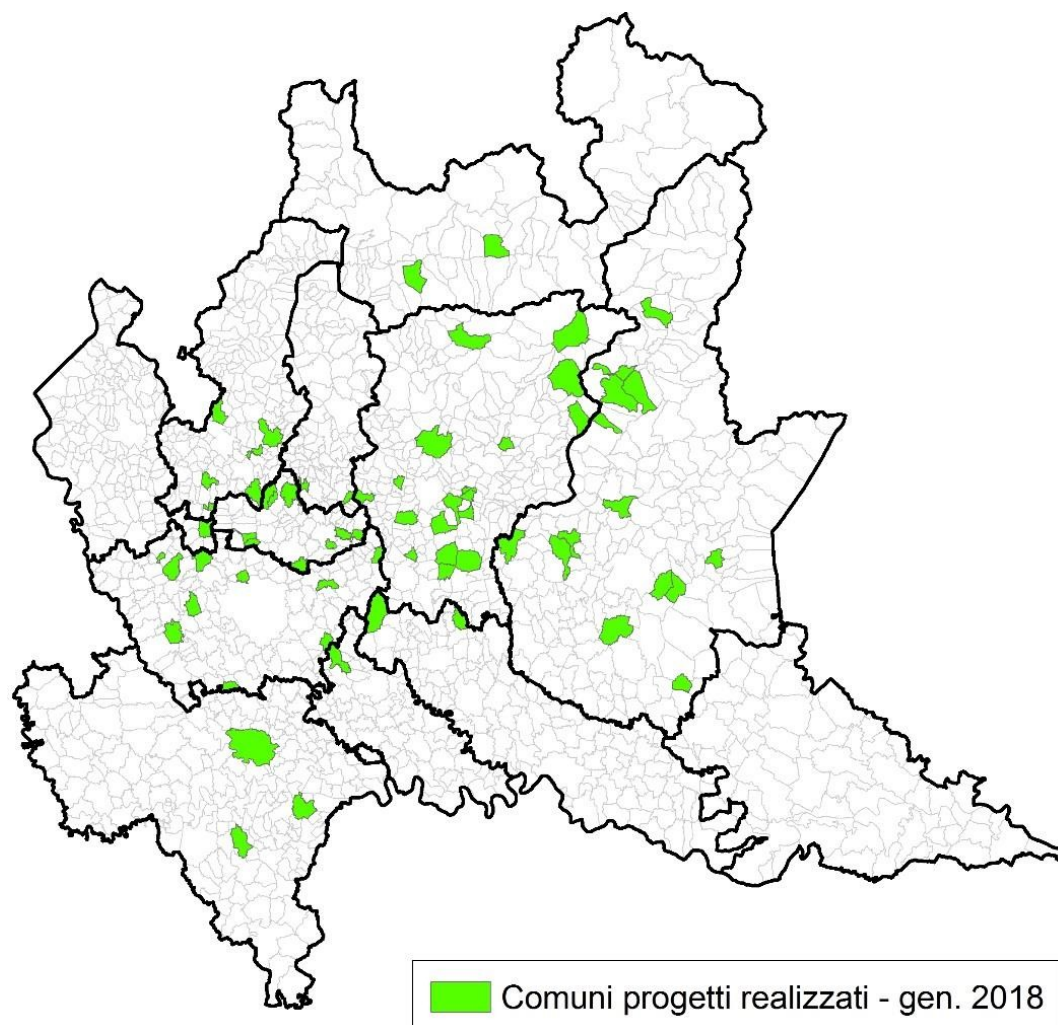
PV: (5) Casteggio, Stradella, Pavia

LO: (1) Mulazzano

SO: (2) Sondrio, Talamona

VA: (1) Saronno

Figura 11.5 – Distribuzione dei 70 progetti realizzati



Di seguito vengono indicati i dati dei progetti suddivisi in tre categorie di costo.

Tabella 11.6 – Tipologie di interventi e relativi importi

Categoria di costo		Sotto i 10 mila euro	Dai 10 a 99 mila euro	oltre 99 mila euro	TOTALE
sup. totale (ha)		9,34	62,52	31,03	102,89
n. progetti per categoria di costo		35	37	15	87
Costo Progetti (euro)		142.608,98	1.016.687,15	3.796.290,46	4.955.586,59
Importo Totale Maggiorazioni (euro)		114.443,21	819.038,01	717.183,88	1.650.665,09
Importo Totale altri Finanziamenti (euro)		28.198,61	197.649,13	3.079.106,98	3.304.954,72
n. progetti cofinanziati		11	16	13	40
costo medio progetto		4.074,54	27.478,03	253.086,03	
costo minimo progetto		397,07	10.003,00	101.325,94	
costo massimo progetto		9.292,14	68.621,67	930.000,00	
*costo ad ettaro		15.266,34	16.261,93	122.342,59	48.163,53
A1	SV prevalenza di bosco	2	10	8	20
	ha	0,48	9,83	13,83	24,14
A2	SV prevalenza di elementi lineari	12	10		22
	ha	4,25	3,59		7,84
	mt lineari	4935	3039		7974
A3	SV altri elementi naturaliformi	14	12	6	32
	ha	4,01	10,19	17,06	31,26
	mt. Lineari	230	1173	30	1433
B	Interventi silvocolturali	7	3	1	11
	ha	0,60	38,10	0,14	38,84
C	Acquisto di terreni		2		2
	ha		0,81		0,81

*il costo ad ettaro comprende gli interventi forestali e le eventuali opere accessorie realizzate con risorse di altri finanziatori pubblici/privati

Il 46% dei progetti (40 su 87) è cofinanziato; questa percentuale sale al 87% nella categoria di costo oltre i 100 mila euro, scende al 43% nella categoria tra i 10 e 99 mila euro e scende ulteriormente al 31% nella categoria sotto i 10 mila euro.

I 13 progetti oltre i 100 mila euro, di cui 11 sono cofinanziati, hanno generato per ogni euro investito derivante dai “fondi art 43”, un cofinanziamento da parte del territorio di 6,61 euro, valore nettamente più alto rispetto alla media di 2 euro citata in precedenza (valore invece di 0,63 euro e 0,93 euro rispettivamente per i progetti compresi tra i 10 e 99 mila euro e sotto i 10 mila euro).

La variabilità del costo unitario ad ettaro deriva dalle diverse forme di cofinanziamento, che sono prevalentemente riferite a interventi a completamento del verde, non finanziabili con le risorse del fondo (costi di progettazione, attrezzature per la fruizione, piste ciclabili).

La tabella che segue confronta i dati relativi ai 40 progetti cofinanziati suddivisi per categoria di costo rispetto ai dati complessivi degli 87 progetti.

Tabella 11.7 – Progetti cofinanziati suddivisi per categoria di costo

Progetti cofinanziati per categoria				progetti totali
categoria di costo	Sotto i 10 mila euro	Dai 10 a 99 mila euro	oltre 99 mila euro	
n. progetti	11	16	13	87
Costo Progetti (euro)	58.408,84	513.592,91	3.544.725,91	4.955.586,59
Importo Totale Maggiorazioni (euro)	30.210,23	315.943,78	465.619,33	1.650.665,09
Importo Totale altri Finanziamenti (euro)	28.198,61	197.649,13	3.079.106,98	3.304.954,72
n. progetti cofinanziati/n. progetti per categoria	31%	43%	87%	46%
cofinanziamento generato per euro investito di maggiorazione	0,93	0,63	6,61	2,00

11.3 Bando regionale

Oltre agli interventi realizzati dai Comuni, con le risorse del fondo è stato promosso il bando per il finanziamento di “Infrastrutture verdi a rilevanza ecologica e di incremento della naturalità”, al fine di promuovere interventi d’area vasta e di valenza sovracomunale

Il bando (d.d.u.o. 22 dicembre 2016, n. 13767, pubblicato sul BURL del 30 dicembre 2016), finanzia interventi in Lombardia nei comuni classificati di “pianura” e di “collina” dall’I.S.T.A.T.; le domande potevano essere presentate dal 1° settembre al 30 ottobre 2017, esclusivamente da persone fisiche o giuridiche di diritto privato o pubblico, proprietarie di terreni.

La dotazione finanziaria ammonta a 4 milioni di euro, di cui 1 milione di euro derivante dalle maggiorazioni riscosse dai Comuni e non utilizzate entro i termini stabiliti dai provvedimenti attuativi e 3 milioni di euro da risorse proprie regionali.

Sono state presentate 42 domande, con richieste pari a 8,6 milioni di euro per una superficie di intervento di oltre 147 ettari; l’approvazione della graduatoria dei beneficiari è prevista nel mese di marzo 2018.

La risposta del territorio è stata quindi ben superiore alle aspettative e ha dimostrato il grande interesse per la tipologia di interventi promossa che si prefiggono, come obiettivo prioritario, la costruzione della rete ecologica regionale.

11.4 Elementi di sintesi

A distanza di otto anni dall'entrata in vigore di questo strumento di regolazione e compensazione del consumo di suolo nell'ambito della fiscalità locale, si può affermare che lo stesso rappresenta un disincentivo (seppur con percentuali basse di maggiorazione) al consumo di suoli agricoli liberi, promuovendo nel contempo la realizzazione di infrastrutture e nuovi sistemi verdi.

Il diffuso accreditamento al sistema di monitoraggio del fondo (80% dei Comuni) testimonia quanto l'istituto sia ormai consolidato.

Il positivo riscontro nei confronti del bando regionale conferma l'attenzione del territorio sul tema, anche sotto il profilo della partecipazione determinata dai cofinanziamenti generati. Risultano per contro meno efficaci le cosiddette "procedure a sportello", ovvero le domande da parte dei Comuni tenute a versare al Fondo.

PARTE QUARTA
OSSERVATORIO PER LA QUALITA' DEL
PAESAGGIO

CAPITOLO 12. L'apparato conoscitivo della proposta di Variante al PPR in Lombardia

Il presente capitolo propone una panoramica di sintesi sui documenti del Quadro Conoscitivo della Variante al PPR, approfondendone in particolare gli aspetti di raccordo, aggiornamento e novità rispetto al PPR vigente (2010), nonché gli aspetti metodologici adottati e gli elementi tematici che ne emergono.

Il PPR vigente propone un importante complesso conoscitivo organizzato in più elaborati quali documenti testuali, iconografici e cartografici, adottando un approccio descrittivo e rappresentativo funzionale alla comprensione delle relazioni e delle interconnessioni che legano tra loro fenomeni diversi, sia d'ordine naturale che culturale, individuando "punti di osservazione" privilegiati del paesaggio lombardo.

Il quadro conoscitivo proposto dalla Variante al PPR introduce tre principali dimensioni di novità, funzionali alla definizione del carattere dinamico del sistema paesaggistico lombardo:

- quella delle *componenti*, attraverso la definizione di nuovi apparati e l'aggiornamento di quelli mantenuti dal PPR 2010;
- quella dell'approccio e degli *strumenti*, che privilegia l'adozione di rappresentazioni cartografiche costruite su indicatori consolidati e aggiornabili nel tempo attraverso l'utilizzo prioritario di software GIS;
- quella dei *contenuti*, aggiornando il quadro con le banche dati più recenti e dando maggiore rilievo le componenti ambientali nelle analisi paesaggistiche.

Nel delineare le strategie per il governo del paesaggio lombardo, Regione Lombardia ha prefigurato che la struttura di Piano si focalizzasse su tre priorità: associare la tutela alla valorizzazione, considerare il paesaggio per la sua natura sistemica, e sostenere la conoscenza dei paesaggi della cultura e della tradizione caratterizzanti la Lombardia come strumento di rafforzamento dell'identità delle comunità lombarde. Tali priorità si sono operativamente declinate anche attraverso lo sviluppo del quadro conoscitivo (mettendo in luce la matrice naturale e storica del paesaggio nonché i fenomeni antropici a cui oggi è sottoposto), attraverso il rinnovo e l'integrazione della cartografia di Piano, ed ancora distinguendo la componente conoscitiva/interpretativa (utile ai fini dell'implementazione delle conoscenze sul paesaggio) da quella progettuale/prescrittiva (utile ai fini della predisposizione della disciplina per il paesaggio) con un necessario adeguamento di scala.

12.1 Il Quadro Conoscitivo nella proposta di Variante al PPR

La redazione della proposta di Variante al PPR ha comportato dunque una rilevante attività di ricostruzione del quadro delle conoscenze inerenti il paesaggio lombardo. Si tratta di un insieme di analisi ed elaborazioni condotte anche in aggiornamento dei materiali già nella disponibilità di Regione Lombardia, ma soprattutto di definizione di un apparato ricognitivo indirizzato a radiografare lo stato delle dinamiche paesaggistiche regionali e propedeutico al futuro monitoraggio delle stesse.

Figura 12.1 – La parte analitico-conoscitiva della proposta di Variante al PPR

Quadro Conoscitivo	Relazione Quadro Conoscitivo	strumenti di carattere conoscitivo – proattivo
	Cartografia di analisi	
	Repertori	
Quadro Progettuale	Normativa	strumenti prescrittivi
	Cartografia progettuale	strumenti di carattere conoscitivo – proattivo
	Documento di Piano	
	Schede degli Ambiti di Paesaggio	
	Schede dei Criteri d’insieme per la gestione degli ambiti assoggettati a tutela	
Rapporto ambientale	strumenti conoscitivi - proattivi paralleli al QC	
Banche dati	<i>(funzionali al monitoraggio e aggiornamento del PPR)</i>	

La *parte analitica* della proposta di Variante al PPR è costituita dalla *Relazione del quadro conoscitivo*, dalla *Cartografia* e dai *Repertori*, qui di seguito brevemente descritte. A questi si possono idealmente aggiungere anche due “prodotti” che, pur rientrando nella sezione progettuale della struttura del nuovo PPR, contengono un rilevante impianto conoscitivo: si tratta delle *Schede degli Ambiti Geografici di Paesaggio* (Schede AGP) e delle *Schede dei criteri per la tutela e la valorizzazione delle aggregazioni di immobili ed aree di valore paesaggistico di notevole interesse pubblico*. Infine, vi sono indicazioni di carattere analitico anche nel *Documento di Piano* dal momento che, nella sua trattazione, definisce una opportuna *cornice* generale di riferimento entro cui collocare le proposte di Piano, nonché nel Rapporto Ambientale VAS.

12.1.1 Relazione del Quadro Conoscitivo

La Relazione del Quadro Conoscitivo (QC) della Variante al PPR illustra in forma sintetica i riferimenti e le modalità di redazione degli elaborati cartografici analitici del rinnovato PPR. Si tratta del

“resoconto della *metodologia di lavoro*, unitamente agli esiti rappresentati dal vasto e rinnovato apparato cartografico analitico, patrimonio informativo per chi utilizza o studia il Piano: in ragione dalla conoscenza dei criteri di costruzione delle tavole e dal quadro delle fonti informative, il fruitore del PPR può procedere per autonomi percorsi e delineare un proprio quadro conoscitivo attingendo dalla banca dati comune rappresentata dal QC oltrechè dai sistemi informativi regionali”.

12.1.2 Elaborati cartografici del Quadro Conoscitivo

Gli elaborati cartografici sono finalizzati a restituire la conoscenza sullo stato del paesaggio regionale in termini di analisi e interpretazione. Le tavole, restituite alla scala 1:300.000, sono state elaborate partendo dal Data Base Topografico aggiornato di Regione Lombardia alla scala 1:10.000.

La nuova cartografia del QC ha tre esiti rilevanti:

- l’aggiornamento dei contenuti e una maggiore articolazione di essi;
- la definizione di una più adeguata scala di rappresentazione di valori e fenomeniche;
- l’unificazione delle cartografie con contenuti prescrittivi.

Rispetto al PPR 2010 il Quadro Conoscitivo della proposta di Variante al PPR provvede in 16 tavole a una riorganizzazione dei materiali che lo compongono e arricchisce la descrizione dei paesaggi lombardi, articolando l’analisi in sei ambiti di approfondimento: Identità, Caratteri, Pressioni, Rischi e Attenzioni da porre al paesaggio.

Schema 12.1 – Gli aggiornamenti alla componente cartografica del Quadro Conoscitivo apportati dalla Proposta di Variante al PPR 2010

TEMA	PRINCIPALI ELEMENTI DI AGGIORNAMENTO
Identità	È stato elaborato un aggiornamento delle perimetrazioni delle <i>fasce di paesaggio</i> , messe in coerenza con gli elaborati VAS, e introdotta una nuova lettura del paesaggio urbanizzato che riconosce le peculiarità del sistema insediativo denso dell’Alta pianura e della fascia Collinare. Il tema dell’identità è stato arricchito con una componente geografica e storico-culturale, fornendo una descrizione che permette di far emergere, sinteticamente, omogeneità e caratterizzazioni dei territori lombardi.
Caratteri	Nuova produzione, con elaborazione di tavole relative ai <i>sistemi della naturalità</i> e del <i>paesaggio antropico</i> , del sistema <i>idro-geomorfologico</i> e alle <i>morfologie territoriali dei paesaggi urbanizzati</i> .
Valori	Nuova produzione, con elaborazione di tavole relative all’indice <i>Habitat Quality</i> , ai <i>valori dei paesaggi agrario e antropico</i> .
Pressioni	La nuova cartografia restituisce le dinamiche di <i>antropizzazione</i> rispetto a soglie temporali comprese tra il 1954 e il 2012; aggiorna le tavole di analisi del PPR 2010 ed evidenzia le variazioni rilevate con riferimento a <i>previsioni urbanizzative</i> negli strumenti di pianificazione vigenti e negli accordi di programmazione territoriale; livelli di <i>impermeabilizzazione</i> dei suoli; <i>intensità delle trasformazioni d’uso</i> del territorio
Rischi	Le tavole di questa sezione aggiornano la trattazione del tema “ <i>degrado</i> ”, già presidiato nel PPR 2010, e del rischio di compromissione a cui sono sottoposti i paesaggi. Quest’analisi è affiancata da una indagine sulle minacce che intercettano i territori agricoli (<i>semplificazione, degrado e abbandono</i>).
Attenzioni	Nuova produzione, che fornisce una lettura sintetica dei temi precedenti (<i>densità delle pressioni</i> sul paesaggio e <i>classi di valore</i> dello stesso).

La metodologia adottata per la costruzione della cartografia del Quadro Conoscitivo della proposta di Variante al PPR rappresenta uno dei principali elementi di novità introdotti. L’impiego dei più moderni

software in ambiente GIS ha consentito analisi più rigorose e affinate rispetto al quadro proposto dal PPR 2010.

