

**Comune di Oltrona di San
Mamette**
Provincia di Como



Piano di Governo del Territorio
Valutazione Ambientale Strategica

Documento di Scoping

Redazione:

Studio Tecnico Castelli S.a.s.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Data: Gennaio 2012

INDICE

1	Premessa.....	4
1.1	Il Documento di Scoping.....	5
1.2	Struttura del documento	6
2	Lo schema del percorso metodologico.....	7
2.1	Fase 0 - Preparazione	8
2.2	Fase 1 – Orientamento	9
2.3	Fase 2 – Elaborazione e redazione	9
2.4	Fase 3 – Adozione e Approvazione	10
2.5	Attuazione e gestione	10
2.6	Soggetti del procedimento.....	10
3	Il Documento di Piano del PGT.....	13
4	La VAS.....	30
4.1	I criteri di sostenibilità ambientale	30
4.2	Criteri specifici di sostenibilità.....	34
4.3	Il percorso della Vas.....	36
4.3.1	Valutazione della qualità ambientale dello stato di fatto	37
4.3.2	Definizione della mappa dei vicoli di tutela ambientale	37
4.3.3	Individuazione di scenari di piano.....	37
4.3.4	Previsione degli impatti di ciascun scenario di piano	38
4.3.5	Simulazione di interventi di mitigazione e compensazione	38
4.3.6	Confronto e scelta dell’alternativa ottimale	38

4.3.7	Monitoraggio	38
5	Prime analisi	39
5.1	Ambiti di interesse naturalistico, paesistico e ambientale	41
5.2	Uso del suolo	45
5.2.1	Suoli boschivi	46
5.2.2	Suoli agricoli	47
5.3	Il PTCP	50
5.3.1	Tav A1C – Difesa del suolo	51
5.3.2	Tav A2C – Elementi del paesaggio	52
5.3.3	Tav A3 – Aree protette	54
5.3.4	Tav A4 – Rete ecologica	55
5.3.5	Tav A5 - Unità Litologiche	57
5.3.6	Tav A6 – Esposizioni	58
5.3.7	Tav A9 – Vincoli	58
5.3.8	Tav B1 – Sistema insediativo	60
5.4	Proposta di definizione dell’ambito di influenza del DdP del PGT 61	
5.5	Invarianti territoriali	61
6	Allegati	62

1 Premessa

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS) è definita nel Manuale UE¹, come:

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

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

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

L'articolo 4 della Legge Regionale 16 Marzo 2005 N. 12, denominata "legge per il governo del territorio", definisce che *"Al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile ed assicurare elevato livello di protezione ambientale, la Regione e gli enti locali, nell'ambito dei procedimenti di elaborazione ed approvazione dei piani e dei programmi di cui alla direttiva 2001/42/CEE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 Giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di*

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

Documento di Scoping

determinati piani e programmi sull'ambiente e successivi atti attuativi, provvedendo alla valutazione ambientale degli effetti derivanti dall'attuazione dei predetti piani e programmi".

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

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

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

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

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

- siano identificati;
- valutati;
- sottoposti alla partecipazione del pubblico;
- presi in considerazione dai decisori;
- monitorati durante la realizzazione del piano o programma.

1.1 Il Documento di Scoping

Il documento di scoping illustra le elaborazioni e i contenuti sviluppati nel processo dell'omonima fase.

La fase di scoping costituisce un momento preliminare all'effettiva attuazione del processo di valutazione degli impatti ambientali potenzialmente generati dal piano considerato.

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

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

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

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

1.2 Struttura del documento

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

- Capitolo 1 – Descrive lo schema del percorso metodologico procedurale;
- Capitolo 2 – Descrive l'ambito di influenza del Documento di Piano;
- Capitolo 3 – Descrive l'ambito di influenza della Vas e il percorso logico che porterà alla stesura del rapporto ambientale e alla definizione del monitoraggio
- Capitolo 4 – Illustra un primo quadro di riferimento ambientale Comunale.

2 Lo schema del percorso metodologico

La Valutazione Ambientale del PGT sarà articolata secondo il processo metodologico procedurale di seguito riportato, e coerente con quanto disposto dalla DGR IX/761. Il processo sarà così articolato:

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

Documento di Scoping

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

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

Nei paragrafi successivi analizzeremo le singole fasi.

2.1 Fase 0 - Preparazione

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

2.2 Fase 1 – Orientamento

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

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

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

2.3 Fase 2 – Elaborazione e redazione

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

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

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

La fase di elaborazione e redazione si articola quindi attraverso l'analisi di coerenza esterna, la stima degli effetti ambientali attesi, la valutazione delle alternative di piano, l'analisi di coerenza interna, la progettazione del sistema di

monitoraggio, per concludersi con la proposta di Rapporto Ambientale e sintesi non tecnica parallelamente alla proposta di Ddp e il deposito delle stesse.

2.4 Fase 3 – Adozione e Approvazione

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

2.5 Attuazione e gestione

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

2.6 Soggetti del procedimento

Il presente capitolo definisce i soggetti coinvolti nel processo di VAS, in linea con le definizioni della direttiva comunitaria ed i criteri di cui al 351/07, il tutto assunto con provvedimento deliberativo di giunta comunale n. 48 del 17/11/2011

Pertanto la riportata individuazione sarà presto verificata in base alla DGR IX/761 del 10/11/2010, in vigore dal 25.11.2010 (data di pubblicazione sul burl) e se del caso ad essa adattata.

Documento di Scoping

Definizioni	Soggetti
<u>Autorità procedente</u> Pubblica amministrazione che elabora lo strumento di pianificazione e ne attiva le procedure	Comune di Oltrona di San Mamette Ing Emanuele Mazzola responsabile del settore Urbanistica, Edilizia privata, Lavori Pubblici in qualità di responsabile del procedimento di formazione del piano di governo del territorio (PGT)
<u>Autorità competente per la VAS</u> Autorità con compiti di tutela e valorizzazione ambientale	Comune di Oltrona di San Mamette dott. Antonio Cesare Giussani, responsabile del settore Manutenzioni/ Rifiuti dotato di propria autonomia decisionale
<u>Estensore del Piano</u> Soggetto incaricato dalla PA proponente di elaborare la documentazione tecnica del PGT (Documento di Piano, Piano dei Servizi Piano delle Regole)	Dott. Arch. Paolo Favole Studio Favole
<u>Estensore del Rapporto Ambientale</u> Soggetto incaricato dalla PA per lo sviluppo del processo di VAS	Studio Tecnico Castelli s.a.s.
<u>Soggetti Competenti in materia ambientale</u> Strutture pubbliche competenti in materia ambientale e della salute per livello istituzionale	A.R.P.A. dipartimento di Como; A.S.L.; Parco Pineta; Direzione Regionale per i beni Culturali e paesaggistici della Lombardia; Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici; Soprintendenza per i Beni Archeologici della Lombardia;
<u>Enti territoriali competenti</u> Enti territorialmente interessati a vario titolo ai potenziali effetti derivanti dalla scelte di PGT	Regione Lombardia – Direzione Generale del Territorio U.O. Tutela e Valorizzazione del Territorio; Regione lombardia – S.T.E.R. di Como; Provincia di Como – Settore Urbanistica e Territorio; E.R.S.A.F. – ente regionale per i servizi all'agricoltura ed alle foreste; Parco Sorgenti del Torrente Lura; A.A.T.O.; Alto Lura S.R.L.; Colline Comasche S.P.A.; Corpo Forestale dello Stato; Enti /soggetti proprietari /gestori delle reti dei servizi di pubblici: E.N.E.L. S.P.A., E.N.E.L. Sole S.P.A., E.N.E.L. Rete Gas S.P.A., Telecom Italia S.P.A.;
<u>Contesto transfrontaliero</u> Amministrazione territorialmente confinanti	Comuni di <ul style="list-style-type: none"> ▪ Beregazzo con Figliaro; ▪ Olgiate Comasco; ▪ Lurate Caccivio;