Sotto il profilo metodologico la proposta cartografica è accompagnata da una descrizione dell'architettura dei temi e dei contenuti, nonché delle specifiche attraverso le quali le carte sono state costruite, funzionale sia alla loro comprensione sia alla loro futuro aggiornamento. Inoltre alcune tavole propongono l'integrazione nelle analisi di componenti in grado di descrivere dinamiche e scenari (in particolare nel caso del consumo di suolo).

Sotto il profilo della strumentazione utilizzata la definizione degli elaborati si è avvalsa:

- dell'impiego di shapefile scaricabili dalle principali fonti informative disponibili, opportunamente aggiornati attraverso verifiche puntuali ottenute intersecando la lettura di ortofoto e di database disponibili;
- dell'elaborazione di specifici modelli di analisi (es.: *grouping analysis* utilizzata per la Tavola 2.4 Morfologie territoriali dei paesaggi urbanizzati);
- dall'utilizzo di specifici software e funzioni per la rappresentazione dei valori eco sistemici e paesaggistici (es.: software InVEST - Integrated Valuation of Ecosystem Services and Tradeoffs e funzione "kerneldensity" di ArcMap).

Rispetto alle fonti informative impiegate la cartografia del Quadro Conoscitivo è stata costruita attraverso l'utilizzo delle seguenti fonti e banche dati:

- il Geoportale di Regione Lombardia;
- il DUSAFdi ERSAF nelle versioni 1.0 (1999) e 4.0 (2012);
- il PRMT (Programma Regionale della Mobilità e dei Trasporti);
- altre banche dati di regione Lombardia;
- Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo (CRCS);
- la banca dati Imperviousness di ISPRA (2012).

12.1.3 Repertori

I nuovi Repertori si configurano "come una mirata sistematizzazione dei beni e degli elementi paesaggistici di rilevanza regionale, che come tale fa da cerniera tra gli elaborati progettuali e quelli conoscitivi del PPR. In questa formulazione rinnovata rappresentano uno strumento di conoscenza e di supporto per la diretta individuazione e localizzazione degli elementi di valore, anche in funzione della redazione di programmi, piani e progetti di tutela e valorizzazione del paesaggio lombardo (si pensi ad esempio all'utilità che ne deriva per la redazione dei quadri conoscitivi dei PGT)".

I Repertori costituiscono quindi una banca dati sintetica e, soprattutto, sistematizzata degli elementi paesaggistici di rilevanza regionale, ma al tempo stesso costituiscono un *archivio vivo* che si presta a plurimi utilizzi: dal livello istituzionale e promozionale a quello di supporto alla pianificazione locale, da quello didattico-formativo a quello dello studioso che affina un proprio percorso di ricerca.

Organizzati per *tipologia*, riportano i vari elementi su una mappa schematica della Lombardia indicante la collocazione, una sintetica descrizione e l'indicazione della Provincia e Comune di appartenenza (il rimando al link www.geoportale.regione.lombardia.it consente inoltre l'accesso alle informazioni territoriali raccolte ed elaborate per la condivisione e l'uso efficiente delle conoscenze acquisite: le

basi geografiche di riferimento come la cartografia tecnica, le foto aeree, le immagini da satellite; e le basi informative tematiche come l'uso del suolo, la pianificazione territoriale, le infrastrutture, ecc.).

Gli elenchi sono stati rivisti con specifico riguardo ai percorsi e ai luoghi di attenzione per i valori visuali (percorsi panoramici, tracciati guida paesaggistici), e ai luoghi che connotano in modo significativo e riconosciuto le diverse realtà lombarde per valore simbolico, testimoniale o naturale (Geositi, Siti Unesco, ecc.). Alcuni elenchi sono inoltre accompagnati da un apparato iconografico evocativo dei luoghi più rilevanti del paesaggio lombardo.

Gli elenchi dei *Repertori* includono due raggruppamenti tematici: il quadro dei beni tutelati per legge e gli elementi qualificanti il paesaggio lombardo.

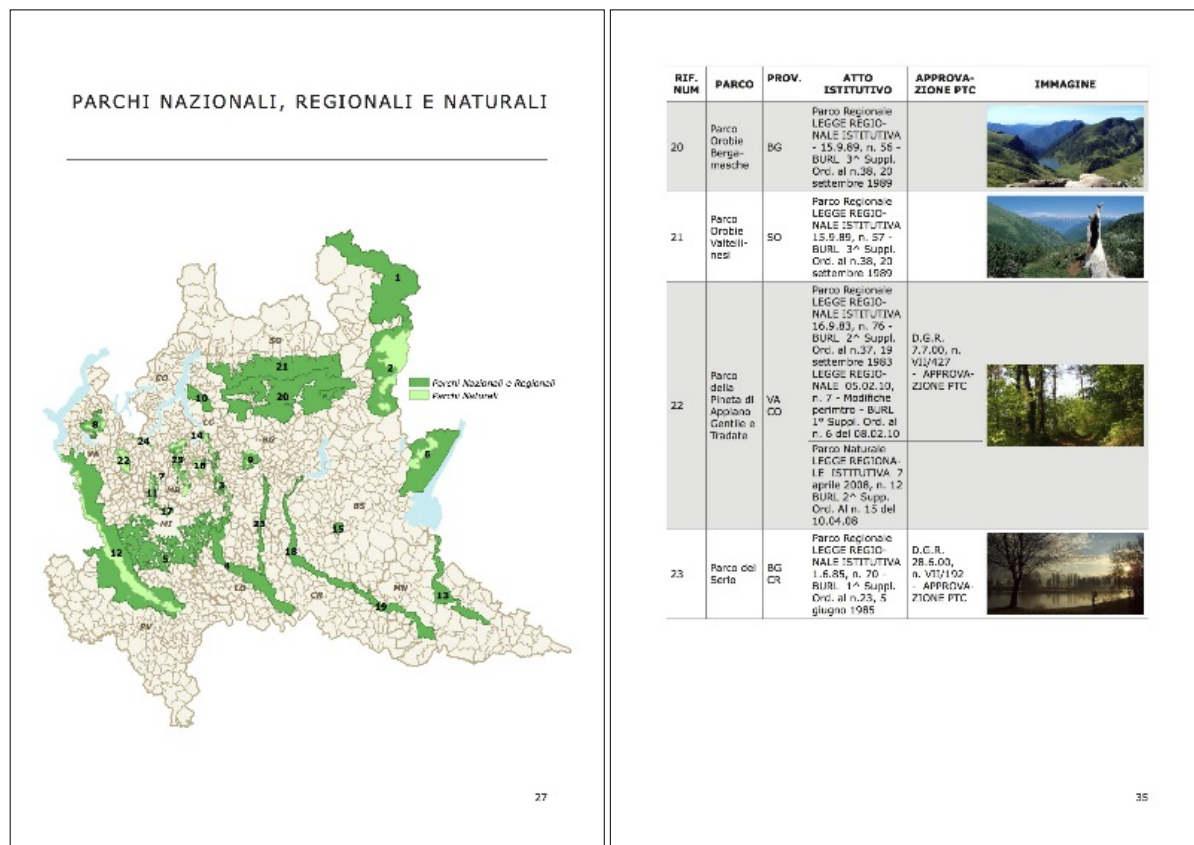
QUADRO DEI BENI TUTELATI PER LEGGE:

- Monumenti naturali (n.33).
- Riserve naturali (n.69).
- Parchi Nazionali, Regionali e Naturali (n.25).
- Siti Natura 2000: SIC/ZSC (n.196).
- Siti Natura 2000: ZPS (n.67).
- PLIS (n.96).

ELEMENTI QUALIFICANTI IL PAESAGGIO LOMBARDO:

- Geositi (n.264).
- Cascate (n.271).
- Paesaggi agrari tradizionali (n.78) e paesaggi rurali storici (n.10).
- Architetture rurali (n.2.830).
- Alberi monumentali (n.123).
- Tracciati d'interesse paesaggistico: tracciati guida paesaggistici (n.57)
- Tracciati d'interesse paesaggistico: strade panoramiche (n.120).
- Canali e navigli di rilevanza regionale (n.14).
- Siti Unesco (n.21).
- Ecomusei (n.44).

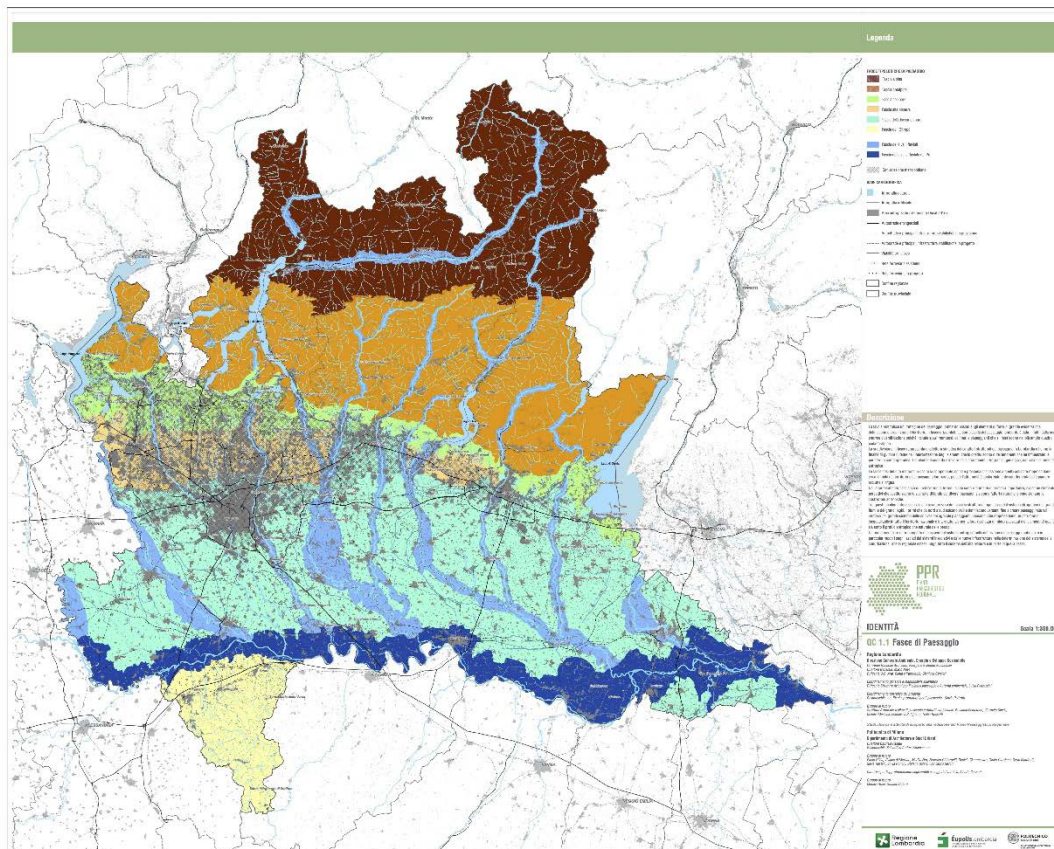
Figura 12.2 - Repertori del PPR: copertina e pagine tipo



12.2 I paesaggi di Lombardia dal nuovo Quadro Conoscitivo

Il Quadro Conoscitivo, attraverso la tavola QC 1.1 *Fasce di paesaggio*, restituisce un'immagine del paesaggio lombardo basato sugli elementi di forza di grande evidenza che definiscono e organizzano il territorio in fasce orizzontali, ciascuna distinta per caratteristiche geomorfologiche, naturalistiche, agrarie, antropiche e storiche. La complessità del paesaggio lombardo è data, infatti, dalla sua enorme diversificazione poiché include spazi montuosi, collinari e pianeggianti che s'inseriscono nel più ampio quadro padano-alpino. La suddivisione in fasce rappresenta una lettura sintetica dei caratteri strutturali del paesaggio di Lombardia e hanno la finalità di guidare l'utente nell'interpretazione degli elementi che lo costituiscono o dei fenomeni che ne influenzano la percezione contemporanea. Tali elementi sono da ritrovare nelle componenti idrografica, geologica, naturalistica nonché antropica.

Figura 12.3 – Proposta di variante al PPR - Tavola sulle Fasce di paesaggio (scala 1:300.000)



12.2.1 Le fasce di paesaggio

In Lombardia sono riconoscibili sei fasce di paesaggio: Alpina, Prealpina, Collinare, di Alta Pianura, di Bassa Pianura, dell'Oltrepo.

- La *Fascia alpina* si sviluppa nella parte settentrionale della Regione nel gruppo delle Alpi Retiche a questa sezione dell'arco alpino appartengono il Pizzo Badile, il Monte Disgrazia, il Pizzo Bernina e l'Adamello posti al confine con il Trentino Alto Adige. Numerosi sono i valichi che mettono in collegamento la Lombardia con la Svizzera o con altre regioni italiane. La Valtellina separa le Alpi Retiche dal secondo gruppo alpino della regione, le Alpi Orobie, che hanno altezze inferiori e sono considerate una catena prealpina.
- Procedendo da nord a sud nel territorio lombardo si trova la *Fascia prealpina* formata da vette decisamente meno elevate, con profili arrotondati. Questi monti si aprono verso la pianura in ampie valli, la bassa Val Camonica, la Val Brembana, la Val Seriana e la Val Trompia. Se la fascia alpina è costellata di laghi di piccole dimensioni, è nelle vallate prealpine che si estendono i laghi più maestosi di origine glaciale.

- Fra le Prealpi e la Pianura Padana si estende un'ampia *Fascia collinare* di origine morenica, formata cioè dai detriti lasciati dai ghiacciai presenti anticamente sul territorio. Questi rilievi densamente abitati comprendono la conca dei laghi del varesotto, la vasta zona della Brianza, delimitata dal fiume Seveso, dall'Adda e dal lago di Como, i colli di Bergamo, parte delle zone del Sebino e della Franciacorta e le colline moreniche del Garda bresciano e mantovano.
- La Pianura Padana non presentando ovunque le stesse caratteristiche può essere suddivisa in due zone: l'Alta e la Bassa Padana. Le differenze di paesaggio di queste due parti dipendono dalla diversa composizione del terreno e dalle dinamiche insediative storiche: la *Fascia dell'alta pianura* è asciutta, ghiaiosa, densa di centri abitati sorti sull'antica brughiera. Il terreno è costituito da un materiale che si lascia facilmente attraversare dall'acqua, che penetra nel sottosuolo e scorre finché non incontra il terreno compatto e impermeabile della Bassa Padana.
- Nella *Fascia della bassa pianura* il paesaggio prevale l'agricoltura intensiva, redditizia, ricca di differenti colture. In questa fascia l'acqua che penetra nel terreno, compatto e impermeabile, riaffiora in superficie, formando numerose sorgenti chiamate *risorgive*, da cui hanno origine piccole derivazioni che consentono di irrigare le marcite, caratteristica tecnica colturale del paesaggio agrario lombardo.
- La *Fascia dell'Oltrepò* comprende il territorio della Provincia di Pavia e la porzione della Provincia di Mantova a sud del Po. La delimitazione dell'Oltrepò pavese è data più dai confini amministrativi che dalla sua omogeneità geografica, in quanto comprende aree montane, collinari e di pianura. La diversità dei paesaggi è dunque la costante di questo territorio: una breve pianura alluvionale; poi una fascia collinare, ad andamento digitiforme, talvolta movimentata e incisa da fenomeni erosivi ma soprattutto connotata dalla sua altissima specializzazione vitivinicola e frutticola. Nell'Oltrepò mantovano, invece, stupisce l'abbondanza d'insediamenti entro e nei dintorni dell'alveo del Po, così come la grande quantità e l'evidenza di alvei abbandonati testimonia la grande vitalità del fiume e di alcuni suoi affluenti. L'Oltrepò mantovano si caratterizza per un'agricoltura ricca e specializzata, favorita dalle condizioni geoclimatiche e da terreni molto fertili.

12.2.2 Le matrici tipologiche di base: naturale e antropico

La struttura del paesaggio lombardo si fonda sulla presenza di elementi fisici, naturali e non, che consentono di distinguere due *matrici tipologiche* prevalenti: quella prettamente naturalistica e quella legata ai caratteri antropici.

La *matrice naturale* si compone di due grandi sistemi, quello della montagna, caratterizzato da boschi e praterie naturali, e quello della pianura caratterizzato da elementi naturali più puntuali prevalentemente attestati sul sistema idrografico.

La *matrice antropica* si ritrova nella fascia pianeggiante, prevalente come estensione, dove è più forte l'interazione uomo-natura. In questa fascia sono presenti sia le trame agrarie dalle quali si rintracciano particolari paesaggi espressivi di storia, cultura e identità, sia forme diverse di urbanizzazione che descrivono il rapporto tra città e campagna. In questo quadro il sistema compatto della regione urbana milanese assume differenti caratteri e morfologie a seconda della fascia di paesaggio che intercetta. I sistemi insediativi infine, puntiformi o nucleiformi, si dispongono su tutto il territorio regionale in

relazione alla presenza delle reti infrastrutturali e delle permanenze storiche, definendo morfologie insediative diverse.

Alla scala regionale è possibile distinguere le polarità urbane della regione urbana milanese e della pianura lombarda, e le trame insediative diffuse del restante della Lombardia, come le urbanizzazioni compatte del milanese, da quelle lineari, alle conurbazioni minori. Mentre per i contesti territoriali della pianura irrigua lombarda le urbanizzazioni tradizionali e diffuse si riconoscono dagli addensamenti e dai sistemi lineari.

In termini di “qualità” del paesaggio le aree montane e pedemontane, generalmente meno soggette a fenomeni diffusi di antropizzazione e infrastrutturazione, sono caratterizzate da valori di qualità di elevato livello, ad eccezione ovviamente delle conurbazioni di fondo valle, dei centri urbani e delle aree prossime agli impianti sciistici e di risalita.

I livelli di qualità si abbassano nei territori di pianura, seppur con valori eterogenei al suo interno, con Milano e i Comuni della cintura nord-ovest, gli altri poli di sviluppo e quelli attraversati dalle grandi direttrici stradali, che presentano i valori di qualità più critici. Il grado di qualità aumenta, invece, nelle aree lodigiana, cremasca e mantovana soprattutto in corrispondenza dei corsi d’acqua. L’area del Pavese e della Lomellina mantiene un valore più elevato di Habitat Quality soprattutto nei Comuni prossimi al corso del fiume Ticino con valori paragonabili a quelli dell’area pedemontana.

CAPITOLO 13. La co-pianificazione tra Regioni e Ministero: lo stato dell'arte delle Regioni italiane

L'attenzione delle istituzioni nei confronti del paesaggio ha subito una sensibile accelerazione negli ultimi anni. Un primo e importante momento – che ha segnato un interesse “extra-settoriale” sul tema del paesaggio - è stato l'attivazione, a fine 2012 presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MiPAAF), dell'*Osservatorio nazionale del paesaggio rurale, delle pratiche agricole e conoscenze tradizionali*¹⁰. Istituito con l'obiettivo di orientare la programmazione della politica agricola comune e le misure di sviluppo rurale verso la valorizzazione e la tutela del paesaggio rurale, delle sue tradizioni agricole nonché del patrimonio agroalimentare espressione di tali territori, tale Osservatorio svolge diverse funzioni; tra queste, assume rilevanza, l'identificazione e la catalogazione, in un apposito Registro, dei paesaggi rurali tradizionali o di interesse storico, delle pratiche e delle conoscenze tradizionali.

È stato, invece, attivato nel 2015 presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MiBACT), l'*Osservatorio Nazionale per la Qualità del Paesaggio*¹¹, previsto dall'art. 133 del D.Lgs 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, di seguito Codice).

Il 2017 è stato poi un anno decisivo rispetto all'impegno sulla diffusione della consapevolezza sui valori del paesaggio e sugli impegni delle istituzioni e associazioni per la sua tutela e valorizzazione. Hanno, infatti, avuto luogo due eventi importanti:

- il 14 marzo 2017 si è celebrata la 1° *Giornata Nazionale del Paesaggio*, istituita con l'obiettivo di “richiamare il paesaggio quale valore identitario del Paese e trasmettere alle giovani generazioni il messaggio che la tutela del paesaggio e lo studio della sua memoria storica costituiscono valori culturali ineludibili e premessa per un uso consapevole del territorio e uno sviluppo sostenibile”;
- il 25 e 26 ottobre, a Roma, si sono tenuti per la prima volta gli *Stati Generali del Paesaggio* come momento di riflessione e di approfondimento sulle politiche paesaggistiche in Italia.

In tale occasione, è stato presentato il primo *Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio*¹² elaborato dal suddetto Osservatorio, con il quale si è provveduto:

- ad una lettura dello stato del territorio e del paesaggio italiano attraverso le statistiche e i rilevamenti ufficiali (consumo e frammentazione dei suoli, modifiche dei paesaggi agrari, percezione delle trasformazioni territoriali da parte dei cittadini, ecc.);

¹⁰ L'Osservatorio nazionale del paesaggio rurale, delle pratiche agricole e conoscenze tradizionali è stato istituito con D.M. n. 17070 del 19 novembre 2012

¹¹ L'Osservatorio Nazionale per la Qualità del Paesaggio è stato istituito con D.M. del 3 dicembre 2013.

¹² Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo - Osservatorio Nazionale per la qualità del paesaggio (2017), *Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio*. Disponibile a <https://box.beniculturali.it/index.php/s/6HDyFyQyZL9n8ic>

- e ad una ricognizione del quadro estremamente vario e complesso delle politiche paesaggistiche e delle altre politiche e strategie incidenti sulle trasformazioni del territorio e sui suoi assetti paesaggistici (politiche ambientali, agricole, urbanistico-territoriali, strategia del turismo, politiche della ricerca e dell'educazione, formazione professionale dei tecnici ecc.).

Il Rapporto contiene un bilancio della pianificazione paesaggistica in Italia¹³ in un momento in cui è stato approvato anche il terzo strumento di pianificazione paesaggistica regionale conforme al Codice, così come modificato dal D.lgs 63/2008; infatti, dopo la Puglia e la Toscana, il 3 ottobre 2017 il Piemonte ha approvato il Piano Paesaggistico Regionale.

In relazione a questo quadro, e, in particolare, al fatto che, come anticipato, la Regione Lombardia ha sottoscritto nel luglio del 2017 il Protocollo di Intesa con il MiBACT per l'adeguamento del Piano Paesaggistico Regionale al Codice e, successivamente, la Giunta regionale ha preso atto della Proposta di Variante al PPR, si è scelto di approfondire il tema della pianificazione congiunta tra Regioni e Ministero come passaggio chiave nei processi di pianificazione paesaggistica regionale.

13.1 Dai vincoli ai piani paesaggistici. Il nuovo paradigma di tutela e valorizzazione del paesaggio dopo il Codice

I *piani paesaggistici* redatti nell'ultimo decennio ai sensi del Codice – compresi, dunque, anche quelli approvati prima dei decreti correttivi – possono essere considerati novità sostanziali rispetto alle precedenti esperienze di *piani paesistici*; la pianificazione paesaggistica ha affrontato, infatti, diverse stagioni in Italia, ciascuna delle quali ha prodotto strumenti dalle caratteristiche differenziate.

La Legge Bottai (L. 1497/1939), che ha confermato lo strumento del vincolo – già introdotto dalla prima legge per la tutela del paesaggio, la Legge Croce n. 778/1922 – per sottoporre a protezione specifici

¹³ Altri documenti che ricostruiscono lo stato dell'arte della pianificazione del paesaggio, mettendo in luce anche gli elementi critici sono:

- Alberto Magnaghi (a cura di) (2016), *La pianificazione paesaggistica in Italia: stato dell'arte e innovazioni*, Firenze University Press, Firenze;
- De Luca G. (a cura di) (2014), A che punto siamo con la pianificazione territoriale regionale e paesaggistica? (Prima parte), in *Urbanistica Informazioni*, n.258, pp. 7-44;
- De Luca G. (a cura di) (2015), A che punto siamo con la pianificazione territoriale regionale e paesaggistica? (Seconda parte), in *Urbanistica Informazioni*, n.259-260, pp. 10-38;
- AA. VV. (2010), Fare paesaggio. Dove vanno le regioni, in *Ri-Vista. Ricerche per la progettazione del paesaggio*, n. 1 (numero monografico);
- De Lucia V. e Guermandi M. P. (a cura di) (2010), *Primo Rapporto nazionale sulla pianificazione paesaggistica. Analisi delle inadempienze statali e regionali in materia di pianificazione paesaggistica e proposte di Italia Nostra*. Disponibile a http://www.italianostra.org/wp-content/uploads/I-Rapporto-Pianif_Paesagg_21_10_10WEB.pdf
- Peano A. e Voghera A. (a cura di) (2009), Innovazioni in corso nella pianificazione paesaggistica delle regioni, in *Urbanistica DOSSIER*, n. 112 (numero monografico allegato al n. 225 di *Urbanistica Informazioni*).

beni (le c.d. *bellezze individue*) e porzioni di territorio (le c.d. *bellezze di insieme*), ha introdotto il primo strumento di pianificazione del paesaggio prevedendo la possibilità, per il Ministero, di redigere Piani Territoriali Paesistici con la finalità di sottoporre a specifica normativa d'uso i complessi di cose immobili e le bellezze panoramiche costituenti "vaste località"; tali piani erano inteso come distinto dagli strumenti di pianificazione urbanistico-territoriale in senso proprio.

La legge Galasso (L. 431/1985), *recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*, ha segnato una svolta radicale nella tutela del paesaggio, ampliando i suoi confini sia in termini concettuali, che spaziali; ha sottoposto direttamente - *ope legis* - undici categorie di beni, (comprese le zone d'interesse archeologico, le zone umide, i parchi e le riserve nazionali o regionali) al vincolo paesaggistico e, inoltre, ha reso obbligatoria per le Regioni l'adozione di *piani paesistici o urbanistico territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali* per la disciplina d'uso e la valorizzazione ambientale dei beni tutelati. Tuttavia, se già la disciplina prevista dalla L.1497/1939 aveva avuto scarsa applicazione in termini di piani paesistici, anche la Legge Galasso ha deluso le aspettative, non avendo le Regioni adempiuto all'obbligo di dotarsi di piani nei tempi previsti. Sotto l'influenza della Convenzione Europea del Paesaggio (2000) che ha cambiato il modo di considerare e gestire la dimensione paesaggistica del territorio in Europa, il Codice Urbani¹⁴ (D.lgs 24/2004) è intervenuto significativamente sul quadro normativo che regola la pianificazione paesaggistica: sotto il profilo delle finalità e dei contenuti, sotto il profilo delle competenze statali e regionali e, infine, dei rapporti con la pianificazione territoriale-urbanistica.

Le principali innovazioni introdotte possono essere sintetizzate nei seguenti punti:

- l'adozione di una diversa nozione di paesaggio, ovvero il passaggio da una visione culturale-identitaria limitata alla considerazione dei soli beni o contesti caratterizzati da un supplemento di rilevanza estetico-formale, ad una visione che riconosce, come paesaggio, il territorio che una comunità avverte nel tempo come espressivo di senso e rispetto al quale essa ha maturato un rapporto identitario, indipendentemente dal valore estetico;
- il passaggio da una pianificazione riferita ai soli beni paesaggistici, ad una pianificazione estesa a tutto il territorio regionale, comprensivo anche delle aree prive di pregio e interessate da processi di degrado e abbandono;
- il passaggio da una concezione vincolistica di tutela conservativa alla definizione di regole di trasformazione diversificate in ragione dei differenti valori espressi, e, pertanto orientate anche alla valorizzazione, ovvero alla riqualificazione e fruizione del paesaggio nonché, ove possibile, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati;
- l'affermazione della prevalenza dei piani paesaggistici sui piani e programmi di settore e sui piani urbanistici, che attribuisce al paesaggio un valore centrale nella definizione degli obiettivi di pianificazione del territorio.

¹⁴ Il Codice dei beni culturali e del paesaggio ha abrogato il precedente D.Lgs 490/1999 "Testo unico in materia di Beni culturali e ambientali" nel quale erano state raccolte le leggi Bottai 1089 e 1497 del 1939 e la L. 431/1985.

Oggi, la pianificazione paesaggistica rappresenta, pertanto, un compito impegnativo per le Regioni dal momento che ai piani paesaggistici è stato richiesto sia di trattare l'intero territorio regionale come paesaggio (la cui conoscenza e interpretazione è avvenuta sostanzialmente per la prima volta nella fase di redazione del piano), sia di trattare le aree alle quali nel corso del tempo – e quindi sulla base di considerazioni e perimetrazioni storicamente determinate - è stata attribuita la valenza di “bene paesaggistico”.

13.2 Nuove forme e nuovi processi. La co-pianificazione con il Ministero

Come evidenziato dal primo Rapporto del MiBACT, la pianificazione paesaggistica ai sensi del Codice ha prodotto “nuove conoscenze, nuove interpretazioni e nuove rappresentazioni del territorio e dei paesaggi regionali”. I piani hanno assunto forme piuttosto articolate dovendo, da una parte effettuare una ricognizione, perimetrazione e “vestizione” dei vincoli paesaggistici, e dall'altra evolvere verso approcci maggiormente strategici per valorizzare i diversi ambiti paesaggistici riconosciuti nel territorio regionale. Per la prima volta, inoltre, i piani paesaggistici hanno provato ad integrare la tutela delle parti di territorio interessate dai beni paesaggistici nel loro contesto e entro una interpretazione complessiva del paesaggio regionale (MiBACT, 2017)¹⁵.

Sulla base delle differenti norme regionali, alcune regioni hanno scelto la strada del piano territoriale con valenza paesaggistica, altre invece quella del piano paesaggistico come strumento indipendente. E' tuttavia da evidenziare che in alcune Regioni (Veneto, Calabria e Sardegna) il piano paesaggistico è stato articolato in piani d'ambito, sottraendolo all'unitarietà contenutistica e procedurale prevista al piano stesso, che il Codice richiede esplicitamente di riferire al livello regionale. Invece di avere un quadro comune sia relativo al riconoscimento di aspetti e caratteri peculiari del paesaggio che alla disciplina delle sue trasformazioni - quadro che può assumere un ruolo realmente sovraordinato rispetto alla pianificazione di settore - la Regione elabora in tal modo più piani sub-regionali assimilabili a piani d'area (cfr. Tab. 13.1).

¹⁵ Vedi nota 12.

Tabella 13.1 - Natura integrata o autonoma degli strumenti di pianificazione del paesaggio previsti dalla normativa regionale

STRUMENTO DI PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA AUTONOMO	STRUMENTO DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE CON VALENZA PAESAGGISTICA
Piemonte <i>Piano paesaggistico regionale</i>	Valle d'Aosta <i>Piano territoriale paesistico</i>
Provincia Autonoma di Bolzano* <i>Piani paesaggistici (ambiti specifici)</i>	Lombardia <i>Piano paesaggistico regionale integrato al Piano Territoriale Regionale</i>
Friuli V. G. <i>Piano paesaggistico regionale</i>	Provincia autonoma di Trento <i>Piano Urbanistico Provinciale</i>
Liguria <i>Piano paesaggistico</i>	Veneto <i>Piano territoriale regionale di coordinamento</i>
Umbria <i>Piano paesaggistico regionale</i>	Emilia Romagna <i>Piano territoriale paesistico regionale integrato al Piano territoriale regionale</i>
Marche <i>Piano paesistico ambientale regionale</i>	Toscana <i>Piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico</i>
Lazio <i>Piano territoriale paesistico regionale</i>	Campania <i>Piano territoriale regionale</i>
Abruzzo <i>Piano regionale paesistico</i>	Calabria <i>Quadro territoriale regionale con valenza paesaggistica</i>
Puglia <i>Piano paesaggistico territoriale regionale</i>	
Basilicata <i>Piano paesaggistico regionale</i>	
Sicilia <i>Piani paesaggistici (ambiti specifici)</i>	
Sardegna <i>Piano paesaggistico regionale</i>	

* La disciplina paesaggistica nel Prov. Aut. di Bolzano è stabilita anche attraverso le "Linee guida natura e paesaggio Alto Adige" e attraverso il piano paesaggistico di ciascun comune.

Accanto a quadri conoscitivi ed interpretativi ben più ricchi del passato, le disposizioni normative sono state articolate in indirizzi (non cogenti), direttive (da recepire negli strumenti di pianificazione o programmazione), prescrizioni (immediatamente cogenti e prevalenti sulle disposizioni degli strumenti di pianificazione o programmazione), ma anche linee guida. L'evoluzione del modo di intendere la tutela paesaggistica ha però portato anche ad individuare una serie di strumenti tesi a dare concretezza agli obiettivi di qualità paesaggistica definiti dal piano: progetti regionali di paesaggio

(anche collegati ai fondi strutturali), iniziative di sensibilizzazione e formazione, premi e bandi specifici ¹⁶; un quadro articolato di iniziative che, tuttavia, non pare accompagnato da una programmazione di ampio respiro, che ne garantisca la sistematicità e continuità (MiBACT, 2017)¹⁷.

Per quanto riguarda le innovazioni nel processo pianificatorio, due momenti sono apparsi decisamente rilevanti nelle esperienze regionali: la co-pianificazione con il Ministero e il percorso di concertazione istituzionale e partecipazioni dei cittadini e delle associazioni.

Alcune regioni - Puglia e Toscana in primis, e più recentemente il Friuli Venezia Giulia – hanno attivato processi di partecipazione decisamente più ampi rispetto a quanto viene solitamente messo in atto nella predisposizione di piani territoriali; ma, se si vanno a vedere le risorse dedicate e la continuità nel tempo di questi investimenti, pur con alcune eccezioni, il quadro non è significativo e richiede una riflessione da parte delle Regioni sulle azioni da intraprendere al fine di evitare che l'impegno profuso per l'elaborazione partecipata dei piani non si riduca ad essere "un faticoso esercizio retorico" (MiBACT, 2017).

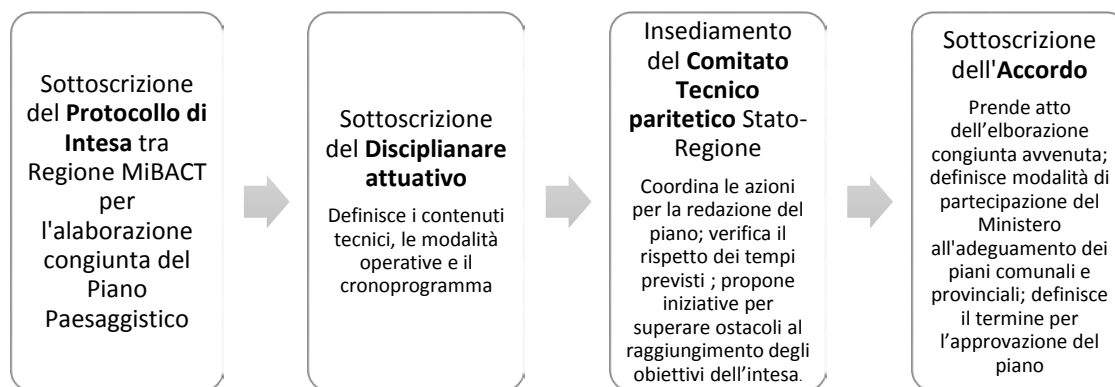
Il secondo processo che caratterizza la pianificazione paesaggistica ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio consiste nell'elaborazione congiunta del piano, la c.d. co-pianificazione; un passaggio cruciale, sulla cui obbligatorietà è intervenuto il *secondo correttivo* del Codice (D.lgs 63/2008).

Nella versione originale la pianificazione congiunta tra Ministero e Regione non era indispensabile e, anche in assenza di accordo, le Regioni, una volta approvato il nuovo piano o adeguato quello esistente ai requisiti richiesti dal nuovo Codice, potevano beneficiare di una nuova procedura di autorizzazione paesaggistica; la semplificazione del regime autorizzatorio doveva fungere da incentivo affinché le Regioni aggiornassero il proprio strumento o se ne dotassero *ex-novo*.

¹⁶ Si veda a questo proposito l'esperienza del Piano Paesaggistico Regionale della Regione Puglia.

¹⁷ Vedi nota 12.

Figura 13.1. Le fasi tipiche del procedimento di pianificazione congiunta tra MiBACT e Regione (art. 143 del D.Lgs 42/2004)



Tali disposizioni sono state ridefinite dal D.lgs 63/2008 sulla base delle considerazioni espresse dalla Corte Costituzionale con sentenza del 14 novembre 2007 n. 367. La Corte, in quell'occasione, aveva ribadito che il paesaggio costituiva un valore "primario e assoluto" che, nel rispetto del dettato dell'art. 9 della Costituzione, doveva essere tutelato dallo Stato e risultava prevalente rispetto agli altri interessi pubblici in materia di governo e di valorizzazione del territorio.

Oltre ad adeguare la definizione di paesaggio alla Convenzione Europea del Paesaggio (CEP)¹⁸, il decreto correttivo ha, quindi, introdotto nuove disposizioni che hanno rafforzato significativamente la tutela statale del paesaggio soprattutto su due livelli: quello della pianificazione paesaggistica e quello dell'autorizzazione degli interventi sul paesaggio.