Documento di Scoping

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appiano Gentile.
<p><u>Pubblico</u> Singoli cittadini e associazioni di categoria e di settore</p>	<p>Privati cittadini del comune di Oltrona di San Mamette in forma singola o associata; Ordine degli Ingegneri; Ordine degli Architetti; Ordine dei Geologi; Collegio dei Periti Industriali e dei Periti Industriali Laureati; Collegio Provinciale dei Geometri; Ordine dei dottori Agronomi e dottori Forestali; A.N.C.E. Como; Unione Industriali; Confedilizia; Camera di Commercio Industria ed Artigianato Como; A.P.I. Industrie - Associazione Piccole e Medie Industrie della Provincia di Como; A.P.A. – Associazione Provinciale Allevatori di Como e di Lecco; Coldiretti Como; Unione Provinciale Commercio Turismo Servizi; Confartigianato Imprese; C.N.A. – Confederazione Nazionale Artigianato; Confesercenti Como; C.I.A.: Confederazione Italiana Agricoltori; Unione Interprovinciale Agricoltori Di Como e Lecco, Legambiente; W.W.F.; Organizzazioni Sindacali: C.G.I.L., C.I.S.L., U.I.L.; A.S.F. autolinee s.r.l. ; Ferrovie Nord Milano Esercizio S.P.A.; Associazioni di Oltrona di San Mamette; Parrocchia di Oltrona di San Mamette; Enti scolastici di Oltrona di San Mamette</p>

3 Il Documento di Piano del PGT

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

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

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

Questa nuova figura pianificatoria rompe nettamente con la tradizione delineata dalla legge urbanistica del '42 e dalla legge regionale 15 aprile 1975, n. 51. Nulla a che vedere - contrariamente a quanto si potrebbe pensare - con la vecchia 'relazione di piano'². Volendo cercare un antecedente di questa nuova figura pianificatoria, occorre piuttosto avere riguardo al documento di inquadramento³ previsto dalla l.r. 12 aprile 1999, n. 9, mediante il quale l'amministrazione comunale esprime(va)⁴ le proprie strategie rispetto all'utilizzo dei programmi integrati di intervento in vista della riqualificazione degli ambiti degradati. Questo atto - che negli ultimi anni ha consentito di affrontare con risultati ampiamente positivi alcune tra le maggiori criticità del territorio lombardo - ha costituito il vero paradigma al quale si è richiamato il legislatore regionale. Nella scelta di questo modello hanno avuto un peso decisivo i risultati analitici raggiunti quasi ovunque attraverso i documenti che hanno preceduto le maggiori iniziative di recupero: un

² Per contro, G. SALA, *Commento all'art. 8*, in AA.VV., *Governo del territorio*, Milano, 2005, in part., 82 identifica una linea di continuità tra il documento di piano (almeno nella parte conoscitiva) e la vecchia 'Relazione di piano'.

³ F. PAGANO, *Il documento di inquadramento dei programmi integrati di intervento nella prospettiva di una nuova disciplina della pianificazione comunale*, in *Riv. giur. edil.*, II, 2002, 123.

⁴ Questo documento continua a costituire il necessario presupposto per l'impiego dei programmi integrati di intervento, nelle more dell'approvazione del documento di piano: ciò ai sensi dell'art. 25, VII, comma della legge, e sino al momento in cui si doti del documento di piano.

caso per tutti, il già ricordato⁵ documento Ricostruire la Grande Milano⁶. Un tale grado di consapevolezza circa le complessità territoriali era tradizionalmente assai difficile da riscontrare nell'attività preparatoria all'adozione dei piani regolatori e delle loro varianti: le scelte contenute negli atti di pianificazione sono state sovente considerate auto-evidenti ed è quasi sempre mancata (o comunque è rimasta inespressa) una approfondita analisi dei processi in atto. In chiave metodologica, l'elemento nuovo introdotto dall'articolo in commento è dunque costituito dal vincolo che impone ad ogni comune lombardo di riflettere sul proprio territorio in termini propriamente strategici, preliminarmente rispetto ad ogni scelta puntuale di pianificazione. La stringenza di questo vincolo si ricollega direttamente alla necessità di dare evidenza (giving of the reasons) a tali risultati entro un apposito documento: il vincolo di esplicitazione di tali proposizioni in un apposito documento dovrebbe quindi riuscire ad incidere profondamente sulle modalità concrete attraverso cui la decisione pianificatoria matura entro il dibattito pubblico.

Il passaggio dal piano regolatore al piano di governo del territorio - o, se si preferisce, dall'urbanistica al governo del territorio - impone dunque alle amministrazioni di esprimere in termini compiuti una progettualità complessiva per la città: una progettualità interdisciplinare, che travalica nettamente i confini dell'urbanistica in senso stretto. Viene inoltre finalmente introdotto nella disciplina pianificatoria un confronto con la dimensione temporale dei processi e con le rigidità finanziarie ed attuative.

Si passa da un disegno ottativo del territorio ad una prefigurazione strategica del possibile futuro prossimo della città in ogni suo profilo autenticamente rilevante. Una prospettiva strategica che - facendo seguito ad un dibattito partecipato - aspira a delineare uno scenario effettivamente percorribile e reso manifesto a priori a beneficio di tutti gli attori, pubblici e privati.

Il documento di piano, come si è già accennato, non corrisponde al modello del piano strutturale che - a partire dalle proposte dell'INU e dalla 'Bozza Stella Richter'⁷ - si è diffuso in altre regioni ed è stato ripreso anche nella proposta di legge urbanistica di principi che è stata a lungo in discussione in Parlamento durante la passata legislatura. Un modello che, peraltro, anche in assenza di precisi riferimenti normativi era già stato abbracciato anche in qualche importante comune lombardo: si veda, ad esempio, il P.R.G. della Città di Mantova, oggetto di una innovativa variante nel 2004.

Il documento di piano ha pochi omologhi anche nella legislazione urbanistica regionale: un parallelo può forse essere tracciato con il 'piano di assetto del territorio' che un'altra innovativa legge regionale di ultima generazione, quella del Veneto⁸, identifica quale strumento volto a dettare le linee strategiche del

⁵ Si rinvia al primo capitolo.

⁶ Un documento che ha offerto l'occasione per una approfondita disamina delle difficoltà incontrate da una metropoli dilatata in cerca di una rinnovata identità territoriale, seguita da una lucida messa a fuoco delle strategie di intervento.

⁷ *Supra*.

⁸ L. r. Veneto, 23 aprile 2004, n. 1.

processo pianificatorio⁹ e con il 'documento degli obiettivi' previsto dalla legislazione ligure¹⁰.

Le differenze rispetto alle regioni (Emilia-Romagna, Calabria, Toscana ed Umbria in testa) che hanno seguito lo schema piano strutturale-piano operativo non vanno tuttavia oltremodo enfatizzate. Basti prendere ad esempio la recente legge umbra¹¹: anche qui, nella 'parte strutturale del PRG', trovano spazio gli esiti della ricognizione del territorio (le invarianti) e le previsioni di sviluppo. Si ritrova cioè (secondo il lessico del legislatore umbro) "un'idea condivisa di sviluppo socio-economico e spaziale" che si confronta con "gli elementi del territorio che costituiscono il sistema delle componenti naturali ...", con "gli insediamenti esistenti e gli elementi del territorio che rivestono valore storico-culturale", sino a sfociare nella rappresentazione del "sistema delle funzioni insediative urbane e territoriali, esistenti e di progetto". Analoghi i contenuti del 'piano strutturale comunale delineato dalla legge urbanistica toscana'¹². Anche in questo caso lo strumento urbanistico prende le mosse dall'aggregazione dello 'statuto dei luoghi' e passa quindi a "delinea(re) la strategia dello sviluppo territoriale comunale mediante l'indicazione e la definizione: a) degli obiettivi e degli indirizzi per la programmazione del territorio; ... c) delle dimensioni massime sostenibili degli insediamenti nonché delle infrastrutture e dei servizi necessari per le unità territoriali organiche elementari".

Non si registrano quindi autentiche differenze sostanziali rispetto ai contenuti che dovrà assumere il documento di piano lombardo. Questo è un dato molto importante, decisamente sottovalutato da alcuni interpreti¹³, le cui analisi sono tese unicamente a far risaltare (a costo di forzare i dati normativi) le differenze (si direbbe l'alternatività) tra il modello lombardo ed il paradigma di urbanistica regionale ormai consolidatosi¹⁴. Il quadro si fa dunque più nitido se dai nominalismi si passa all'analisi delle diverse funzioni e delle figure di piano attraverso cui queste ultime si esplicano. Al di là delle etichette (che si ha l'impressione vengano sovente piegate al radicalismo delle posizioni pregiudiziali), emerge che nei documenti definiti 'strutturali' non si ritrova mai solamente l'isolata rappresentazione della componente ricognitiva, quale medium rispetto all'emersione delle cd. invarianti territoriali¹⁵. Sapendo di andare controcorrente, si può quindi escludere che sia questa la vera differenza che intercorre tra il modello lombardo ed il modello che si è diffuso negli ultimi anni in altre regioni.

⁹ L. r. Veneto, 23 aprile 2004, n. 11, in part., art. 12 " ... 2. Il piano di assetto del territorio (PAT) è lo strumento di pianificazione che delinea le scelte strategiche di assetto e di sviluppo per il governo del territorio comunale ...".

¹⁰ L. r. Liguria 4 settembre 1997, n. 36, in part., art. 26.

¹¹ L. r. Umbria 22 febbraio 2005, n. 11, in part., art. 3, II comma.

¹² L. r. Toscana, 3 gennaio 2005, n. 1, art. 53; I e II comma.

¹³ G. BELTRAME, *Sul piano di governo del territorio della nuova legge lombarda n. 12/2005*, in www.pausania.it.

¹⁴ Su questo punto, si vedano F. SALVIA - F. TERESI, *Diritto urbanistico*, VII ed., Padova, 2002, in part., 106.

¹⁵ P. URBANI - S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico*, III ed., Torino, 2004, in part., 114.

2. La scelta di non seguire il modello incentrato sulla dicotomia piano strategico-piano operativo è stata motivata dalla Regione Lombardia con la volontà di evitare che il processo di pianificazione si frazioni in più livelli¹⁶. Effettivamente il PGT non si articola lungo un asse verticale, in documenti che definiscono progressivamente i medesimi contenuti: gli atti che ne fanno parte si integrano invece in orizzontale, secondo una tipica logica di competenza e specializzazione¹⁷. L'opzione normativa risulta quindi coerente con la premessa orientata al definitivo superamento della pianificazione 'a cascata' (supra). Questa scelta non ha prodotto effetti solo nei rapporti tra i diversi livelli istituzionali, ma anche tra i vari atti che compongono il PGT, segnando - qui sì - una rimarchevole differenza rispetto al modello piano strutturale-piano operativo.

Sarebbe del pari errato assimilare la pianificazione strategica alla pianificazione di direttive. Il documento di piano non ha la funzione di operare scelte fondanti destinate a trovare successiva puntualizzazione a livello di pianificazione operativa (quelle che P. Stella Richter definisce scelte 'conformative del territorio', contrapponendole a quelle 'conformative della proprietà' che appartenrebbero esclusivamente al livello operativo¹⁸). Non è questione né di scala né di autoapplicatività delle decisioni. Le decisioni strategiche hanno una matrice tipologicamente diversa da quelle territoriali¹⁹ in senso proprio.

Esse producono effetti tutti intrinseci al processo di pianificazione.

Il documento di piano si limita a dettare gli obiettivi - in chiave quantitativa più che territorial-ubicazionale - e fissa le grandezze perseguibili nell'intero piano di governo del territorio. Se si escludono gli ambiti di trasformazione, che devono essere preventivamente identificati dal documento di piano²⁰, questo atto non funge da strumento di allocazione nello spazio degli effetti che conseguiranno allo sviluppo delle decisioni ivi espresse. In questo senso il documento di piano sta all'interno di un processo pianificatorio urbanistico e ne orienta ab intrinseco gli svolgimenti, pur non dettandoli direttamente.

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

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

¹⁶ Cfr. REGIONE LOMBARDIA, *Sviluppo e trasformazione del territorio lombardo*, Rimini, 2002, in part., 7.

¹⁷ Tanto che, è bene segnalarlo, in assenza di uno di questi documenti l'intero sistema subirebbe un sostanziale paralisi.

¹⁸ P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2002, in part., 81.

¹⁹ G. SCIULLO, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Dig. disc. pubbl.*, XI, Milano, 1996, in part., 137.

²⁰ *Infra*.

La durata quinquennale del documento di piano sta ad indicare che lì trovano collocazione le premesse di un progetto di governo del territorio espresso dall'organo consiliare con una cadenza che dovrebbe favorire la coincidenza con il governo municipale di legislatura²¹.

La durata circoscritta conferma comunque che il legislatore ha voluto mettere in risalto nel documento di piano il contenuto di decisione, di programmazione. Una decisione che, pur ancorata ad un rigoroso vincolo di coerenza rispetto alle invarianti ed alle logiche di sostenibilità, riflette inevitabilmente una impronta politico-amministrativa. Questa 'decisione prima' si presta quindi ad essere riformulata ogni quinquennio, non foss'altro per verificarne la perdurante piena coerenza con i mutevoli bisogni della comunità. Non si può tuttavia nascondere che il sistema nel suo complesso potrebbe ritrarne un'immagine di instabilità o, ancor peggio, di totale negoziabilità, con il rischio che si inneschino continui tentativi di 'cattura del regolatore'²². Non è un caso che su questo punto si siano appuntate le condivisibili critiche di chi - identificando nel documento di piano il momento di evidenziazione delle invarianti - fatica a comprendere come queste possano mutare dopo un quinquennio²³. Questa critica coglie nel segno, ma non vanno sottovalutati i contenuti ulteriori di questo atto.

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

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

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

²¹ Questa scelta si presta sicuramente ad una critica: nel modello adottato da altre regioni il piano strutturale atemporale dovrebbe garantire una cornice, almeno in premessa, sicuramente più stabile. Questo argomento si presta tuttavia ad essere rovesciato. Verificato che anche nei piani strutturali a cui abbiamo esteso il confronto coesistono risultati analitici e previsioni politico-amministrative, si rivela illusoria l'idea di poter cristallizzare anche le decisioni programmatiche circa il modello di sviluppo, per definizione variabili.

²² G. J. STIGLER, *Mercato, informazione, regolamentazione*, Bologna, 1994, in part., 349. Occorre quindi che all'interno del documento di piano siano bene evidenti gli esiti della funzione conoscitiva, le invarianti, tendenzialmente non disponibili per il pianificatore.