Sebbene la redazione del piano rientri tra le competenze delle regioni, è stata riconosciuta al MiBACT la partecipazione obbligatoria alla elaborazione dei piani, limitatamente a quelle parti che riguardano i beni paesaggistici. Stabilendo fin dal principio regole certe, univoche e condivise con il Ministero, l'obiettivo era anche quello di eliminare il successivo contenzioso sugli atti di autorizzazione alla realizzazione di interventi sul paesaggio.

Nel processo autorizzatorio è stato modificato il ruolo delle Soprintendenze che originariamente era marginale, dal momento che ad esse era consentito un mero controllo di legittimità successivo sull'autorizzazione rilasciata dai comuni. Con il *secondo correttivo*, il parere delle Soprintendenze sulla conformità dell'intervento ai piani paesaggistici ed ai beni paesaggistici è diventato vincolante e preventivo.

Il rafforzamento del ruolo statale in sede pianificatoria è stato tuttavia associato alla possibilità, per le Regioni, di poter beneficiare della semplificazione del procedimento autorizzatorio in tre circostanze:

¹⁸ La Convenzione Europea del Paesaggio è stata sottoscritta a Firenze il 19 luglio 2000, ma ratificata dall'Italia solo nel 2006 con Legge n. 14 del 9 gennaio.

- la possibilità di rendere il parere delle Soprintendenze obbligatorio ma non più vincolante, accogliendo la richiesta della Conferenza Unificata¹⁹;
- la possibilità che nelle aree tutelate per legge ai sensi dell'art. 142 – le c.d. *galassine* - e non interessate da altri provvedimenti o procedimenti la realizzazione degli interventi possa avvenire “previo accertamento, nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, della conformità degli interventi medesimi alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico comunale”;
- la possibilità per il piano paesaggistico di individuare aree gravemente compromesse e degradate nelle quali la realizzazione di interventi volti al recupero ed alla riqualificazione non richiede il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

Tutte queste tre circostanze sono comunque subordinate al fatto che, non solo il piano sia stato elaborato congiuntamente con il Ministero (perlomeno per quanto concerne i beni paesaggistici), ma che gli strumenti urbanistici comunali siano adeguati al piano regionale e che il Ministero abbia espresso un parere positivo rispetto a tale processo di conformazione.

Per quanto riguarda la pianificazione del territorio espressamente tutelato ai sensi del Codice, è prevista la facoltà, per lo Stato e le Regioni, di stipulare l'intesa per l'effettuazione congiunta della pianificazione e quindi l'accordo ai fini dell'approvazione del piano; in questo caso, all'intesa partecipa anche il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per garantire l'integrazione nei piani paesaggistici regionali della tutela dei valori naturalistici dei Parchi, delle Riserve Nazionali e dei siti Natura 2000.

Sul piano dei contenuti, quindi, la co-pianificazione estesa a tutto il territorio regionale rafforzerebbe la considerazione dei vari profili di rilevanza del territorio, comprendendo chiaramente anche quelli ambientali e di connessione ecologica; sul piano politico, invece, avrebbe il vantaggio di rafforzare il ruolo realmente sovraordinato del piano rispetto agli altri strumenti di pianificazione e programmazione, ovvero sia nei confronti di decisioni locali sia nei confronti di decisioni di settore difformi e/o negative per i contenuti del piano.

13.3 Il quadro della co-pianificazione nelle regioni italiane

Guardando allo stato dell'arte della pianificazione paesaggistica nelle Regioni italiane, gli strumenti attualmente vigenti appartengono, sostanzialmente, alle stagioni della Legge Bottai (l. 1497/1939) e della legge Galasso (l. 431/1985); dunque, piani riguardanti ambiti circoscritti del territorio regionale e elaborati prevalentemente nel corso degli anni Novanta. In questo ciclo di esperienze va ricordato l'intervento diretto del Ministero in diversi contesti; in particolare, il Ministero ha usato per la prima volta in Campania il potere sostitutivo previsto dalla legge, individuando i perimetri di 14 aree da

¹⁹ La Conferenza Unificata è la sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali ed è stata istituita con la finalità di favorire la cooperazione tra l'attività dello Stato e il sistema delle autonomie ed esaminare le materie e i compiti di comune interesse.

tutelare (DD.MM. del 28 marzo 1985), per le quali ha poi redatto e approvato, con Decreti Ministeriali, 13 piani paesistici tra il 1995 e il 1996.

Successivamente all'emanazione del Codice, in vigore del quadro normativo riconfigurato dal primo correttivo del 2006, si collocano:

- in Sardegna, l'approvazione nel 2006 del *Piano Paesaggistico Regionale – Primo ambito omogeneo* relativo ai paesaggi costieri;
- la sola adozione nel 2007 del *Piano Territoriale Paesistico Regionale* del Lazio, che allarga all'intero territorio le metodologie e i criteri di analisi del territorio e di definizione della normativa d'uso già presenti nei numerosi Piani territoriali paesistici in precedenza approvati nel 1998 e tutt'ora vigenti in regime di salvaguardia

Alla fase più recente risalgono i piani approvati o adottati successivamente all'entrata in vigore del secondo correttivo del 2008, e dunque conformi al più rigoroso regime di co-pianificazione tra MiBACT e Regioni:

- il *Piano Paesaggistico Regionale* della Lombardia, approvato nel 2010 (in assenza di intesa).
- il *Piano Paesaggistico Territoriale Regionale* della Puglia, approvato nel febbraio del 2015;
- il *Piano di indirizzo territoriale (PIT) con valenza di piano paesaggistico* della Toscana, approvato nel marzo del 2015;
- il *Piano Paesaggistico Regionale* del Piemonte, già adottato nel 2008 e riadottato nel 2015, approvato il 3 ottobre 2017;
- il *Piano Paesaggistico Regionale* del Friuli Venezia Giulia, adottato il 22 settembre 2017, a seguito della sottoscrizione di formale atto di condivisione degli elaborati del Piano a fine agosto 2017.

Per quanto riguarda le altre regioni, attualmente l'Intesa per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, ed il connesso disciplinare attuativo, risultano essere stati sottoscritti con tutte le Regioni, con l'eccezione della Regione Molise, con cui l'intesa è in corso di definizione. In numerosi casi, l'Intesa concerne solo la definizione dei contenuti del piano relativi ai beni paesaggistici.

I Comitati Tecnici, ovvero i "tavoli di co-pianificazione", sono attivi con diversi stadi di avanzamento in Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Umbria, Veneto e Lombardia.

Sono in fase particolarmente avanzata i lavori di co-pianificazione con la Regione Umbria, mentre nel caso della Regione Lazio, essendo stata condivisa con il MiBACT la revisione del Piano adottato nel 2007, l'approvazione dovrebbe avvenire in tempi brevi. Infine, in Puglia e in Toscana, dove i piani paesaggistici ai sensi del Codice sono già stato approvati da qualche anno, sono state attivate le procedure di collaborazione tra Regione e Ministero per l'adeguamento e conformazione dei piani urbanistici locali.

Tabella 13.2 - Lo stato della pianificazione paesaggistica in Italia

	STRUMENTO VIGENTE	APPROVAZIONE	ADEGUATO AL CODICE, II° CORRETTIVO	ATTIVITÀ DI CO-PIANIFICAZIONE
VALLE D'AOSTA	<i>Piano territoriale paesistico</i>	L.R. 10 aprile 1998, n. 13		<i>esclusione dall'obbligo di adeguamento al Codice, in virtù dello statuto di autonomia</i>
PIEMONTE	<i>Piano paesaggistico regionale</i>	D.C.R. n. 233-35836 del 3 ottobre 2017	✓	
LOMBARDIA	<i>Piano paesaggistico regionale*</i>	D.C.R. n. 951 del 19 gennaio 2010		in corso <i>solo su beni paesaggistici</i>
VENETO	-			in corso <i>solo su beni paesaggistici</i>
FRIULI VENEZIA GIULIA	-			in corso – fase avanzata Piano paesaggistico Regionale adottato: 22/09/2017
PROV. AUT. DI TRENTO	<i>Piano urbanistico provinciale</i>	L.P. 27 maggio 2008, n. 5		<i>esclusione dall'obbligo di adeguamento al Codice, in virtù dello statuto di autonomia</i>
PROV. AUT. DI BOLZANO				<i>esclusione dall'obbligo di adeguamento al Codice, in virtù dello statuto di autonomia</i>
LIGURIA	<i>Piano territoriale di coordinamento paesistico</i>	D.C.R. n.6 del 25 febbraio 1990		in corso
EMILIA ROMAGNA	<i>Piano territoriale paesistico regionale*</i>	D.C.R. n. 1338 del 28 gennaio 1993		in corso <i>solo su beni paesaggistici</i>
TOSCANA	<i>Piano di indirizzo territoriale</i>	DCR n. 37 del 27/03/2015	✓	<i>solo su beni paesaggistici</i>
UMBRIA	-			in corso – fase avanzata
MARCHE	<i>Piano paesistico ambientale regionale</i>	D.A.C.R. n. 197 del 3 novembre 1989		in corso
LAZIO	30 Piani Territoriali Paesistici	PTP Valle della Caffarella, Appia Antica e Aquedotti: DM del 22 febbraio 1960; 24 PTP: L.R. 24/1998; altri PPT: tra 1991-2000 con DPR, DGR, DPR		in corso – fase avanzata Piano Territoriale Paesistico Regionale adottato: 25/07/2007
ABRUZZO	<i>Piano Regionale Paesistico</i>	D.C.R. n. 141 /21 del 21 marzo 1990 (aggiornato nel 2004)		sospesa
CAMPANIA	13 Piani Territoriali Paesistici; Piano Paesistico Isola di Procida; Piano Urbanistico Territoriale della Penisola Sorrentino-Amalfitana	PP Procida: DM del 1 marzo 1971; PUT Penisola sorrentino- amalfitana: L.R. 35/1987; 13 PTP: D.D.M.M. 1995- 1996		in corso <i>solo su beni paesaggistici</i>
MOLISE	8 Piani territoriali paesistico-ambientali di area vasta	8 D.C.R. tra il 1997 e il 1999		in corso
BASILICATA	6 Piani territoriali paesistici di area vasta	L.R. 12 febbraio 1990, n. 3 (successivamente aggiornata)		in corso
CALABRIA	-			in corso <i>solo su beni paesaggistici</i>
PUGLIA	<i>Piano Paesaggistico Territoriale Regionale</i>	D.G.R. n. 176 del 16/02/2015	✓	

	STRUMENTO VIGENTE	APPROVAZIONE	ADEGUATO AL CODICE, II° CORRETTIVO	ATTIVITÀ DI CO-PIANIFICAZIONE
SICILIA	8 Piani Paesaggistici (compongono il Piano territoriale Paesaggistico Regionale)	PP Pantelleria e Ustica: 1997; PP Eolie: 2001; Egadi: 2004; Altri PP: tra il 2010 e 2016	<i>esclusione dall'obbligo di adeguamento al Codice, in virtù dello statuto di autonomia</i>	
SARDEGNA	Piano territoriale paesistico Molentargius e Monte Urpinu; Piano paesaggistico regionale relativo all'ambito costiero	PTP Molentargius e Monte Urpinu: Decreto Assessoriale del 12 gennaio 1979; PPR ambito costiero: D.G.R. n. 36/7 del 5 settembre 2006		in corso

** strumenti che costituiscono parte tematica del piano territoriale regionale*

13.4 Questioni emergenti dal processo di pianificazione congiunta delle Regioni con il MiBACT

Se si considera che i primi Protocolli d'Intesa per la pianificazione congiunta sono stati siglati nel 2006-2007 (Friuli V. G., Toscana, Sardegna e Puglia), mentre i primi piani sono stati approvati solo nei primi mesi del 2015 (Puglia e Toscana), e se si considera che la sola gestazione dell'Intesa è arrivata a durare anche quasi dieci anni (Liguria), appare piuttosto evidente come la co-pianificazione costituisca una fase molto lunga, affetta da interruzioni e ripensamenti, e piuttosto complessa. E' tuttavia importante rilevare che le strutture tecniche ministeriali e regionali sono state impegnate per la prima volta in un'attività di ricognizione, perimetrazione e definizione dei criteri di gestione per i beni paesaggistici che, per ogni territorio regionale, ha riguardato molte centinaia di provvedimenti di tutela (circa novecento nella sola Lombardia).

Sia nel Rapporto del MiBACT (2017), che negli esiti della ricerca condotta dall'Università di Firenze (Magnaghi, 2016) sono state indicate una serie di questioni critiche sotto il profilo tecnico-giuridico, sotto quello metodologico (impostazione dei piani) e più concretamente operativo delle scelte di pianificazione, tra le quali sono da evidenziare:

- la mancanza di una esaustiva documentazione d'indirizzo per la co-pianificazione, che ha fatto sì che il Ministero affrontasse alcuni temi chiave - ricognizione e perimetrazione dei beni paesaggistici e definizione della disciplina d'uso dei beni paesaggistici – attraverso circolari ministeriali caratterizzate da un approccio empirico, ovvero trattando i diversi temi in relazione alle necessità emergenti di volta in volta nel processo di piano. In particolare, la definizione delle perimetrazioni dei beni paesaggistici ex lege è risultata notevolmente complessa e ha richiesto la definizione di concetti quali quelli di linea di battaglia, argine, sponda, e di criteri per l'individuazione di fiumi, torrenti e corsi d'acqua, per la perimetrazione dei boschi, per l'individuazione degli usi civici, ecc;

- la mancanza di protocolli di co-pianificazione, formalizzati da atti ministeriali, riguardanti l'intero territorio regionale; infatti, le circolari ministeriali hanno provveduto a codificare unicamente le procedure relative a categorie specifiche di beni paesaggistici;
- la sensibile differenza tra le intese di co-pianificazione MiBACT-Regioni, non essendo stato codificato un modello di riferimento condiviso;
- la difficoltà per le Sovrintendenze a mutare il proprio approccio: dall'esame di un progetto per la sua validazione o respingimento, all'analisi critica e propositiva sulla fase che precede la progettazione, ovvero sulle previsioni contenute nel piano territoriale;
- la difficoltà di conciliare la disciplina dei piani paesaggistici con l'impostazione generale del Piano e con il suo impianto normativo (NTA) e, specialmente, la difficoltà di definire il livello di dettaglio delle norme di gestione, con riguardo soprattutto alle prescrizioni direttamente incidenti sul regime giuridico della proprietà e immediatamente cogenti all'adozione del Piano;
- la possibile contraddizione con le legislazioni regionali pertinenti il governo del territorio, l'edilizia o altri settori di attività che introducono disposizioni che in vario modo e vario titolo introducono forme di deroga o superamento delle disposizioni in essi contenute.
- il rapporto critico con gli strumenti di pianificazione urbanistica, soprattutto se attuativi, stante la norma del Codice secondo la quale il Piano paesaggistico è immediatamente prevalente sulle disposizioni difformi eventualmente contenute in tali strumenti. In termini generali, si è posta la questione – forse la più cruciale - della messa a punto del procedimento di verifica dell'adeguamento degli strumenti di pianificazione urbanistico-territoriale, affinché tali strumenti non vanifichino i contenuti del piano paesaggistico regionale.

13.5 Elementi di sintesi

Il capitolo ha restituito con sintesi lo stato dell'arte della pianificazione paesaggistica in Italia, focalizzando l'interesse sul processo di elaborazione congiunta tra Regioni e Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo; una fase divenuta obbligatoria in seguito all'entrata in vigore del secondo correttivo del Codice dei Beni culturali e del paesaggio, il D.lgs 63/2008. L'obbligatorietà di tale co-pianificazione ha rappresentato la risposta del legislatore all'esigenza, rilevata dalla Corte Costituzionale, di garantire che il paesaggio - valore "primario e assoluto" – venisse tutelato dallo Stato e risultasse prevalente rispetto agli altri interessi pubblici in materia di governo e di valorizzazione del territorio.

Gli strumenti di pianificazione del paesaggio, previsti dalle normative regionali, si distinguono tra piani autonomi o integrati al piano regionale territoriali, con una prevalenza della prima fattispecie.

Attualmente, solo i piani di Puglia, Toscana e Piemonte sono stati definitivamente approvati, dopo un'elaborazione congiunta con il MiBACT, che ha fatto sì che fossero adeguati alle disposizioni del Codice; in particolare, il piano pugliese e quello piemontese sono stati co-pianificati non solo con riferimento ai beni paesaggistici, ma alla disciplina paesaggistica di tutto il territorio regionale.

Nelle altre regioni italiane sono ancora vigenti gli strumenti *ante* Codice, ovvero piani paesaggistici riferiti ad ambiti specifici approvati ai sensi della Legge Galasso (l. 431/1985) o della Legge Bottai (l. 1497/1939). Tra le eccezioni vi sono alcuni strumenti approvati a seguito dell'entrata in vigore del

Codice, quali, in Sardegna, il *Piano Paesaggistico Regionale – Primo ambito omogeneo* relativo ai paesaggi costieri (2006), e in Lombardia, il Piano Paesaggistico Regionale (integrato al Piano Territoriale Regionale) approvato senza co-pianificazione nel 2010.

Il processo di approvazione dello strumento di pianificazione paesaggistica regionale conforme al Codice è stato avviato in tutte le Regioni, con l'esclusione della Valle d'Aosta, delle Provincie Autonome di Trento e Bolzano e della Sicilia, per le quali non sussiste l'obbligo di adeguamento, in virtù dello statuto di autonomia.

L'Intesa per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, ed il connesso disciplinare attuativo, risultano essere stati sottoscritti con tutte le Regioni, tranne con la Regione Molise, con cui l'intesa è in corso di definizione.

Come in Lombardia, in numerosi casi, l'Intesa riguarda, o ha riguardato, solo la definizione dei contenuti del piano relativi ai beni paesaggistici (Toscana, Veneto, Emilia Romagna, Campania e Calabria).

Sono in fase particolarmente avanzata i lavori di co-pianificazione con la Regione Umbria, mentre nelle Regioni Lazio e Friuli Venezia Giulia si attende l'approvazione dello strumento in tempi brevi.

Infine, in Puglia e in Toscana, sono già state attivate le procedure di collaborazione tra Regione e Ministero per l'adeguamento e conformazione dei piani urbanistici locali; una fase, prevista dal Codice, dopo la cui positiva conclusione è consentita alle Regioni la semplificazione del procedimento di autorizzazione paesaggistica mediante la trasformazione del parere delle Sovrintendenze da vincolante a meramente obbligatorio.

Le esperienze di pianificazione regionale concluse o in corso testimoniano come la co-pianificazione costituisca una fase complessa, molto lunga, affetta da interruzioni e ripensamenti: i primi Protocolli d'Intesa sono stati siglati nel 2006-2007 (Friuli V. G., Toscana, Sardegna e Puglia), mentre i primi piani sono stati approvati solo nei primi mesi del 2015 (Puglia e Toscana); la sola gestazione dell'Intesa è arrivata a durare anche quasi dieci anni (Liguria).

Recenti rapporti di ricerca hanno individuate un serie di questioni critiche emerse dall'attività di co-pianificazione, tra le quali soprattutto la mancanza di una esaustiva documentazione d'indirizzo per la ricognizione, perimetrazione e definizione della disciplina d'uso dei beni paesaggistici dei beni paesaggistici, l'assenza di protocolli relativi alla co-pianificazione estesa all'intero territorio regionale e, infine, la difficoltà per le Sovrintendenze ad intervenire con analisi critiche e propositive sulle previsioni contenute nei piani territoriali.

Come sottolineato nel Rapporto del MiBACT (2017), il nodo che può riassumere, in ultima analisi, le criticità individuate consiste nella "necessità di promuovere una cultura diffusa e condivisa che riconosca nel piano paesaggistico lo strumento principe di governo del territorio e che induca tutti i soggetti, pubblici e privati, che a vario titolo intervengono nelle trasformazioni del territorio, a introiettare stabilmente il paesaggio nelle proprie politiche di azione e di intervento".

CAPITOLO 14. L'offerta formativa universitaria lombarda in tema di paesaggio

14.1 Motivazioni e finalità dell'analisi

L'attività di monitoraggio ha inteso esplorare lo status dell'educazione universitaria lombarda in materia di paesaggio – dalla tutela alla pianificazione, dalla valorizzazione e management e marketing delle attività culturali alla componente ambientale, ecc. – per l'anno accademico 2016-2017, distinguendo i corsi tenuti presso le università con sede centrale a Milano e quelle con sede in città lombarde diverse dal capoluogo regionale.

Si tratta di un'analisi sugli insegnamenti dei cicli di primo e secondo livello di laurea: triennale, magistrale, a ciclo unico. L'analisi ha lo scopo principale di verificare i caratteri dell'offerta formativa in tema di paesaggio nelle università lombarde, ma consente anche di valutare:

- il livello di attenzione che il mondo accademico ha verso una componente emergente e strategica come è il paesaggio;
- la trasversalità del tema che, non a caso, risulta trattato in diverse discipline (anche non interne o prossime all'area territoriale come nel caso dell'area economica).

L'intenzione di Regione Lombardia di investire nella formazione trova quindi nel tema - in un'accezione vasta e soprattutto coerente con i dettati della Convenzione Europea del Paesaggio - un terreno comune di confronto teorico e di lavoro applicativo con il sistema universitario. È questo infatti lo "snodo" da cui passano e passeranno in prevalenza i futuri tecnici e decisori, e dove si possono testare e affinare i meccanismi di trasmissione della conoscenza, di integrazione disciplinare (preziosi questi soprattutto per la migliore gestione dei processi di programmazione, pianificazione e progettazione del paesaggio), e finanche di ottimizzazione delle risorse materiali e immateriali che Regione Lombardia investe nella propria politica e azione di comunicazione e educazione.

L'importanza del tema "formazione" ha trovato conferma e nuova centralità anche nella proposta di Variante al PPR (paragrafo 4.1.1 Formazione e partecipazione del Documento di Piano). Regione Lombardia, nella cornice di una proposta di PPR rinnovato, intende infatti impegnarsi a *"prevedere un'azione di formazione ad ampio spettro che dovrà coinvolgere le amministrazioni pubbliche, università, operatori del settore, ordini professionali etc. Regione Lombardia, con un ruolo di regia, monitorerà la diffusione dei contenuti del PPR anche attraverso l'Osservatorio regionale per la Qualità del Paesaggio lombardo e l'attenzione alla qualità del paesaggio nell'ambito della pianificazione"*.

La rilevanza di un investimento nella formazione in tema di paesaggio trova conferma nel primo *Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio* (dell'Osservatorio Nazionale per la qualità del paesaggio del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo) che dedica una parte consistente proprio al tema della *"Formazione, educazione e sensibilizzazione alla qualità del Paesaggio"*.

Non è questa la sede per argomentare le risultanze del lavoro MiBACT a cui si rimanda per approfondimenti (<https://box.beniculturali.it/index.php/s/zWcOENcfGq6vX1f#pdfviewer>), ma certamente è utile rimarcare sinteticamente alcuni passaggi significativi:

- il richiamo alla Convenzione Europea del Paesaggio (CEP) che detta tra i principi fondamentali “l’opportunità di avere sia delle figure specialistiche sia di sensibilizzare, con corsi dedicati al paesaggio i percorsi formativi di tutte quelle professioni che in vario modo influiscono sulle trasformazioni del paesaggio”;
- la necessità di “affrontare in modi diversi la formazione specialistica”;
- le difficoltà attuali di “trasmissione e rischio di perdita di quella conoscenza” sul paesaggio;
- il difficile e irrisolto tema (almeno in Italia) “del rapporto tra pianificazione territoriale e pianificazione paesaggistica”;
- la questione delle “attività di aggiornamento professionale”;
- le diffuse “carenze di formazione e aggiornamento di tecnici e operatori pubblici e privati a tutti i livelli amministrativi [...] in relazione alle nuove esigenze che pongono gli strumenti di pianificazione paesaggistica”.

Questi passaggi definiscono una *griglia programmatica* chiara che incorpora anche soluzioni operative utili per affrontare i temi sollevati e che, se condivisa, può integrarsi con gli ambiti di ricerca che il Modulo formazione rileva.

È possibile sostenere che il campo di lavoro rappresentato dalla formazione ha, per la proposta di PPR, un ruolo nodale sia per i target che individua - ovvero coloro che si occuperanno di paesaggio da diversi punti di vista - sia per lo spettro tematico e di azioni ampio che risulta possibile affrontare.

Rappresenta anche l’occasione per dimostrare come il PPR possa innovarsi, pur senza snaturare la propria finalità, trasferendo nella sfera della formazione la logica della cooperazione e della sussidiarietà, facendo così sistema con altri soggetti e valorizzandone le eccellenze (una gamma vasta che va, ad esempio, dalla scuola dell’obbligo agli ordini professionali, dai parchi al mondo produttivo).

Il lavoro ha sviluppato un’indagine *mirata* per il tramite delle piattaforme web dei singoli atenei, dalle quali è stato possibile ricavare informazioni, seppur eterogenee tra i diversi atenei, e materiale documentale relativo ai programmi degli insegnamenti per l’A.A. 2016-2017. Sono stati privilegiati i corsi che si occupano del paesaggio in forma diretta. Le informazioni raccolte e i programmi dei corsi sono stati analizzati e organizzati rispetto a criteri di carattere quantitativo e, compatibilmente con le informazioni disponibili, qualitativo.

14.2 Esiti principali

I numeri forniscono misure importanti: sono stati individuati complessivamente circa 1.600 insegnamenti, di questi sono risultati pertinenti ai fini del monitoraggio 185 insegnamenti.

Ciascuno di questi 185 insegnamenti è stato schedato secondo una griglia di organizzazione delle informazioni così composta: Università di appartenenza; Titolo del corso (insegnamento); Corso di Laurea; livello di laurea e anno di corso; docente responsabile; facoltà, dipartimenti e laboratori di

Osservatorio permanente della programmazione territoriale

riferimento; riferimenti (telefono, e-mail, sito web); numero studenti iscritti; descrizione del corso; bibliografia; note (eventuali).

Le "parole chiave" che sono state utilizzate per la lettura/ricerca su caratteri dell'insegnamento sono le seguenti: *beni culturali; cultura; landscape; musei; museo; museografia; museologia; paesaggio; patrimonio culturale; turismo.*

Gli insegnamenti raccolti e studiati nelle università milanesi sono:

Libera Università IULM	n.24
Politecnico di Milano	n.56
Università Cattolica del Sacro Cuore	n.15
Università Commerciale Luigi Bocconi	n.14
Università Bicocca	n.56
Università Statale	n.17
Totale insegnamenti schedati	n.182

Gli insegnamenti raccolti e studiati nelle università con sede in altre città lombarde sono:

Università degli Studi di Bergamo	n.1
Università degli Studi di Brescia	n.2
Università degli Studi di Pavia	n.0
Università degli Studi dell'Insubria	n.0
Università Carlo Cattaneo	n.0
Totale insegnamenti schedati	n.3

Risulta significativa la differenza tra il numero dei corsi promossi dalle università milanesi e quelli promossi dalle università con sede in altre città lombarde, che risultano essere solo 3. È da notare che nelle università non milanesi, al netto delle sedi distaccate del Politecnico (Lecco e Mantova), non vi è offerta di corsi afferenti all'architettura e alla pianificazione del territorio che più naturalmente avvicinano i temi di ricerca. Le aree d'insegnamento più strutturate in queste università fanno riferimento alle discipline economiche e dell'ingegneria con particolare specificità a profili aziendalistici e costruttivi in senso stretto.

L'Università degli Studi di Brescia ad esempio propone una laurea triennale e magistrale in Ingegneria per l'ambiente e il territorio dove trovano collocazione i due corsi selezionati ai fini dell'analisi svolta. L'Università degli Studi di Bergamo propone invece un corso attinente ai temi di analisi all'interno della Facoltà di lettere, tenuto da docente afferente ad un centro studi però indirizzato ai temi della pianificazione del territorio e del paesaggio (Centro Studi sul Territorio Lelio Pagani). Le altre Università non propongono corsi che dalle titolazioni e dai contenuti dei programmi di studio considerano i temi d'interesse per la presente analisi.

L'analisi delle principali informazioni raccolte con la schedatura dei corsi si è concentrata:

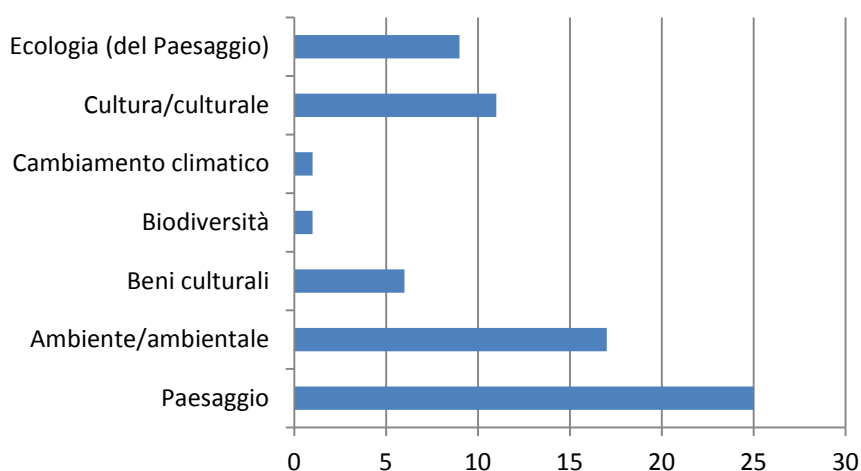
- sulla presenza della dicitura "paesaggio" nella titolazione dei corsi;
- sulla presenza della dicitura "simili" nella titolazione dei corsi;

- sulla lingua - italiano e/o inglese – utilizzata nel corso;
- sulla presenza di riferimenti espliciti al "paesaggio" come tema dichiarato nel programma ma non nella titolazione del corso;
- sulla collocazione insegnamenti schedati rispetto all'anno di corso (livello di laurea triennale, magistrale, a ciclo unico);
- sulle tematiche trattate dagli insegnamenti (in forma diretta anche se assenti nel titolo): ambiente, ecologia, marketing, turismo, normativa, storia del paesaggio, ...;
- sugli apparati bibliografici: tipologia, anno di pubblicazione, nazione, ecc..

Tra i corsi selezionati come d'interesse agli scopi dell'approfondimento (rif. figura 14.1):

- 71 corsi (circa il 38% dei corsi), utilizza nel proprio titolo una delle parole "chiave" individuate tra i criteri di selezione prima indicati;
- tra questi 71 corsi, in 25 si trova esplicitamente il termine «paesaggio» (circa il 14% della totalità dei corsi selezionati e circa il 36% di quelli che utilizzano nel titolo una delle parole "chiave" individuate);
- «ambiente/ambientale», «cultura/culturale» ed «ecologia» rappresentano i termini maggiormente utilizzati dopo «paesaggio» rispettivamente in 17, 12 e 9 corsi.

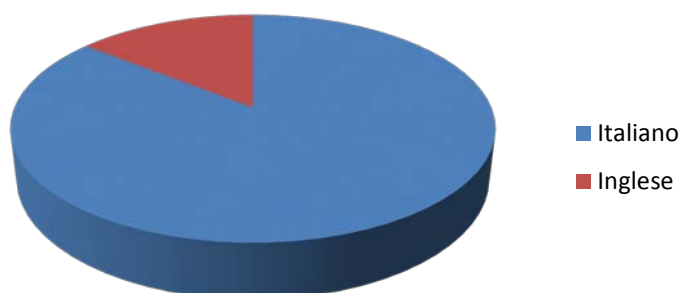
Figura 14.1 – Utilizzo delle "parole chiave" nel titolo del corso



È interessante sottolineare come dei 185 corsi selezionati (rif. figura 14.2):

- 159 sono corsi tenuti in lingua italiana;
- 26 sono invece i corsi tenuti in lingua inglese;
- dei 26 corsi appena citati, 11 sono tenuti presso l'Università commerciale Luigi Bocconi e 15 presso il Politecnico di Milano.

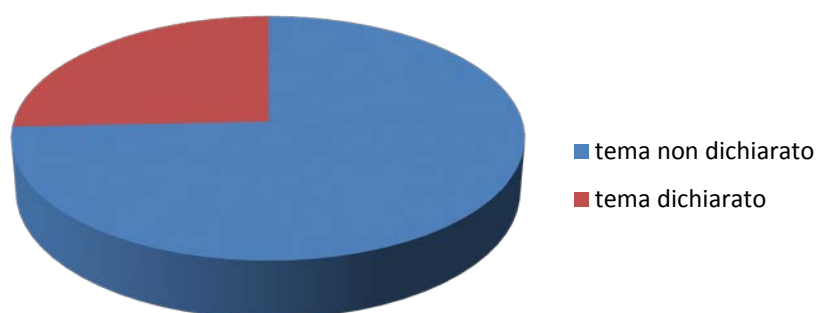
Figura 14.2 – Lingua utilizzata nel corso



Tra i 156 corsi che non utilizzano il termine «paesaggio» nella propria titolazione (rif. figura 14.3):

- 116 sono i corsi che non richiamano il termine «paesaggio» nel programma;
- 40 invece sono i corsi che lo esplicitano.

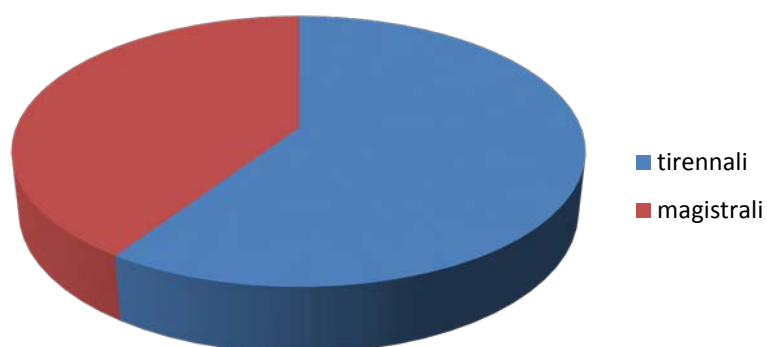
Figura 14.3 – Corsi con "paesaggio" come tema dichiarato ed esplicito nel programma, ma non nella titolazione



La figura 14.4 di seguito riportata evidenzia che dei 185 corsi selezionati:

- 110 appartengono a classi di laurea triennali;
- 75 appartengono invece a classi di laurea magistrali.

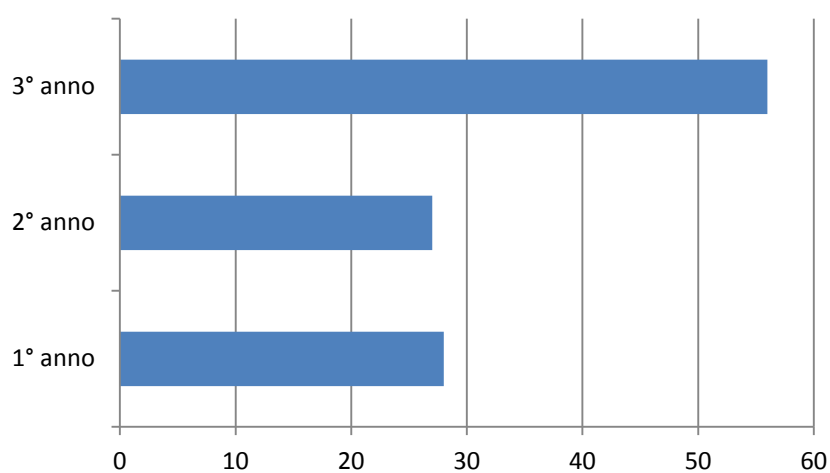
Figura 13.4 – Corsi per ciclo di studio (triennale/magistrale)



Tra i 110 corsi di laurea triennali (rif. figura 14.5):

- 4 vengono proposti in più anni di corso;
- 29 sono del primo anno di corso;
- 28 sono del secondo anno di corso;
- 56 sono del terzo anno di corso.

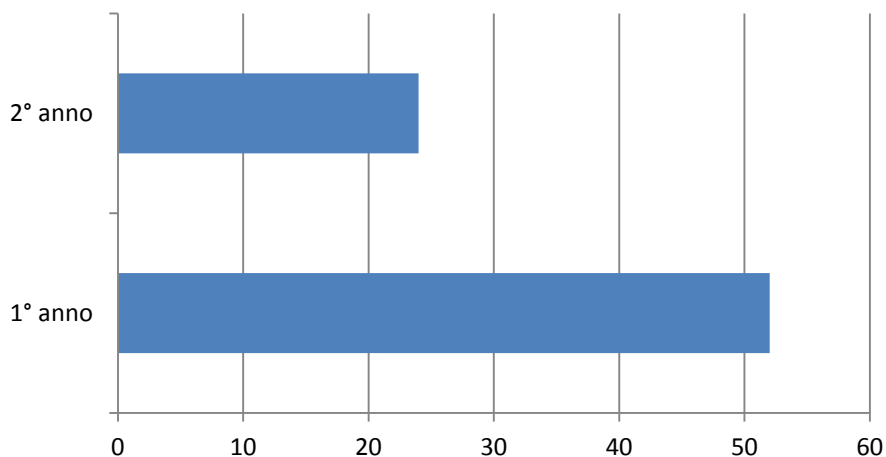
Figura 14.5 – Suddivisione per anno dei corsi di laurea triennali



Tra i 75 corsi di laurea magistrale (rif. figura 14.6):

- 2 corsi vengono proposti in entrambe gli anni di corso
- 52 appartengono al primo anno di corso;
- 25 appartengono al secondo anno di corso.