²³ Una serrata critica sul punto è svolta, con grande lucidità argomentativa, dal già citato G. BELTRAME, *Sul piano di governo del territorio della nuova legge lombarda n. 12/2005*, in www.pausania.it.

Il documento di piano non va tuttavia confuso con altre figure che pure vanno sotto l'etichetta polisemica della 'pianificazione strategica'. In Lombardia si possono ricordare, tra gli altri, il piano strategico dell'area varesina e l'esperienza dell'Agenzia Sviluppo Nord Milano; in Italia costituiscono esempi assai noti il piano strategico della Città di Trento 2001-2010 e le analoghe iniziative promosse a Torino, Pesaro, Piacenza, La Spezia²⁴. In queste esperienze di governance territoriale l'economia, il lavoro ed il territorio sono elementi di un complesso mosaico rispetto al quale vengono messe a fuoco le strategie di fondo per lo sviluppo, sempre con attenzione dominante al marketing urbano. Si tratta di documenti che, al di fuori di un preciso riferimento normativo, costituiscono in primo luogo occasione di una concertazione tra i diversi enti pubblici ed i privati di alcune scelte anche di grande momento. Il documento di piano - come si è ampiamente detto - ha invece un'altra natura e si colloca saldamente entro l'orizzonte amministrativo del PGT²⁵.

E' però un dato che la dimensione strategica del documento di piano emerge anche in ragione del valicare dichiaratamente i confini dell'urbanistica, con lo scopo di introiettare nel piano di governo del territorio le coordinate di ridisegno complessivo della collettività. L'introduzione di questo strumento risponde dunque a suo modo anche all'esigenza di superare la frusta distinzione tra la pianificazione urbanistica, pur ambiziosamente intesa, quale attività di "regolazione che attraverso le tecniche di organizzazione e controllo delle attività nello spazio persegue strategie e obiettivi politici di controllo sociale e ambientale"²⁶ e le politiche territoriali in senso lato. Il complesso legame tra la sfera della pianificazione urbanistica e le politiche territoriali in senso lato trova il suo autentico punto di convergenza proprio nel documento di piano, nel quale confluiscono valutazioni relative al sistema della mobilità, alla valenza ecologica delle aree verdi, allo sviluppo demografico, etc. Per questa ragione il documento di piano diviene figura emblematica della logica di fondo sottesa al governo del territorio, un logica aperta, che si pone in rapporto dialettico con altre materie e supera consapevolmente il perimetro dell'urbanistica.

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

In quest'ottica, va considerato che il documento di piano raccoglie ed aggrega preliminarmente "le proposte dei cittadini singoli o associati" circa le prospettive di sfruttamento territoriale necessarie per soddisfare i bisogni di crescita della collettività in chiave residenziale e produttiva. Nel documento di piano si

²⁴ Un'ampia rassegna di queste esperienze è contenuta in D. CAVENAGO, *Città e piano strategico. Percorsi di governance del territorio, esperienze italiane ed internazionali*, Milano, 2004.

²⁵ Sicuramente dalle analisi che ne precedono l'approvazione emergono *mission* e *vision* (come sovente si usa dire, con un vocabolario ormai adusato) della singola città, ma il tutto mantiene una specifica funzione, spiccatamente pratica, che è quella di orientare i processi di stampo urbanistico.

²⁶ L. MAZZA, *Verso una trasformazione della pianificazione urbana*, in *Ricostruire la Grande Milano*, Milano, 2001, in part., VII.

compenetrano quindi la dimensione analitica e quella previsionale e, a far da cerniera e da garanzia democratica, si interpone un procedimento autenticamente partecipato. Sul dato meramente descrittivo delle dinamiche insediative in atto si innesta quindi la visione prospettica, nella quale gli obiettivi "per lo sviluppo economico e sociale del comune" scaturiscono dal più ampio coinvolgimento dei cittadini.

E' importante sottolineare (a conferma di quanto detto) che questa previsione normativa non concerne solamente i processi territoriali in senso proprio: la prospettiva, come detto, si allarga e diviene (come indica chiaramente il testo normativo) quella dello sviluppo più complessivo della comunità nelle sue diverse articolazioni: condizione, fine e causa delle trasformazioni territoriali e socio-economiche.

Questo 'andare oltre' i contenuti tipicamente urbanistici²⁷ passa attraverso - come detto - l'attivazione di un dialogo partecipativo con i cittadini e con i loro soggetti associativi. Va detto che questo dialogo si gioverebbe non poco della disponibilità di un documento - anche se ben lontano da un avamprogetto di piano - sul quale far convergere le diverse proposte (in Umbria, tanto per tornare a citare una delle recenti leggi regionali urbanistiche più attente alla tematica della partecipazione, si prevede addirittura la preventiva pubblicazione di un 'documento programmatico'²⁸). Si avverte, in altri termini, il limite derivante dalla mancanza di una proposizione chiara sulla redazione-pubblicazione di un 'documento di consultazione' (notice & comment), come quelli che precedono - tanto per fare un esempio - l'adozione di atti regolamentari da parte delle autorità indipendenti²⁹. Sarebbe infatti preferibile che l'apertura ai contributi esterni seguisse (e non precedesse) la fase di analisi: questa fondamentale attività dialettica potrebbe sicuramente acquisire maggior efficacia se potesse tener conto delle invarianti e dei costruttivi emersi nel lavoro di studio preparatorio. Il legislatore regionale lombardo sembra invece avere seguito concezioni diverse, ma vi è ampio spazio perché ciascun comune lombardo moduli autonomamente l'iter preparatorio.

Questa prima parte del documento, in sintesi, esprime le prospettive che il governo del territorio dovrebbe assumere per garantire massima soddisfazione ai desiderata della comunità municipale. Come detto, l'articolo in commento risente non poco del mancato riconoscimento di autonomia alla fase di aggregazione delle proposte preliminari. Una circostanza che ha fatto perdere sistematicità alla norma ed ha determinato anche una certa imprecisione terminologica³⁰.

²⁷ F. BASILE, *Recenti modelli regionali e principi fondamentali*, in *I principi del governo del territorio*, a cura di P. Mantini - M. Lupi, Milano, 2005, in part., 142, il quale parla di documento a "natura mista ... luogo della sintesi tra le fondamentali linee di azione del governo del territorio e le scelte politiche fondamentali dello sviluppo economico e sociale".

²⁸ L.r. Umbria, 11/2005, cit., in part., art. 9.

²⁹ P. FAVA, *La Consulta e la qualità della regolazione nella multilevel governance: i rischi e i pericoli di un'apertura incondizionata alle procedure di consultazione degli interessati e alla motivazione delle leggi*, in *Corr. giur.*, 2005, 1516.

³⁰ E' bene soffermarsi sul punto, per evitare che la pessima tecnica di redazione della norma impedisca una piena comprensione delle differenze tra le diverse componenti del piano a cui il legislatore ha fatto riferimento. Nel primo comma dell'art. 8, alla lett. a), si parla di 'quadro ricognitivo e programmatico', ma in realtà ci si riferisce alla rappresentazione preliminare dei bisogni e delle vocazionalità che

5. Alla compiuta illustrazione dei risultati raggiunti nella fase preliminare (un quadro condiviso in cui si riflettono le aspettative ed aspirazioni delle diverse componenti societarie) fa seguito l'evidenziazione delle rigidità che connotano il territorio e le invarianti che ne delineano insuperabilmente la struttura. Si tratta del quadro conoscitivo, nel quale affonda saldamente le radici l'intero PGT.