Figura 14.6 – Suddivisione per anno dei corsi di laurea magistrale



Infine, l'offerta formativa è stata analizzata rispetto a due campi d'indagine: (a) le macro-aree tematiche di trattazione e (b) gli apparati bibliografici.

(a) Per macro-aree tematiche di trattazione degli insegnamenti si intendono qui le facoltà di collocazione, i dipartimenti di afferenza e i corsi di laurea di riferimento. Quelle emerse (elencate in ordine alfabetico e non d'importanza o ricorrenza) sono: ambiente; architettura; arti, turismo e mercato; comunicazione; economia; giurisprudenza; ingegneria; lettere filosofia; scienze; scienze agrarie e alimentari; scienze politiche sociali; sociologia; statistica; urbanistica.

Si tratta di una gamma interessante e ampia, che sembra coprire lo spettro delle discipline che il paesaggio attraversa trasversalmente, ovvero: tre dei quattro grandi ambiti scientifico-disciplinari in cui si articola il sistema dell'istruzione universitaria italiana: l'area umanistica, quella scientifica e tecnologica, e l'area sociale (resta esclusa l'area sanitaria).

Un ulteriore livello di lettura riguarda le declinazioni degli insegnamenti rispetto a sei categorie "chiave" che nell'accezione diffusa sono direttamente collegabili al paesaggio: agricoltura, ambiente, conservazione/tutela, paesaggio, turismo, valorizzazione. Tra gli insegnamenti mappati è numericamente dominante – ed è probabilmente scontato - la declinazione che vede presente la voce *paesaggio*, mentre appaiono minori le presenze delle voci *agricoltura*, *conservazione/tutela* e *valorizzazione*.

(b) L'analisi delle bibliografie è interessante per vari motivi. Il primo è legato alla soglia temporale chiave rappresentata dalla Convenzione Europea per il Paesaggio (adottata nel 2000): una sorta di spartiacque per capire se la *cultura esperta*, ma soprattutto gli "educatori", assumono riferimenti che incorporano i concetti che il processo di evoluzione dell'accezione di paesaggio ha riversato nella CEP. Il secondo è legato alla tipologia dei testi (desumibile dal solo titolo e quindi riduttivamente): se manualistico, storico o altro. Il terzo è legato alla presenza o meno di un profilo comune di appartenenza che, pur prescindendo dal corso d'insegnamento che li propone, potrebbe far capire la prevalenza di una scuola di pensiero rispetto a un'altra; o ancora l'area geografica di provenienza, mondo anglosassone o altra origine ad esempio.

Rispetto a tali criteri di analisi, emerge che, su un totale di 368 libri:

- 307 sono successivi all'anno 2000 e 56 precedenti (dei rimanenti non si trova la datazione);
- la maggior parte sono monografie, mentre solo 22 sono le pubblicazioni di tipo diverso, cioè manuali, guide, codici, relazioni, compendi, commenti, rapporti, manifesti, dizionari (per quest'ultima tipologia sono indicati due volumi);
- 105 libri provengono dal mondo anglosassone (USA e Gran Bretagna in prevalenza), 11 da quello francese, 3 da Israele, uno dall'Ungheria, uno dalla Germania, 3 dalla Polonia, 2 dall'India e i resto dall'Italia;
- 94 libri indicano nel titolo il vocabolo paesaggio: 77 sono in italiano, 14 in inglese (landscape) e 3 in francese (paysage);
- in riferimento alla storia del paesaggio i titoli indicati sono quattro (Sereni E., 1961, Storia del Paesaggio Italiano, Bari, Laterza. Turri E., 2004; Il paesaggio degli uomini: la natura, la cultura, la storia, Zanichelli, Bologna. Triscioglio M., 2013; L'architetto nel paesaggio. Per una storia dell'idea di paesaggio in architettura, Torino. Tosco C., 2007; Il paesaggio come storia, Il Mulino, Bologna, 2017);
- è indicato "ambiente" nel titolo di 38 libri (in 11 è compresente con paesaggio), mentre è indicato in 13 libri in lingua inglese ("environment").

14.3 Elementi di sintesi: debolezze e opportunità

Quanto proposto non intende rappresentare una lettura critica, ma piuttosto offrire una prima "radiografia" dell'offerta formativa con lo scopo di supportare possibili future operazioni di divulgazione dei contenuti del PPR e di sensibilità rispetto ai temi paesaggistici e al paesaggio lombardo. Ciò che emerge dalle analisi svolte è certamente un quadro ricco e articolato che presenta alcuni elementi di debolezza, ma anche spazi di opportunità.

Tra le *debolezze* si deve necessariamente notare che:

- tra le informazioni raccolte non si registrano riferimenti al Piano Paesaggistico lombardo, come a quelli di altre regioni, il che induce a pensare ad una sostanziale assenza di approfondimenti nei corsi di insegnamento che pur richiamano i temi paesaggistici. È ancora da sottolineare che l'assenza, ad esempio, in bibliografia di indicazioni specifiche inerenti il PPR vigente non può escludere comunque il ricorso all'utilizzo di materiali del Piano (soprattutto per l'ambito degli insegnamenti nella facoltà di Architettura e in particolare nei laboratori dove si sviluppano esperienze progettuali applicate nella maggior parte dei casi in contesti lombardi), che possono essere opportunamente scaricati in formato pdf dal sito web di Regione Lombardia, e suggeriti dai docenti durante lo svolgimento del corso;
- la geografia degli insegnamenti di interesse si concentra in modo pressoché assoluto nelle università milanesi, che coprono circa il 75% degli iscritti totali alle università lombarde (fonte: Annuario Statistico Regionale, Studenti iscritti e immatricolati, 2016), dove in particolare il Politecnico di Milano con la propria Facoltà di Architettura evidenzia un'offerta significativa. All'opposto le "altre" università lombarde sembrano non intercettare il tema paesaggio e quelli ad esso collegati.

Tra le possibili *opportunità* offerte dal contesto universitario lombardo vi sono certamente l'importante ricchezza e articolazione dei corsi che:

- da un lato pongono in evidenza una diffusa attenzione al paesaggio rappresentando, quindi, terreno fertile per eventuali iniziative regionali in questa direzione;
- dall'altro, offrono l'occasione di intercettare punti di vista e prospettive differenti nella trattazione del paesaggio, peraltro insita nella natura multidisciplinare di esso.

In conclusione l'offerta formativa in materia di paesaggio nell'ambito delle università lombarde appare significativa e variegata, anche se forse non compiuta rispetto a una visione sistemica del paesaggio lombardo e dei suoi strumenti di gestione.

CAPITOLO 15. L'osservazione della componente paesaggio nella pianificazione territoriale locale: il caso di alcuni PGT dell'area metropolitana milanese

L'analisi della componente paesaggistica dei Piani di Governo del Territorio (PGT) rappresenta un ambito di studio dell'Osservatorio regionale per la Qualità del Paesaggio. Il nuovo contributo dell'Osservatorio, di cui qui si restituisce una sintesi, si focalizza su alcuni piani urbanistici redatti nel periodo compreso tra il 2011 e il 2017, successivo all'approvazione del Piano Paesaggistico Regionale vigente (PPR, 2010) e in parte contestuali al percorso di redazione della sua Variante²⁰.

Il lavoro si è indirizzato verso una verifica del ruolo assunto dal paesaggio all'interno di alcuni PGT, ovvero delle modalità di lettura, trattazione e traduzione in scelte di piano della sfera paesaggistica.

Gli obiettivi dell'indagine sono quelli di fornire, tra i possibili, elementi utili per:

- il riscontro dell'incidenza delle politiche regionali in materia di paesaggio;
- la comprensione del grado di conoscenza e restituzione, a livello locale, della pianificazione e programmazione sovraordinata;
- la misurazione del "peso" del paesaggio nelle scelte di pianificazione comunale, ovvero l'assunzione o meno di un ruolo strutturale e trasversale;
- la verifica della maturazione e della diffusione delle competenze disciplinari in tema di paesaggio.

15.1 Ambito territoriale di osservazione

L'attività di approfondimento ha riguardato cinque PGT di comuni appartenenti al contesto geografico dell'area metropolitana di Milano. I motivi che hanno portato alla scelta di questa parte del territorio regionale sono principalmente:

- l'opportunità offerta dal Piano Strategico Triennale del territorio metropolitano 2016-2018 che tratta, tra i tanti temi cruciali, quello del *paesaggio* e delle modalità di riorganizzazione e razionalizzazione delle forme di cooperazione intercomunale esistenti (questione interessante nella prospettiva delle nuove forme di cooperazione legate agli Ambiti Territoriali Omogenei, e agli Ambiti Geografici di Paesaggio introdotti con la Variante del PPR);
- il fatto che nel contesto metropolitano sono in corso rilevanti forme di cooperazione inerenti la gestione del paesaggio, in particolare per i territori agricoli interessati da

²⁰ I documenti della proposta di Variante al PPR e della relativa documentazione VAS, di cui alla presa d'atto di Giunta avvenuta con dgr 6995 del 31/07/2017, sono disponibili al seguente [link](#)

dinamiche conservative e contemporaneamente di sviluppo (si vedano le esperienze dei Distretti agricoli o dell'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale - Milano Metropoli Rurale" di cui si è data trattazione nella Relazione 2016²¹ del presente Osservatorio).

Tra i comuni dell'area metropolitana milanese sono stati pertanto selezionati i PGT di Cornaredo, Desio, Gorgonzola, Locate Triulzi e Monza (Desio e Monza "coprono" la zona a nord di Milano, Gorgonzola l'est milanese, Locate Triulzi il sud, e Cornaredo la zona ovest).

15.2 Lavoro di analisi e risultanze

L'analisi ha inteso indagare a 360° la presenza/assenza del tema paesaggio all'interno dei PGT scelti, utilizzando alcune "chiavi" di lettura: identità, progettualità, risorse, relazioni e comunicazione.

- Per il tema dell'*identità*, si è analizzato quale carattere e quali esiti ha assunto nei PGT la *matrice identitaria* del paesaggio per la sfera analitico-descrittiva (in altre parole il rilievo, i caratteri e le forme del quadro conoscitivo prodotto per il PGT).
- Per il tema della *progettualità*, si è analizzata la traduzione in progetto delle scelte di piano nelle sue formulazioni e connessioni tra le varie componenti del PGT (e se presenti nelle indicazioni per le aree di trasformazione del Documento di Piano).
- Per il tema delle *risorse*, si è verificata la presenza/assenza di specifiche forme di attribuzione di risorse economico-finanziarie destinate alla tutela e/o alla valorizzazione del paesaggio (un indicatore che consente di misurare l'attitudine alla cooperazione da parte dell'amministrazione comunale, ovvero la capacità di costruire sinergie per intercettare le risorse offerte dai bandi).
- Per il tema delle *relazioni*, si è verificata la presenza/assenza del rapporto con la pianificazione sovraordinata (le ricadute di quest'ultima sul livello locale e anche la capacità di questo di declinare e perfezionare le indicazioni di scala macro).
- Per il tema della *comunicazione*, si è inteso analizzare l'organizzazione e la sistematizzazione delle conoscenze prodotte sul paesaggio con la redazione del PGT.

²¹"Relazione annuale sullo stato della pianificazione territoriale in Lombardia - 2016". Giugno 2017. Capitolo 10. Consolidamento e rafforzamento della matrice rurale dell'area metropolitana milanese tramite lo strumento dell'AQST "Milano Metropoli Rurale" (pag.147 - 154).

15.2.1 Identità

Il tema dell'*identità* è la chiave per analizzare il carattere e gli esiti che nei PGT assume la *matrice identitaria* del paesaggio, limitatamente alla sfera analitico-descrittiva. Una *carta del paesaggio* (o l'insieme degli elaborati testuali e iconografici che lo descrivono) non è solamente un'elaborazione grafica, ma costituisce un vero e proprio *documento* espressivo di un specifico contesto in un determinato momento storico.

Dall'analisi dei PGT si evince come in quasi tutti venga superata la tradizionale e meccanica corrispondenza "paesaggio = ecologia/ambiente naturale". Il paesaggio diventa un concetto più complesso, legato alla qualità di tutti gli ambienti della città, urbani, rurali o naturali.

Il PGT di Locate di Triulzi è l'unico tra i piani analizzati ove prevale la lettura "tradizionale" della componente paesaggio, quindi un punto di vista ecologico-ambientale: nel PGT locatese la componente storico-culturale e identitaria del paesaggio, pur presente, appare meno rilevante; forse in ragione di una maggiore riconoscibilità della matrice identitaria locale –quella rurale- ancora viva e immediatamente distinguibile.

Nei Comuni ove prevalgono le aree urbanizzate rispetto a quelle agricole, come Desio o Monza, la matrice identitaria del paesaggio locale è prevalentemente costituita dall'edificato storico (antico e anche più recente, verso il quale si affinano le attenzioni rispetto al passato), e da ciò che ha rappresentato e ancora rappresenta nella costruzione dell'identità locale. In questi casi le architetture vegetali urbane, come i giardini delle ville storiche o viali alberati, diventano parti fondamentali del paesaggio per leggerne l'identità, e in tal senso vengono indicati puntualmente nelle cartografie.

Nei Comuni ove prevalgono le aree agricole il paesaggio degli spazi aperti agricoli (campi coltivati o aree a maggiore naturalità) e della memoria storica legata alle cascine, il 'paesaggio agrario' diventano gli elementi identitari da tutelare, insieme agli elementi 'monumentali' all'interno dei centri storici (come ad esempio gli edifici religiosi): ciò è manifesto ad esempio nel PGT di Gorgonzola e in quello di Locate di Triulzi.

Da segnalare come nel PGT di Monza sia fatta una lettura marcatamente tipologica delle aree costruite (in ragione della necessità di censire la funzione e il ruolo nel tessuto costruito) e degli spazi aperti (urbani o agricoli, strade, giardini privati, ...): prevale di conseguenza un azzonamento che privilegia una visione bidimensionale del territorio.

Tale modalità di lettura tipologica degli ambienti-paesaggi è presente anche nel PGT di Desio e in modo embrionale anche in quello di Gorgonzola, anche se in quest'ultimo piano la visione dello spazio e dei luoghi non è più bidimensionale ma tridimensionale (un largo uso della fotografia con taglio panoramico accompagna l'analisi dello stato di fatto), e l'analisi del paesaggio è effettuata a diverse scale (da quella territoriale a quella di dettaglio, come ad esempio nel caso dell'arredo urbano o delle recinzioni).

15.2.2 Progettualità

Il tema della *progettualità* ha come principale finalità quella di verificare in che forme (e gerarchie) avviene la traduzione nelle scelte di piano il progetto per il paesaggio. Più in generale se l'attenzione verso di esso s'indirizza in forme settoriali alla tutela e/o alla valorizzazione; e se il paesaggio in quanto componente trasversale di fatto, è intesa e trattata come tematica che interessa l'insieme del territorio e quindi interagisce con l'insieme delle politiche territoriali.

Nel complesso i PGT fondano il miglioramento della qualità del paesaggio su azioni di conservazione, valorizzazione e riqualificazione dell'esistente.

La progettualità del paesaggio nelle scelte dei PGT analizzati, si declina prevalentemente con una sommatoria di interventi realizzabili da parte del pubblico (il Comune in maniera quasi esclusiva) o del privato. La progettualità del paesaggio è generalmente presente nelle tre componenti in cui si articola il PGT (Documento di Piano, Piano delle Regole, Piano dei Servizi). I PGT definiscono spesso norme che contengono indicazioni e/o prescrizioni relativamente al paesaggio, finalizzate al miglioramento della sua qualità nell'ambito della pianificazione attuativa di ambiti di trasformazione da parte di privati o nell'ambito della progettazione/riqualificazione di spazi della città pubblica.

Attraverso l'analisi dei PGT si evince come la progettualità del paesaggio nella città pubblica (disciplinata nel Piano dei Servizi) si indirizza prioritariamente al miglioramento della qualità diffusa del territorio:

- degli spazi pubblici urbani aperti (strade, piazze, giardini pubblici), tenendo conto delle diverse scale di progetto, quindi fino alla scala di dettaglio di progettazione di elementi di arredo urbano coerenti con il paesaggio, ad esempio, di un centro storico (in alcuni casi, come in quello di Desio, vengono presi in considerazione anche gli spazi di pertinenza degli edifici pubblici, in quanto rappresentano segmenti del paesaggio urbano che possono caratterizzare positivamente la qualità urbana);
- degli spazi pubblici urbani costruiti, funzionali al recupero o ripristino della qualità del paesaggio urbano correlato agli edifici pubblici;
- degli spazi *extra-urbani* rappresentati dalle strade pubbliche di valenza paesaggistica nelle aree agricole, o dalle aree ad altra naturalità come gli spazi di pertinenza degli alvei fluviali.

Il ruolo dell'operatore privato non è secondario rispetto a quello dell'ente pubblico, soprattutto nella progettazione di un paesaggio di qualità. Le norme, spesso inserite nelle cc.dd. "*schede degli ambiti di trasformazione*" del Documento di Piano, prevedono indicazioni e/o prescrizioni finalizzate al perseguimento della qualità paesaggistica degli interventi di trasformazione, e sono quindi inerenti:

- alla composizione architettonica degli edifici, per una corretta integrazione degli stessi nel paesaggio urbano del tessuto consolidato o di margine al confine dell'edificato (forma, volume, orientamento, allineamenti, fronti, aperture, ecc.);
- alla qualità degli spazi aperti di pertinenza degli edifici –ad esempio giardini privati, corti condominiali, alberature– in quanto anche queste componenti contribuiscono ad una complessiva riqualificazione del paesaggio.

Tali norme spesso richiedono la realizzazione di opere di mitigazione/compensazione paesaggistico-ambientale per un miglior inserimento degli interventi stessi nel paesaggio locale.

15.2.3 Risorse

L'analisi della sfera "risorse" consente di verificare la maturazione (anche se per un campione limitato di Comuni) della politica di tutela e/o valorizzazione del paesaggio: se sono individuate risorse e in che modo sono inserite nel PGT; quindi, se assumono un ruolo strutturale, e se interpretano il tema in forma allargata: non solo risorse economiche, ma anche culturali, intellettuali, di sistema, ecc. (è infatti la sommatoria di esse che aumenta la probabilità di ottenere successo nella ricerca di fonti economico-finanziarie integrative).

Il tema della destinazione di risorse per la tutela e la valorizzazione della componente paesaggio del PGT è ovviamente declinato in maniera differente nei Piani analizzati.