Su questo versante la legge 51/1975 non recava specifiche indicazioni. I piani regolatori contenevano una o più tavole dello stato di fatto, tese unicamente ad illustrare la situazione su cui la pianificazione era destinata ad intervenire in senso modificativo. Si trattava comunque di una rappresentazione morfologica del territorio, in cui la descrizione dell'assetto fisico lasciava in ombra ogni altra dimensione. Ne derivava una rappresentazione statica, volta ad evidenziare unicamente il punto di partenza del processo pianificatorio. Al contrario, nel documento di piano si passa da una conoscenza topografica all'aggregazione di un modello autenticamente sistemico, capace di cogliere la città ed il territorio come sistemi adattativi complessi, entro cui i processi sono individuati e descritti nelle reciproche interconnessioni corologiche³¹ e dinamiche.

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

In questo modello ricostruttivo, che ha le sue più nitide espressioni normative nello 'statuto dei luoghi' della legislazione toscana³² e nella 'descrizione fondativa' della legislazione ligure³³, il territorio viene rappresentato come sostrato delle dinamiche insediative antropiche e come elemento di un più complesso ecosistema (esteso alle altre componenti biotiche ed abiotiche). Questa raffigurazione passa per la messa in rilievo dei principali elementi strutturali del territorio di natura fisica ed ambientale, come i profili altimetrici, il sistema idrico e

sortisce da un primo confronto con il corpo sociale (in assenza tuttavia di specifici schemi tipizzati di consultazione preventiva); sempre nel primo comma, questa volta alla lett. b), si parla invece del 'quadro conoscitivo': qui però si sta parlando del documento di piano in senso proprio quale atto provvedimentale; nel secondo comma dell'articolo, a completare il mosaico, sono invece concentrate le previsioni che descrivono in positivo la funzione di programmazione strategica. Occorre quindi fare particolare attenzione a non confondere: a) il 'quadro ricognitivo e programmatico di riferimento' che sintetizza la fase preliminare di dialogo con le parti sociali, e di cui deve comunque rimanere traccia nella motivazione del provvedimento di approvazione del documento di piano, con a) il risultato analitico e previsionale che costituisce il contenuto amministrativo espresso dal documento di piano.

³¹ "Per dimensione corologica si intendono i rapporti tra gli elementi che vanno a costituire ed agire nello spazio geografico": cfr. A. FARINA, *Ecologia del paesaggio*, Torino, 2001, in part., 35.

³² L. r. Toscana, 3 gennaio 2005, n. 1, cit.

³³ L. r. Liguria, 36/1997, cit., art. 25.

le presenze boschive. Nel quadro conoscitivo si rendono evidenti anche i caratteri 'rigidi' assunti dal sistema insediativo, mediante analisi delle reti dei trasporti e dei servizi, descrizioni tipologiche dell'assetto dell'abitato e del sistema produttivo.

Come si diceva, una prima funzione del documento di piano è quella di far emergere le invarianti territoriali (i 'costruttivi', secondo il vocabolario degli urbanisti), dalle quali nessun processo di pianificazione può prescindere. In ragione della durata circoscritta del documento di piano, questa disamina viene ripetuta ciclicamente. L'analisi, rispetto a quanto si verifica in altre regioni, non ha quindi unicamente uno sviluppo 'orizzontale', nel senso dell'allargamento dei temi da affrontare, ma riesce ad acquisire una maggior profondità, posto che ogni questione può essere verificata diacronicamente anche nei suoi andamenti evolutivi³⁴.

In questo lavoro di analisi, come ricorda espressamente il primo inciso dell'articolo in commento, il comune si avvale, prima d'ogni altra fonte, delle informazioni e dei dati reperibili nel SIT. La funzione conoscitiva - e dunque questo lavoro di analisi che si riflette direttamente sulle scelte fondanti del piano di governo del territorio - sfocia nell'identificazione dei "grandi sistemi territoriali", che costituiscono le fondamentali unità di analisi geografica del territorio comunale. Di analisi, non di conformazione³⁵: da questi areali osservati in scala allargata, ma descritti nei rispettivi profili morfologici e nei loro 'funzionamenti', scaturiranno solo in un secondo momento - secondo la caratteristica tassonomia che informa il PGT - i 'tessuti' in cui si riparte a livello puntuale l'armatura urbana consolidata (in vari gradi e con diverse soglie di rilevanza storico-architettonica), le aree destinate alla trasformazione (nelle quali, come detto, si interverrà mediante piani attuativi), le aree destinate all'agricoltura, le aree connotate da valore paesaggistico ed ambientale e le aree sottratte alla trasformazione urbanistica.

Il documento di piano deve individuare anche i caratteri tipologici, le componenti ambientali e paesaggistiche, gli habitat, gli iconemi ed ogni altro elemento (naturalistico, ma anche antropico³⁶) che "vincoli la trasformabilità del suolo e del sottosuolo". In questa direzione sono ovviamente determinanti gli apporti della cd. ecologia del paesaggio³⁷ e si percepisce come venga a sfumare il confine tra la materia ambientale ed il governo del territorio. Il documento di piano deve indicare, sempre in chiave ricognitiva, gli eventuali profili di instabilità, vulnerabilità, rischio e pericolosità geologica, idrogeologica e sismica, secondo quanto più precisamente indicato nell'art. 57 della legge. Anche in questo caso,

³⁴ Se si escludono alcuni profili fisici più strettamente legati alla dimensione geologica del suolo, molti di questi elementi non sono caratterizzati da una fissità di lungo periodo. Il documento di piano riesce quindi a cogliere queste dinamiche (si pensi allo sviluppo del sistema viario od alle modificazioni naturali o indotte del patrimonio boschivo) nel loro profilo evolutivo, facendo sì che le scelte politico-amministrative si mantengano costantemente coerenti con i dati reali e non si limitino a rifletterne invece una immagine statica, innaturalmente costretta entro una dimensione atemporale.

³⁵ Neppure 'del territorio', per riprendere lo schema già illustrato.

³⁶ Si pensi alla presenza di attività a rischio di incidenti rilevanti ai sensi della l.r. 23 novembre 2001, n. 19, ed ai vincoli di inedificabilità che discendono nella zona circostante questi impianti.

³⁷ F. BALLETTI - S. SOPPA, *Paesaggio in evoluzione. Identificazione, interpretazione, progetto*, Milano, 2005; AA. VV., *Interpretazioni di paesaggio*, a cura di A. Clementi, Roma, 2002.

vengono rese esplicite - in funzione conoscitiva, ma con riflessi diretti sulla programmazione degli usi - delle fondamentali invarianti territoriali³⁸.

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

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

6. Accanto alla parte ricognitiva, il documento di piano presenta una parte più propriamente prescrittiva, espressione delle funzione programmatica delle grandezze insediabili. E' la parte più propriamente strategica di questo atto. Il documento di piano deve esprimere fondamentali opzioni di fondo rispetto alla regolazione di questi processi territoriali: occorre governare usi del suolo che tendono a porsi in reciproca concorrenza ed a generare effetti incompatibili con la preservazione dell'assetto desiderabile del luogo urbano. Per fare un esempio, il documento di piano dovrà esprimersi nel senso di porre un freno alla progressiva terziarizzazione dei centri storici, con conseguente massiccia gentrificazione³⁹, per tale intendendo il fenomeno di espulsione della popolazione tradizionale da questi spazi a causa della sostituzione delle residenze storiche con attività terziarie ed unità abitative abordabili solo da parte di soggetti con redditi elevati.