In genere non vengono destinate risorse economiche specifiche per la tutela e la valorizzazione del paesaggio, e nel complesso tutti i Piani demandano in parte o *in toto* la qualificazione del paesaggio urbano agli interventi privati nell'ambito della pianificazione attuativa (come da contenuti della normativa di PGT).

La forma più diffusa rimane quella "canonica" legata agli oneri di urbanizzazione derivanti dai piani attuativi, una modalità soprattutto indirizzata a reperire risorse finalizzate alla realizzazione di interventi di qualificazione paesaggistica di aree pubbliche (es. il rifacimento di una piazza, la realizzazione di un nuovo parco pubblico, ...).

Il miglioramento della qualità del paesaggio nell'ambito della pianificazione attuativa è soprattutto declinato attraverso politiche di 'incentivazione volumetrica', nel caso vengano realizzati nell'ambito del piano attuativo obiettivi di qualità paesaggistica indicati dal PGT.

Il tema chiave del reperimento di risorse economiche integrative attraverso progettualità innovative (cfr. ai bandi di finanziamento pubblici e privati), nonostante la sua palese e sempre più riconosciuta significatività, non viene in però ancora affrontato strutturalmente; solo il PGT di Gorgonzola si discosta da questo panorama, almeno nella programmazione demandata al Documento di Piano, facendo diventare la politica del reperimento di risorse economiche integrative uno dei cardini della gestione corrente del PGT.

15.2.4 Relazioni

Il tema delle *relazioni* indaga il rapporto tra il PGT e la pianificazione sovraordinata; inoltre si propone di capire se il PGT si caratterizzi effettivamente come il collegamento tra il livello di pianificazione e programmazione di grande scala (Piano Territoriale Regionale, Piano Paesaggistico Regionale, Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale o di un parco, ...) e il livello locale della progettazione/attuazione degli interventi.

Dalla lettura dei PGT si evidenzia chiaramente l'esistenza di un maturo e codificato rapporto tra il piano comunale e pianificazione sovraordinata. Nelle Relazioni del Documento di Piano si fa sempre esplicito riferimento ai due principali piani sovraordinati: PTR (nelle sue due componenti principali: Piano Territoriale Regionale e Piano Paesaggistico Regionale) e PTCP della Provincia province di appartenenza. Alcuni Piani fanno ovviamente riferimento anche a:

- Piani di Settore;
- Piani d'Area;
- Piani dei Parchi (PLIS o Parchi regionali).

Relativamente al tema del paesaggio, le previsioni sovracomunali sono sempre recepite in tutti i PGT analizzati. Si segnalano, a titolo esemplificativo, gli obiettivi del PPR relativi ai “sistemi territoriali” di appartenenza del singolo Comune.

Diversi Piani, oltre al semplice recepimento delle previsioni sovra comunali, specificano tali previsioni dettagliando maggiormente i contenuti delle previsioni stesse, ovvero:

- negli obiettivi di Piano indicati nella Relazione del Documento di Piano;
- nella descrizione/localizzazione delle componenti del paesaggio negli elaborati cartografici, in particolare del Documento di Piano.

In taluni casi le previsioni sovracomunali recepite dai PGT, oltre ad essere maggiormente specificate o dettagliate, sono integrate da previsioni complementari a quelle indicate dalla pianificazione sovraordinata, come ad esempio obiettivi di tutela e valorizzazione di componenti specifiche del paesaggio locale non tutelate *ex lege* (come edifici civili o luoghi legati alla memoria storica, ambiti naturalistici di dimensioni limitate e quindi non individuate nella RER o nella REP, ma individuabili solo a scala comunale).

15.2.5 Comunicazione

La chiave d’indagine sulla *comunicazione* in materia di paesaggio ha provato ad analizzare il sistema delle conoscenze prodotte sul paesaggio con la redazione del PGT. Ne derivano considerazioni intenzionalmente sintetiche e di carattere generale che mostrano un percorso diffuso di maturazione (seppur lento e discontinuo), finalizzato alla costruzione o ricostruzione dell’identità dei territori in oggetto.

Il paesaggio, per la sua natura trasversale, e le metodiche di identificazione che lo accompagnano, rappresentano un esaustivo “banco di prova” per misurare il livello di attenzione che una comunità (per il tramite del proprio livello amministrativo, tecnico e politico) ha nei confronti dei propri beni comuni, intesi come la sommatoria del patrimonio pubblico e privato, materiale e immateriale, identificato e classificato o non ancora riconosciuto.

La redazione di un PGT o di una sua variante sostanziale (caso sempre più diffuso), rappresentano un’occasione per avviare o completare una ricognizione mirata dei materiali che compongono il *quadro conoscitivo* di un territorio; e in particolare per quella che è indicata comunemente come la componente paesaggistica.

Non è probabilmente marginale il fatto che la dimensione valutativa del paesaggio a partire proprio dal lavoro di ricerca analitica per la costruzione del quadro conoscitivo di un PGT è indicata come cruciale dalla Convenzione Europea del Paesaggio, che all’art.6 invita opportunamente a “valutare i paesaggi, tenendo conto dei valori specifici che sono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate”. La diffusione dell’applicazione di quest’articolo e più in generale dei principi della Convenzione (che, ricordiamo, considera tutto il territorio e non solo i paesaggi eccezionali come lo scenario su cui estendere le politiche di tutela e valorizzazione), propone e orienta sempre più spesso i progettisti dei PGT verso una riflessione nei modi d’indagine sul paesaggio.

Pertanto, gli elementi salienti che emergono sono i seguenti:

- la redazione del PGT (o di sua variante parziale) è l'occasione per aggiornare il quadro conoscitivo locale, con l'esito aggiuntivo di affinare e sistematizzare le informazioni di base (l'elemento di criticità che permane è che non sempre questo percorso si completa con la restituzione/divulgazione dei materiali base raccolti in forme facilmente accessibili, ovvero di consultazione alla cultura non esperta);
- la costruzione del quadro conoscitivo si arricchisce di tematismi derivati dalle banche dati istituzionali, che si ampliano dalle risultanze degli studi settoriali e/o locali e dai processi partecipativi che accompagnano il PGT: questo documenta la progressiva attenzione e comprensione che il paesaggio locale, ricadente all'interno dei confini amministrativi del Comune in oggetto, è pur sempre parte di un ambito territoriale e tematico più esteso;
- la necessità di leggere tutti i paesaggi (naturali e antropici, urbani o rurali che siano) anche nella terza dimensione e con la medesima attenzione comporta un aggiornamento di quella che si potrebbe denominare "banca immagini" (o la sua costituzione dove evidentemente non è presente): peraltro lo sviluppo tecnologico e gli strumenti disponibili (si pensi semplicemente alla versatilità di un odierno smartphone) rendono più praticabile rispetto al passato una campagna di rilevamento fotografico di un determinato paesaggio o di una sua specifica componente come il sistema delle architetture rurali (il limite, e quindi l'incompletezza, di questa attività ricognitiva è rappresentato spesso dall'assenza di un contenitore organizzato e trasmissibile del patrimonio documentale costruito in occasione della redazione del PGT);
- sempre in tema di documentazione fotografica del paesaggio si può rilevare come siano privilegiate le riprese dei singoli oggetti, e non diffusamente come invece sarebbe opportuno della panoramica complessiva in cui quell'oggetto si colloca: si pensi da esempio alla differenza che passa tra l'illustrazione di una *villa di delizia* come oggetto architettonico in sé e la sua lettura con il suo paesaggio di prossimità (lo stesso si potrebbe dire di architetture e luoghi non ancora riconosciuti come monumentali): l'attualizzazione ad esempio della specifica modalità di ripresa "a volo d'uccello" (utilizzata per il contesto lombardo da Marcantonio Dal Re nel Settecento) attraverso l'utilizzo del web o dei droni, costituisce una delle matrici su cui impostare la restituzione di un paesaggio nella logica della visione complessiva (una modalità di illustrazione che ha il pregio di documentare contestualmente la scala macro e quella micro);
- l'utilizzo delle banche dati inerenti i Sistemi Informativi Territoriali, i Geographical Information System o WebGis, è ormai ampio e sufficientemente maturo, così come estesa è la pratica di perfezionamento dei tematismi che queste banche dati contengono: le *legende* delle tavole che ne derivano affinano opportunamente le titolazioni in ragione delle specificità paesaggistico-ambientali dei contesti analizzati (questo aspetto che sembra marginale pone in realtà un problema fondamentale rappresentato dall'aggiornamento *dal basso* delle banche dati "centrali");
- la storicizzazione delle stratificazioni territoriali e delle connesse dinamiche paesaggistiche, seppur distribuita su più elaborati (non solo quindi nelle tavole analitiche ma anche nelle relazioni descrittive o in allegati specifici) presenta esiti sempre più articolati; ne deriva che le relazioni, la cartografia e, sempre più spesso, l'iconografia a differenti soglie storiche, concorrono a ri-costruire una memoria condivisa dei luoghi e dei beni: anche in questo caso la

messa a disposizione di tali materiali ad un pubblico vasto non risulta esplorata e quindi sufficientemente compiuta.

15.3 Il quadro emergente: prime osservazioni generali

Dall'analisi dei PGT emergono alcuni elementi di carattere generale che sono d'interesse per ragionare su due temi principali messi in risalto dagli indirizzi della Variante al PPR.

In primo luogo il grado di maturazione della cultura esperta in materia di analisi del paesaggio (e quindi suggerire a Regione Lombardia, ma non solo a questa istituzione, azioni dirette e indirette di perfezionamento della politica di formazione tecnica e amministrativa); e poi il livello di qualità degli esiti concreti della programmazione e pianificazione paesaggistica lombarda.

Il PGT, nei fatti, si colloca come anello – importantissimo - di congiunzione tra il livello di pianificazione e programmazione di scala macro-territoriale (PTR, PPR, Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, piani di settore, ...), e il livello della progettazione e attuazione degli interventi: convergono infatti nel piano urbanistico comunale le indicazioni della pianificazione sovraordinata, e al tempo stesso prendono forma le declinazioni locali delle scelte di piano (si pensi ad esempio alla rilevanza delle reti ecologiche o alle indicazioni progettuali per gli ambiti di trasformazione espresse nei Documenti di Piano).

Si evidenzia come, dai PGT analizzati, la componente 'paesaggio' stia diventando un elemento fondativo per le progettualità dei Piani.

Si può affermare che la lettura (e la progettazione) del paesaggio dimostri ormai una buona maturità. Ciò è evidente in PGT come quello di Desio, ove la componente paesaggio 'trascende' le scale di analisi e progetto (da quella territoriale a quella di dettaglio), o in quello di Gorgonzola dove il paesaggio permea il Piano. In altri PGT ciò non sempre è così evidente, in quanto tale livello di maturazione non viene ancora raggiunto con evidenza, ma l'impostazione, la metodologia utilizzata e gli esiti vanno in quella direzione.

Diversi sono i punti di vista con cui viene letto il paesaggio. Esso viene inteso come:

1. una componente estesa a tutto il territorio comunale o ad una parte limitata di territorio (generalmente quello agricolo e alle aree caratterizzate da un alto livello di naturalità);
2. un sistema di relazioni (non solo visive) tra gli ambienti-paesaggi della città;
3. una componente che permea il territorio come una rete all'interno dei differenti ambienti;
4. una componente che, se ben progettata, porta una maggiore qualità al territorio e dei luoghi principali della città pubblica;
5. una componente da leggere e progettare a diverse scale, da quella territoriale a quella di dettaglio, per la qualificazione degli ambienti urbani;
6. una componente di importanza ambientale (in senso stretto).

15.4 Il quadro emergente: elementi propositivi e ambiti d'innovazione in materia di paesaggio su scala locale

Si può evidenziare come la proposta di Variante al PPR – ancorchè non ancora approvata – introduca alcune innovazioni in materia di pianificazione comunale e, quindi, di redazione dei PGT. Le innovazioni riguardano prioritariamente:

- l'individuazione di Ambiti Geografici del Paesaggio (AGP), accompagnati dalle indicazioni contenute nelle Schede AGP, che devono orientare la definizione del *quadro conoscitivo* dei PGT e, in particolare, l'elaborazione della *Carta condivisa del paesaggio*;
- la Rete Verde Regionale (RVR) che deve assumere un maggior dettaglio all'interno dei PGT al fine di individuare gli *Ambiti di ricomposizione* nelle caratterizzazioni naturalistica, agricola e storico-culturale, su cui indirizzare le prioritarie azioni di tutela e valorizzazione paesaggistica;
- le Schede dei criteri di tutela e valorizzazione delle aggregazioni di immobili ed aree di valore paesaggistico di notevole interesse pubblico (le cosiddette *Aggregazioni*), che definiscono criteri per la gestione coordinata di aggregati di beni contigui ed omogenei per caratteristiche paesaggistiche, assoggettati a tutela ai sensi dell'art.136 del Codice.

Con riferimento al primo punto – ovvero l'individuazione di ambiti territoriali omogenei (gli AGP) - risulta opportuno correlare sinteticamente le risultanze ottenute dall'analisi della componente paesaggistica dei PGT con le prospettive definite dalla proposta di Variante al PPR.

Gli AGP sono “ambiti che presentano caratteri naturali e storici prevalentemente omogenei, costituiscono un'aggregazione territoriale di riferimento operativo del PPR e per la pianificazione paesaggistica sovra-locale.

In particolare, costituiscono le suddivisioni territoriali entro le quali il PPR prospetta di avviare pratiche di pianificazione, progettazione e valutazione dei processi trasformativi del paesaggio, attraverso la redazione di strumenti di pianificazione paesaggistica coordinata e la costruzione di tavoli/commissioni unici. Nello specifico della pianificazione comunale la proposta di Variante al PPR assume gli AGP come prioritario riferimento per la definizione del *quadro conoscitivo* dei PGT, e in particolare per l'elaborazione della *Carta condivisa del paesaggio*²².

Ciascun AGP è corredato da una Scheda di riferimento che, tra i vari contenuti, fornisce gli “indirizzi per la pianificazione locale volti alla costruzione e ricomposizione della Rete Verde Regionale e alla riqualificazione dei Contesti di paesaggio da riqualificare e progettare soggetti a degrado” (cfr. Normativa della proposta di variante al PPR).

²² Oltre alla definizione di contenuti paesaggistici condivisi e/o coordinati, nel caso in cui i Comuni costituiscano tra loro consorzi o concludano convenzioni aventi ad oggetto la pianificazione complessiva e coordinata dei rispettivi territori, ai sensi dell'art.13 comma 14 della L.r. 12/2005; ed ancora per l'azione coordinata delle Commissioni per il paesaggio istituite a livello locale, anche nelle forme consortili e associative previste dall'art. 81 della L.r. 12/2005.

Ulteriore elemento inerente la pianificazione comunale, indicato dalla Normativa di PPR, è quello che stabilisce che i PGT approfondiscano a scala adeguata le analisi conoscitive già contenute nelle Schede AGP, al fine di sviluppare ulteriormente i contenuti del PPR. Le Schede AGP contengono, infatti, un apparato conoscitivo organizzato (restituito in forma di testo e immagine cartografica stralciata dalle nuove tavole del Quadro Conoscitivo del PPR) che orienta la lettura sinottica e integrata del PPR, e che contengono “l’insieme degli obiettivi di qualità, delle strategie, degli indirizzi progettuali e delle eventuali prescrizioni” (cfr. Documento di Piano).

Rispetto alla definizione di un nuovo *quadro conoscitivo* dei PGT, il quadro che emerge dai piani analizzati (un campione indicativo ma, è opportuno ribadirlo, pur sempre limitato nel numero e nella distribuzione territoriale), mostra una positiva base di partenza. I PGT anche rifacendosi opportunamente alle indicazioni dell’Allegato A della D.g.r. n.1681/2005 “Modalità per la pianificazione comunale”, stabiliscono già buoni livelli di approfondimento a scale differenti delle componenti paesaggistico-ambientali (derivate da esplorazioni di livello micro spesso specificamente condotte), inserendo, negli elaborati conoscitivi del Documento di Piano, sia l’analisi dei sistemi territoriali che dei beni puntuali d’interesse paesaggistico o storico-monumentale, ma anche di altri elementi significativi per la struttura paesistico-territoriale del contesto di riferimento.

Il passaggio susseguente che la proposta di Variante al PPR individua indirizzando i Comuni verso l’elaborazione della *Carta condivisa del paesaggio*, rappresenta probabilmente un momento chiave nell’evoluzione delle logiche e delle strategie di gestione paesaggistica del territorio lombardo.

Se in Lombardia nella redazione dei PGT (e certamente non solo per quelli qui scelti), la pratica di compilare una *carta del paesaggio condiviso* per il livello comunale appare oramai diffusa e dagli esiti positivi, la nuova “sfida” è appunto rappresentata dall’elaborazione di una *carta condivisa del paesaggio* per il livello sovracomunale. Carta che rivestirebbe un ruolo strategico perché “da assumersi quale base condivisa per la definizione degli strumenti territoriali e urbanistici e di tutte le politiche che agiscono sul paesaggio alle diverse scale”.

La proposta di Variante al PPR promuovendo l’elaborazione partecipata di una *Carta condivisa del paesaggio*²³ a livello di AGP o per ambiti omogenei e comunque a una scala sovracomunale, stabilisce -almeno nei presupposti essendo essa, a oggi, da realizzarsi, su base volontaria- di dare “concreta forma al modello di azione regionale che privilegia, e accompagna, i processi condivisi regolati da accordi tra molteplici attori”, dove il “sistema informativo di base per la costruzione delle carte condivise del paesaggio è rappresentato dai quadri conoscitivi e progettuali del PPR e dai Repertori” (cfr. Documento di Piano).

²³La *Carta condivisa del paesaggio*, viene elaborata tenendo conto di quanto disposto dall’Allegato A della D.g.r. 1681/2005 ed assumendo e sviluppando, alle diverse scale della pianificazione di area vasta, sovracomunale e urbana, il quadro conoscitivo del PPR.

CAPITOLO 16. Monitoraggio autorizzazioni paesaggistiche Enti Locali (MAPEL)

L'applicativo MAPEL che è online da ormai quattro anni (sottoscritto il 29 gennaio 2014 il protocollo con il MIBACT) ha consentito la "dematerializzazione" della trasmissione dei provvedimenti paesaggistici rilasciati dagli Enti locali lombardi.

16.1 Provvedimenti paesaggistici inseriti in MAPEL nel 2017

Nel 2017 gli enti locali lombardi, nel loro complesso, hanno inserito in MAPEL 13.010 provvedimenti paesaggistici e, rispetto ai due anni precedenti, si registra un lieve decremento percentuale sul totale dei provvedimenti inseriti pari a circa il 6% rispetto al 2016 e pari a circa il 2% rispetto al 2015.

Tabella 16.1 – Provvedimenti inseriti in MAPEL anni 2015-2017

	Provvedimenti 2015	Provvedimenti 2016	Provvedimenti 2017
Procedura ordinaria (art. 146)	7.476 (56%)	7.707 (56%)	6.660 (51%)
Procedura semplificata (Dpr 139/2010 e Dpr 31/2017)	5.051 (38%)	5.265 (38%)	5.483 (42%)
Compatibilità paesaggistica	711 (6%)	848 (6%)	867 (7%)
TOTALE	13.238	13.820	13.010

Un dato che dovrà essere approfondito riguarda il rapporto percentuale tra provvedimenti "ordinari" e "semplificati" in ragione dell'entrata in vigore del DPR 31/2017 (il 6 aprile 2017) che ha introdotto l'esclusione da autorizzazione paesaggistica per alcune le tipologie di opere ed indicato quelle soggette ad autorizzazione "semplificata" (modificate rispetto a quanto previsto dal precedente DPR 139/2010) L'entrata in vigore della nuova disciplina è recente e quindi non è possibile esprimere delle considerazioni definitive, anche se ci si aspettava una sensibile diminuzione delle autorizzazioni semplificate ma soprattutto delle ordinarie che, per ora, non c'è stato nella misura aspettata.

Si sarebbe dovuto assistere ad una notevole diminuzione delle ordinarie con un travaso verso le semplificate (in forza dell'allegato B al DPR) ed anche ad una diminuzione delle semplificate (in forza dell'allegato A al DPR), anche se per queste ultime la diminuzione avrebbe potuto essere contenuta per effetto del possibile travaso dalle autorizzazioni ordinarie.

Probabilmente le ragioni risiedono anche nelle difficoltà interpretative degli allegati al DPR 31/2017 (molte delle voci sono obiettivamente poco chiare e sono state necessarie due circolari MIBACT per fare chiarezza), con la conseguenza che i professionisti ed anche i tecnici comunali hanno preferito

assumere una posizione di maggior cautela per evitare di dichiarare escluse o assoggettate a regime semplificato istanze che avrebbero potuto non esserlo.

16.1.1 Tipologia di provvedimento paesaggistico

La grande maggioranza dei provvedimenti (n. 12.143 - circa il 93%) è relativo ad autorizzazioni paesaggistiche ordinarie (n. 6.660 - 51%) o semplificate (n. 5.483 - 42%), mentre le compatibilità paesaggistiche sono pari a circa il 7% (n. 867) dei provvedimenti inseriti in MAPEL.

Tabella 16.2 – Provvedimenti favorevoli e negativi 2017

	Provvedimenti	Provvedimenti favorevoli	Provvedimenti negativi
Procedura "ordinaria"	6.660	6.545 (98,30 %)	115 (1,70 %)
Procedura "semplificata"	5.483	5.445 (99,30 %)	38 (0,70 %)
Compatibilità paesaggistica	867	848 (97,80 %)	19 (2,20 %)
TOTALE	13.010	12.838 (98,7%)	172 (1,3%)

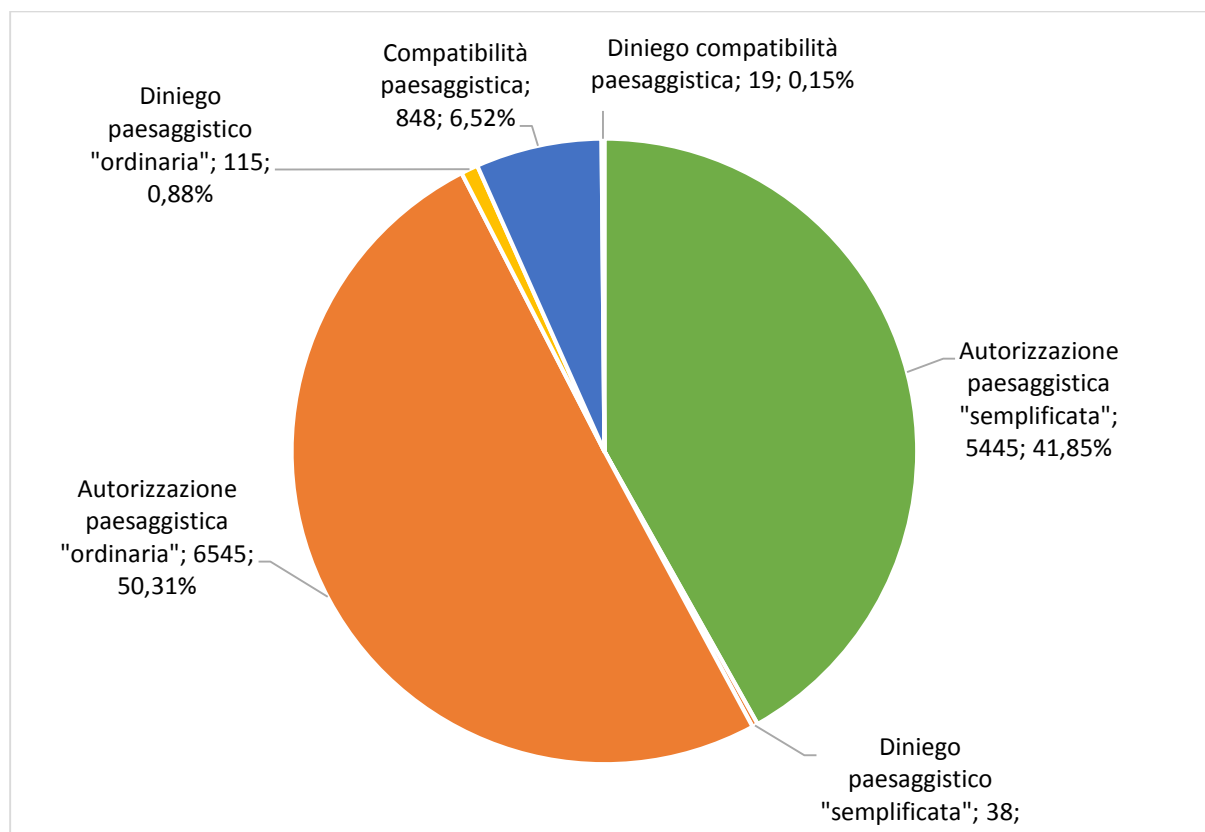
Per quanto riguarda la suddivisione tra provvedimenti favorevoli e negativi (v. tabella 18.2 e figura 18.1) si osserva che il numero di provvedimenti di diniego in procedura ordinaria, semplificata e di compatibilità paesaggistica è limitatissimo: complessivamente 172 su oltre 13.000, pari a 1,3% del totale. Più specificatamente, una percentuale relativa più elevata della media riguarda i provvedimenti di non compatibilità paesaggistica (2,20%) mentre irrilevanti sono i provvedimenti negativi in procedura "semplificata".

Il modestissimo numero di provvedimenti negativi deriva anche dal ruolo delle Commissioni Paesaggio locali che, esprimendo suggerimenti e proposte di modifica dei progetti presentati, consentono di formulare una valutazione paesaggistica favorevole anziché un provvedimento negativo.

Dall'analisi dei dati maggiormente disaggregati, emerge che una percentuale maggiore di provvedimenti negativi - rispetto alla media delle percentuali sopra illustrate - è stata espressa dalle Comunità Montane (circa 6%), dai Parchi (circa 3%) e dalle Province (oltre il 2%).

Rispetto al precedente anno non si segnalano variazioni percentuali significative.

Figura 16.1 – Tipologia di provvedimento paesaggistico



Fonte: elaborazioni su dati Regione Lombardia

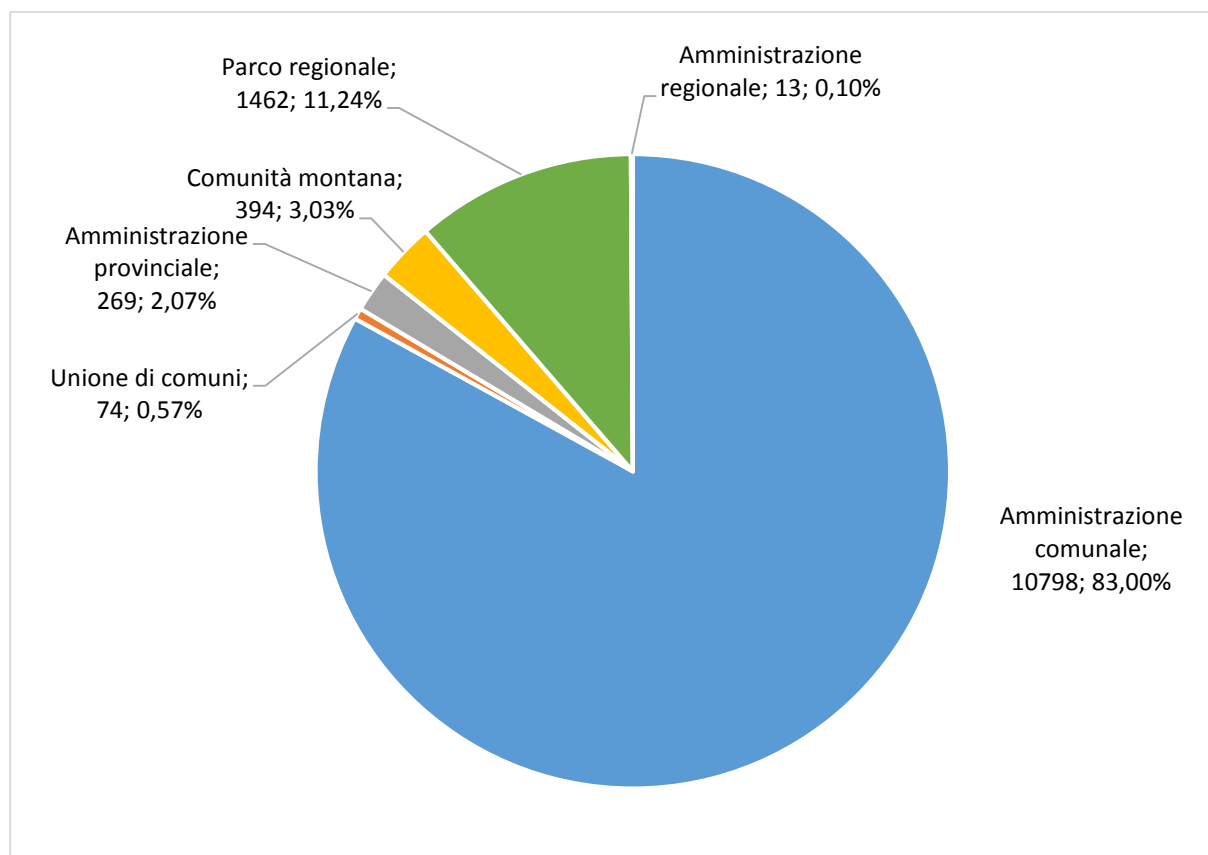
Tabella 16.3 – Provvedimenti favorevoli e negativi - variazioni percentuali

Procedure	Provvedimenti favorevoli		Provvedimenti negativi	
	2016	2017	2016	2017
Ordinarie	98,20%	98,30%	1,80%	1,70%
Semplificate	99,41%	99,30%	0,59%	0,70%
Compatibilità	98,70%	97,80%	1,30%	1,20%

16.1.2 Tipologia di ente

I Comuni sono quelli che hanno inserito in MAPEL il maggior numero di provvedimenti (83%), seguiti dai Parchi (oltre 11%). Sono sostanzialmente confermati i dati dello scorso anno che si attestavano sulle medesime percentuali, segno della stretta relazione tra competenze attribuite dalla LR 12/2005 e provvedimenti rilasciati dai diversi enti.

Figura 16.2 – Tipologia di Ente



Fonte: elaborazioni su dati Regione Lombardia

A solo titolo esemplificativo gli enti che nel corso del 2017 hanno inserito in MAPEL una grande quantità di provvedimenti risultano essere:

- i comuni di Vigevano (601), Milano (442), Pavia (275), Desenzano del Garda (232), Castiglione delle Stiviere (216), Livigno (212);
- i Parchi regionali Valle del Ticino (194), Valle del Lambro (173), Colli di Bergamo (169) e Agricolo Sud Milano (138);
- la Comunità Montana Parco Alto Garda Bresciano (136).

Fra le province (totale provvedimenti n. 269) quelle maggiormente attive sono state la Città metropolitana di Milano (28%) e la provincia di Como (25%).

16.1.3 Tipologia di opere ed interventi

I tipi ricorrenti, che rappresentano insieme oltre il 50% del totale dei provvedimenti inseriti in MAPEL, sono relativi ad opere ed interventi di manutenzione straordinaria (27,42%), nuova costruzione (14,80%) e ristrutturazione edilizia (9,64%). La Tabella 16.4 fornisce il numero dei provvedimenti articolati per tipologia di opera e già ordinati in modo decrescente.

Tabella 16.4 – Tipologia di opere ed interventi

Tipologia opere e interventi	N.
Manutenzione straordinaria	3567
Altro	2359
Nuova costruzione	1926
Ristrutturazione edilizia	1254
Insegne pubblicitarie	680
Recinzioni, accessi carrai, pedonali	514
Impianti Tecnici e Tecnologici	432
Interventi Pertinenziali (piscine, box, locali ricovero)	308
Impianti Energie Rinnovabili	234
Sistemazioni aree esterne	213
Taglio alberi	200
Manufatti leggeri (anche prefabbricati)	175
Manutenzione Ordinaria	172
Linee e Cabine Elettriche	121
Opere sul demanio	110
Trasformazione bosco	108
Restauro e Risanamento conservativo	95
Opere di urbanizzazione	93
Impianti Comunicazione	89
Infrastrutture mobilità	79
Modifiche morfologia Terreno	78
Cave, Discariche, Rifiuti	70
Opere idrauliche	49
Sistemazioni agrarie-idraulico-forestali	48
Strade agrosilvopastorali	20
Ristrutturazione urbanistica	16
TOTALE	13010

Fonte: elaborazioni su dati Regione Lombardia

Rispetto all'anno precedente (2016) si riscontra un modesto incremento percentuale delle opere di "nuova costruzione" (circa + 2%) mentre sono pressoché confermati i dati percentuali per "manutenzione straordinaria" e "ristrutturazione edilizia". Sono sostanzialmente confermate anche le percentuali relative alle "insegne pubblicitarie" (dal 5,04% al 5,23%), alle "recinzioni, accessi carrai e pedonali" (dal 3,47% al 3,95%), alla trasformazione bosco" (dallo 0,74% al 0,83%), al "taglio alberi"

(1,77% al 1,54%) ed alle “opere sul demanio” (da 0,78% a 0,85%). Va segnalata una lieve diminuzione (-1% circa) per gli impianti energie rinnovabili e, questo dato probabilmente rappresenta un primo possibile effetto – ancora da verificare compiutamente -dell’entrata in vigore del DPR 31/2017 che ha escluso alcune tipologie di pannelli fotovoltaici dall’obbligo di autorizzazione paesaggistica.

16.1.4 Gli Enti “idonei” all’esercizio delle funzioni paesaggistiche

Alla data del 31 dicembre 2017 gli “enti idonei” all’esercizio delle funzioni paesaggistiche, sono 12 Province, 23 Parchi regionali, 23 Comunità Montane, 1.273 Comuni e 20 Unioni di comuni.

Tabella 16.4 – “Enti idonei” all’esercizio di funzioni paesaggistiche al 31.12.2017

ENTI	Numero	Enti "idonei"		Numero Commissioni Paesaggio
		Numero	%	
Comuni	1.523	1.273	84	1.011
Amministrazioni provinciali	12	12	100	12
Enti gestori dei parchi	24	23	95	20
Comunità montane	23	23	100	23
Unioni di comuni	26	20	77	25

Fonte: elaborazioni su dati Regione Lombardia

Nel corso dell’anno, a seguito di specifica istruttoria e sulla scorta della documentazione trasmessa dagli enti, sono stati approvati 9 decreti regionali in aggiornamento dell’elenco degli enti idonei

Tabella 16.5 – Istruttorie “Enti idonei” al 31.12.2017

Numero istruttorie	Istruttorie Enti "idonei" - 2017				
	Comuni	Parchi	Com. Montane	Province	Unioni Comuni
231	202	5	8	6	10

Fonte: elaborazioni su dati Regione Lombardia

Gli enti non “idonei” non possono esercitare le funzioni paesaggistiche attribuite dalla LR 12/2005 che debbono essere svolte “... per i territori di rispettiva competenza, dagli enti gestori di parco regionale, dalle comunità montane, nonché dalla Città metropolitana di Milano o dalle province per i restanti territori.” (cfr. art. 80, comma 9 della LR 12/2005).

Gli enti idonei, per poter inserire i dati dei provvedimenti rilasciati, devono essere accreditati a MAPEL (uno o più operatori per ogni ente possono accreditarsi).

Al 31 dicembre 2017 risultano accreditati a MAPEL n. 980 utenti (per i diversi enti) con un incremento di circa 8% rispetto allo scorso anno; non tutti gli enti idonei, in particolare i comuni, si sono accreditati a MAPEL e questo dato è spesso in relazione con la mancanza di provvedimenti paesaggistici rilasciati.

16.2 Elementi di sintesi

Sulla base di questi dati e dell'esperienza degli anni precedenti si conferma il contributo di MAPEL non solo con riguardo alla "dematerializzazione" della trasmissione dei provvedimenti paesaggistici ma quale possibile contributo alla definizione di azioni per la tutela del paesaggio tramite l'elaborazione di proposte di miglioramento/semplificazione delle procedure.

Qualche considerazione ulteriore sugli effetti dell'entrata in vigore del DPR 31/2017 potrà essere svolta nei prossimi mesi: ad oggi sarebbero premature stante il breve lasso di tempo trascorso. Si suppone che, per il futuro, vi sia una diminuzione sia del numero dei provvedimenti paesaggistici "ordinari" (con la migrazione verso provvedimenti "semplificati") che di quelli in procedura semplificata (con la migrazione verso l'esclusione dall'obbligo di autorizzazione).

16.3 Prospettive

Le iniziative per il 2018 continueranno con azioni tese ad aumentare il numero degli enti idonei con azioni di convincimento degli enti stessi al conseguimento dell'idoneità, al successivo accreditamento come utenti MAPEL ed al corretto inserimento dei provvedimenti nell'applicativo.

Nel corso dell'anno saranno monitorate - in modo dettagliato - le oscillazioni tra provvedimenti ordinari e semplificati con riferimento alle considerazioni relative all'entrata in vigore del DPR 31/2017, al fine di possibili azioni per una migliore definizione (o ampliamento) delle categorie di opere escluse dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica