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

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

³⁸ Questa indicazione vincola stringentemente le scelte contenute negli altri atti del PGT ed eviterà il ripetersi della situazione che oggi spesso si profila in seguito al sovrapporsi a previsioni edificatorie contenute nel piano regolatore e previsioni sfavorevoli che si impongono per effetto dei piani stralcio dell'Autorità di bacino del Po: si veda in proposito la DGR 29 ottobre 2001, n. 7/6645 Approvazione direttive per la redazione dello studio geologico ai sensi dell'art. 3 della L.R. 41/97.

³⁹ M. SAVAGE - A. WARDE, *Urban Sociology, Capitalism and Modernity*, Londra, 1993.

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

Gli obiettivi di sviluppo sono essenzialmente (e quasi inevitabilmente) obiettivi di crescita edificatoria. E' molto importante sottolineare che una rigorosa dimostrazione di essenzialità-sostenibilità tiene luogo, come già detto, del parametro della capacità insediativa teorica, ormai dietro alle spalle. In precedenza, veniva operato un complesso calcolo che muoveva da una previsione circa l'insediamento di nuovi abitanti del tutto empirica. Oggi, al contrario, il dato da cui si prende le mosse è quello degli abitanti effettivamente insediati (e delle popolazioni non stanziali che sono presenti sul territorio per ragioni di lavoro, studio o di frequentazione di strutture attrattive e servizi collettivi⁴⁰). Il documento di piano deve quindi contenere la rigorosa dimostrazione che gli incrementi dell'edificato previsti nel quinquennio successivo siano effettivamente essenziali sulla base del trend demografico reale.

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

A differenza di altre opzioni espresse dalla legge, questa attiene al merito delle scelte urbanistiche future e fa leva sulla naturale capacità di autorigenerazione della città (la città che ricresce incessantemente su se stessa⁴¹: la Living City di cui parlava F. Lloyd Wright⁴²). Abbandonata l'utopia della 'città nuova', la legge impone ai pianificatori lombardi di evitare ogni ingiustificato consumo di territorio e li si costringe, anche in termini formali, a sperimentare preventivamente ogni possibilità di rigenerazione urbanistica. In tal modo il limite dell'esistente assume un valore costitutivo, valicabile solo in presenza di specifiche giustificazioni. Il vero confine su cui si attesta l'azione di preservazione dell'equilibrio tra vuoto e pieno,

⁴⁰ *Infra*: cfr. quanto verrà indicato con specifico riferimento al piano dei servizi.

⁴¹ Le grandi città altro non sono che un continuo sedimentarsi di esperienze costruttive, l'una sul sedime di quella che l'ha preceduta (a volte addirittura con i materiali di questa). Di lì il compito del pianificatore di assecondare ed incentivare questa tendenza naturale, favorendo primariamente i processi di riqualificazione urbana: cfr. P. L. CERVELLATI, *L'arte di curare le città*, Bologna, 2000, in part., 59.

⁴² F. LLOYD WRIGHT, *La città vivente*, Milano, 2000.

natura agri e forma urbis. Questa novità va sottolineata; la legge esprime infatti una precisa opzione sul contenuto del piano, diviene legge sul piano e non solo come fare il piano.

Da ultimo, il documento di piano deve fornire la dimostrazione esplicita che tali obiettivi di crescita risultino coerenti con i limiti quantitativi valutati come effettivamente sostenibili⁴³. L'essenzialità della crescita torna quindi circolarmente a confrontarsi con il limite della sostenibilità.

7. Ogni scelta di incremento e miglioramento del tessuto urbano deve costituire il risultato di un attento confronto - rimarca espressamente l'art. 8 della legge - anche con le questioni che pone l'assetto viabilistico e della mobilità. Si tratta di un altro profilo di grande importanza, che per la prima volta viene espressamente menzionato nell'ambito della normativa lombarda sul governo del territorio. A ben vedere si tratta di un altro degli innumerevoli ricorsi storici di cui è punteggiata la legge: i piani regolatori nascono infatti nel 1865 proprio per consentire ai comuni di provvedere "alle necessarie comunicazioni"⁴⁴.

Nel tempo la città è stata invasa dall'automobile. Da allora uno degli ineludibili problemi urbani è costituito dall'impossibilità di adeguare la consolidata trama compositiva dell'urbano alla (abnorme) diffusione delle autovetture⁴⁵. Si scontano

⁴³ Diversa nelle forme l'opzione seguita nelle riforme urbanistiche dell'Emilia Romagna e dal Lazio: lì si è andati nella direzione di predeterminare la possibilità di incremento delle aree edificabili direttamente in sede di pianificazione sovracomunale. Queste leggi regionali introducono, in primo luogo, una regola di fondo secondo la quale in sede di pianificazione comunale è possibile "prevedere il consumo di nuovo territorio solo quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti ovvero dalla loro riorganizzazione e riqualificazione" (art. 2, II c., L. R. Emilia Romagna 24 marzo 2000, n. 20) ed, in secondo luogo, riservano al piano di coordinamento provinciale (che assume denominazioni diverse) il compito di indicare espressamente quali comuni possono adottare piani regolatori che contengano previsioni insediative incrementali. Si prevede così che il piano regolatore "stabilisce il dimensionamento delle nuove previsioni per ciascun ambito con riferimento ai fabbisogni locali ed alle previsioni del piano territoriale di coordinamento provinciale" (art. A-4 L. R. Emilia Romagna). Tale strumento - con riguardo al dimensionamento dei piani comunali - assume quindi un contenuto di puntuale: è infatti previsto che "il piano territoriale generale ... (stabilisce) ... il dimensionamento per gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica subprovinciali" (art. 20 L. R. Lazio 22 dicembre 1999, n. 38).

⁴⁴ L. 25 giugno 1865, n. 2359, in part., art. 86: G. SABBATINI, *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*, III ed., Torino, 1914, II, in part., 631, ove l'autore - prendendo posizione sulle finalità del piano regolatore nella legge del 1865 - sottolineava che "senza negare che le opere edilizie contemplate in un piano regolatore possano assumere un'estensione proporzionata all'importanza della città per la quale il piano fu compilato, e un carattere che corrisponda ai moderni bisogni dei maggiori centri di popolazione, crediamo debbasi escludere, in base ad una retta interpretazione della legge, che possano avere per fine immediato e principale l'abbellimento e l'ornato, sì da perdere di vista lo scopo essenziale della salubrità e della viabilità avuto di mira dal legislatore". Si veda anche, sempre sul punto, la pronuncia arbitraria del 31 marzo 1888 (in *Monit. trib.*, 1888, 153) con la quale venne definita una controversia (*Bocconi vs. Comune di Milano*) relativa alla formazione della Galleria Vittorio Emanuele, sul presupposto che la funzione precipua dei piani regolatori fosse quella di garantire i necessari riordini viabilistici.

⁴⁵ Rimaste a livello teorico le utopie di città allargata a misura delle potenzialità di spostamento rapido offerte dall'automobile in Lombardia - come e forse più che altrove - ci si deve invece confrontare quotidianamente con l'incompatibilità fisica tra l'automobile e lo spazio (finito) della città (AA.VV., *Qualità dell'aria e automobili*, a cura di C. Desideri, Milano, 1996). Va fatta menzione, tra l'altro, del totale fallimento delle utopie urbanistiche di F. L. Wright: questi riteneva, negli anni trenta, che l'avvento dell'automobile avrebbe determinato le condizioni per l'affermarsi di un nuovo modello di organizzazione spaziale. Il progetto di *Broadacre City*, un esperimento di città ideale (che rimase tale,

le conseguenze dell'aver dato (implicitamente) la priorità alla mobilità privata ed individuale a discapito di quella collettiva⁴⁶. Le principali linee di infrastrutturazione del territorio extraurbano sono state pensate in funzione dell'automobile:⁴⁷ non così le città, che hanno un tessuto consolidato che non nasce con e per l'automobile.

Il problema assume toni drammatici in Lombardia. Ogni giorno afferiscono nelle città lombarde (specie a Milano) enormi masse di soggetti che - come indicava L. Mumford⁴⁸, senz'altro il più acuto studioso della città - hanno scelto di a vivere a "Suburbia" (ossia nel vocabolario immaginifico dell'autore citato, nei sobborghi periurbani: si potrebbe dire nella 'Grande Milano') e sono così indotti a riversarsi sulle strade di collegamento per recarsi alle rispettive occupazioni⁴⁹ con sede nel centro urbano⁵⁰: l'urbanesimo, la (miope) scelta di allargamento della città con nuovi quartieri e sobborghi residenziali produce - quale (prevedibile ed inesorabile) conseguenza del deficit di coordinamento tra politica urbanistica e politiche del trasporto pubblico - un ulteriore acuirsi del traffico veicolare, con costi economici decisamente elevati e gravi conseguenze sulla qualità dell'aria (e, quindi, sulla salute dell'uomo)⁵¹. Le politiche urbanistiche ed ambientali per la città⁵² sono dunque strettamente intrecciate con le politiche della mobilità⁵³, tant'è

salve alcune parziali realizzazioni in scala assai ridotta), si sostanzierà infatti in una forma urbana molto diffusa, che mirava a sfruttare, appunto, la grande possibilità di movimento dei singoli. Al contrario, l'utopia urbana espressione del pensiero razionalista, simboleggiata dalla *Ville Radieuse* di Le Corbusier (anch'essa rimasta al livello ideativo, come pure l'ambizioso piano razionalista della città di Algeri), si identificava con una città molto 'compatta', con alti grattacieli in cui concentrare la funzione residenziale, fa tenere rigorosamente distinta - secondo la tecnica dello *zoning* - dalle altre funzioni, costituite dal lavoro e dallo svago (in ciò delineando lo schema che trovò la propria sintesi dogmatica nella già citata *Carta di Atene*).

⁴⁶ E. MUSSO - C. BURLANDO, *Economia della mobilità urbana*, Torino, 1999.

⁴⁷ Basti confrontare l'articolazione e diffusione del sistema autostradale con la cronica arretratezza delle linee ferroviarie: cfr. E. CASSETTA, *Ingegneria dei sistemi di trasporto*, Torino, 1998.

⁴⁸ *Alle radici della città contemporanea. Il pensiero di L. Mumford*, a cura di F. Ventura, Milano, 1997.

⁴⁹ Su questo profilo, decisamente predittivo, della riflessione dello studioso americano, si veda A. MAGNIER, *Dalla città globale a Megalopoli: l'attualità di Mumford nel dibattito sulla questione metropolitana*, in *Alle radici della città contemporanea*, cit., in part., 171. Mumford definiva l'espansione della metropoli in molteplici sobborghi un processo produttivo "di dispersione senza scopo, moltiplicazione dei trasporti senza alcun utile ... con identica degradazione e miseria delle zone centrali ... la tendenza al sobborgo rappresenta unicamente una caricatura dei risultati che possono essere raggiunti unicamente con i piani regolatori urbanisti". L. MUMFORD, *La cultura delle città*, Milano, 1999, in part., 248.

⁵⁰ Prende cioè corpo ogni giorno il paradosso di soggetti che si sono allontanati dal centro verso la fascia periurbana, nell'illusione dell'amenità del verde e, in realtà, finiscono per trascorrere molte ore nel traffico più caotico ed asfittico: cfr. W. TOCCI, *Ingorgi mentali*, in *Equilibri*, 2002, 143.

⁵¹ A. GOGLIO - A. MITTELSTADT, *Il difficile riequilibrio dei trasporti*, in *Equilibri*, 1999, 5.

⁵² G. ENDRICI, *La tutela dell'ambiente urbano*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 273.

⁵³ Il tentativo di identificare una risposta organica a queste problematiche è sin qui passato - almeno nei comuni di dimensioni maggiori - per l'approvazione di un piano urbano del traffico: cfr. M. S. MASINI, *I piani urbani del traffico. Analisi dei contenuti e problemi*, in *Strumenti per una mobilità sostenibile*, a cura di C. Desideri, Milano, 1998. P. STELLA RICHTER, *Piani del traffico e piano urbanistico*, in *Giust. civ.*, 1989, II, 353.

che sempre più spesso si parla di mobilità sostenibile tout court⁵⁴. Nelle scienze ecologiche e nell'ingegneria dei trasporti è molto nitida la percezione delle specificità della città e delle criticità che la connotano: il documento di piano cerca quindi molto opportunamente di aprirsi a questi contributi⁵⁵. In definitiva, sino ad oggi l'urbanistica ha finito per inseguire, più che governare, il problema della mobilità urbana: stabilire in termini generali che ogni previsione insediativa sia preventivamente valutata alla luce delle rigidità proprie del sistema della mobilità significa quindi invertire la tendenza e 'portare dentro' il cuore del processo pianificatorio tematiche così determinanti per la qualità territoriale⁵⁶.

Il documento di piano deve inoltre esprimere, sempre all'interno delle grandezze incrementali sostenibili, le politiche per la residenza. Queste sono in parte il riflesso delle scelte sulla crescita insediativa, ma sono anche determinate attraverso la politica per l'edilizia residenziale pubblica (come ricorda l'art. 8 della legge). Il documento di piano su questo versante esprime scelte fondamentali: pur lasciando al piano dei servizi la tematica delle 'localizzazioni', è a questo livello che si opta per il tradizionale modello dell'edilizia residenziale pubblica⁵⁷ (che pure ha prodotto importanti risultati nelle città lombarde) ovvero per il recupero dell'idea - convintamente propugnata da A. Predieri negli anni '70⁵⁸ e non priva di qualche importante sperimentazione anche in Lombardia (si pensi al quartiere Garibaldi a Milano ed a talune esperienze pavese e comasche)⁵⁹ - circa l'impiego dell'iniziativa pubblica per favorire il recupero delle zone centrali in degrado. Questa tecnica di intervento si potrebbe validamente applicare, tanto per fare un esempio, anche alle aree dismesse che testimoniano problematicamente il passato manifatturiero lombardo. Le nuove forme della produzione hanno reso inattuale l'utilizzo di questi "siti fordisti"⁶⁰: gli opifici urbani vengono così inesorabilmente abbandonati, con la conseguenza che non è più la periferia il luogo per antonomasia del degrado e del disagio sociale: sono piuttosto questi grandi contenitori collocati in posizione centrale ("vestigia di grandissimo valore iconico ... ove risuona l'eco della vita che vi è scorsa per decenni nell'attività di

⁵⁴ Su questo tema si segnalano le analisi contenute nel volume *Trasporti e sostenibilità ambientale. Analisi economica dei rapporti tra infrastrutture, mobilità e ambiente*, a cura di L. Senn - M. Percoco, Milano, 2003.

⁵⁵ Una separatezza che ha portato ad affrontare le tematiche della mobilità sostenibile unicamente con interventi marginali, genericamente orientati a favorire l'aumento della dotazione di parcheggi pubblici, in assenza però di una precisa strategia selettiva a vantaggio dei parcheggi 'scambiatori', gli unici in grado di produrre un reale effetto di decongestionamento del traffico urbano: cfr. O. BACCELLI, *L'intermodalità quale strumento di politica ambientale*, in *Trasporti e sostenibilità ambientale*, cit., 127.

⁵⁶ *La città in ombra. Pianificazione urbana e interdisciplinarietà*, a cura di G. Maciocco, Milano, 1996.

⁵⁷ V. DOMENICHELLI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica. Profili giuridici dell'intervento pubblico*, Padova, 1984.

⁵⁸ A. PREDIERI, *L'espropriazione degli immobili nei centri storici per l'edilizia residenziale pubblica secondo la legge n. 865 del 1971*, in *Foro amm.*, 1972, II, 627.

⁵⁹ F. G. D'ALESSIO, *I centri storici*, Milano, 1983. Spesso si parla con grande enfasi dell'esperienza bolognese, ma non andrebbe sottovalutato che in Lombardia, sin dalla l.r. 27 gennaio 1977, n. 11, è stato favorito il recupero del patrimonio edilizio esistente mediante il ricorso all'edilizia residenziale pubblica. Si vedano, sul tema, A. SPALLINO, *Città antiche e programmazione. Esperienze e ordinamento nella Città di Como*, Milano, 1977, ed E. TORTORETO, *Milano: la lotta e il destino dei sopravvissuti alla 'ricostruzione'*, in *Ed. pop.*, 1973, 113.

⁶⁰ E. LIVRAGHI, *Il riciclaggio urbanistico. Destinazioni d'uso mutanti*, in *Equilibri*, 2000, in part., 201.

produzione⁶¹) a rappresentare la maggiore criticità per la regolazione della città post-industriale lombarda⁶². La previsione del successivo art. 9 circa le dotazioni di "aree per l'edilizia residenziale pubblica" non vincola i comuni a confinare tale forma di servizio pubblico soltanto entro 'tessuti specializzati' (che, fallita la neighbourhood-unit idea, hanno sovente scontato l'insuperabile limite dell'essere luoghi monofunzionali), ma lascia aperta la possibilità di prevedere – a livello strategico: dunque nel documento di piano - forme di integrazione con altre tipologie di intervento edilizio. A queste condizioni il piano dei servizi potrebbe quindi successivamente concorrere ad individuare delle risposte in chiave sociale ai bisogni abitativi anche mediante operazioni di 'riuso' del patrimonio edilizio esistente⁶³.

Il documento di piano deve dettare, non da ultimo, delle indicazioni di fondo circa le attività produttive ed il commercio. In passato queste indicazioni si risolvevano tutte nello zoning e nel 'confinamento' di queste attività entro la zona D. La legge sul governo del territorio pone invece le premesse per un approccio più articolato, consapevole dei molteplici riflessi che queste attività hanno sull'equilibrio del tessuto urbano. Il documento di piano, in linea generale, dovrà fornire indicazioni che evitino la formazione di ambiti monotematici dedicati esclusivamente al lavoro od allo scambio commerciale. Dovrà anche evitare che la 'diffusione' incrementale della città determini la concentrazione di funzioni di notevole richiamo come la grande distribuzione (sempre più sotto forma di shopping malls⁶⁴) nelle cinture esterne (ring), al di fuori di quello che un tempo era riconoscibile come centro (core)⁶⁵: questa politica, del resto, ha avuto quasi ovunque esiti fallimentari ed ha dato origine per lo più a dei 'non luoghi' (non lieux, secondo la già citata definizione), indebolendo per contro la rete di commercio di vicinato, che tanta parte ha nel mantenere vivi i rapporti comunitari⁶⁶.

⁶¹ Casabella, numero monografico, *Le fabbriche del Novecento*, 651/652, 1998.

⁶² "La città ricresce criticamente su se stessa": è questo uno dei temi di fondo delle politiche urbanistiche chiamate a confrontarsi con i grandi cambiamenti sociali che hanno ormai messo fuori gioco lo stabilimento quale elemento ordinatore dello spazio urbano (oltre che - prima ancora - della struttura sociale). Questo fenomeno dà peraltro ingresso anche a grandi opportunità: si aprono ampi spazi nelle zone centrali e questa enorme massa quantitativa può essere utilmente riconvertita in direzione di usi idonei a soddisfare esigenze più attuali. Cfr. V. GREGOTTI, *Lo spazio*, cit., in part., 52.

⁶³ P. STELLA RICHTER, *Necessità e possibilità della pianificazione urbanistica*, in *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, a cura di F. Pugliese - E. Ferrari, Milano, 1999, in part., 84, ha tracciato una netta distinzione tra la funzione del piano che deve affrontare i problemi di incremento dell'abitato e le funzioni a cui il piano deve assolvere con riferimento agli ambiti già edificati.

⁶⁴ Gli *shopping malls* costituiscono la nuova - artefatta - forma di spazio pubblico, finalizzata unicamente a 'calare il consumatore dentro un'esperienza': cfr. G. RITZER, *Le cattedrali dei consumi*, Bologna, 2000. Per delle notazioni circa la spersonalizzazione dell'atto di consumo e le problematiche (anche territoriali) che pone l'insediamento commerciale, rinvio al mio lavoro *Appunti sull'attuazione regionale della riforma del commercio: dai limiti alla legge regionale ai limiti all'iniziativa economica*, in *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, a cura di E. Ferrari - N. Saitta - A. Tigano, Milano, 2001, 251.

⁶⁵ "Il periurbano è anche il luogo della nuova redistribuzione sul territorio delle molteplici nuove unità produttive, dei grandi insediamenti di servizio, e dei nuovi luoghi pubblici, attorno ai quali si sta riorganizzando l'insieme delle strutture urbane": G. MARTINOTTI, *Le persone/Mobilità. Qualità della vita ed energia nella nuova città*, in *Equilibri*, 1998, in part., 58.

⁶⁶ In questa prospettiva, si deve tuttavia registrare la mancanza di coordinamento con gli strumenti di programmazione del commercio di cui alla l.r. 23 luglio 1999, n. 14.

8. Si diceva che il documento di piano potrebbe anche non avere la tradizionale (e tratatizia) forma di elaborato grafico; vi è tuttavia una funzione del documento di piano che mantiene necessariamente la matrice di una programmazione territoriale: si tratta della identificazione - attraverso "rappresentazioni grafiche in scala adeguata", come specifica la legge - degli ambiti di trasformazione, ossia delle macrozone nelle quali saranno i piani attuativi a dettare le previsioni a cui si informeranno i singoli episodi edificatori incrementali. Si tratta dell'unica parte del documento di piano che costituisce espressione della funzione di programmazione degli usi del territorio, così da dare luogo ad una pianificazione urbanistica⁶⁷ in senso proprio. Su questo versante, il documento di piano deve dettare dei criteri di intervento che, in primo luogo, si articolano nell'indicazione delle tipologie di piani attuativi coerenti con gli obiettivi da perseguire e nella predeterminazione (almeno) di alcuni risultati sul piano della qualità territoriale complessiva. Va ricordato che compete alla pianificazione attuativa, come indica con chiarezza l'art. 12, III comma, della legge, fissare in via definitiva gli indici urbanistico-edilizi necessari all'attuazione delle previsioni espresse nel documento di piano. Dunque a quest'ultimo atto compete unicamente indicare obiettivi generali sul piano della preservazione delle risorse naturali, della qualità del costruito, del concorso tra più funzioni, etc. Questo carattere 'preliminare' non deve tuttavia trarre in inganno: compete al documento di piano indicare l'aliquota degli obiettivi di sviluppo complessivi (in termini di stock edilizio e di abitanti insediabili) collocabile negli ambiti di trasformazione e definire la perimetrazione degli stessi. In tal modo il documento di piano - ritornando alla dicotomia tra rigenerazione ed incremento urbano - fissa il corretto rapporto 'strategico' tra la politica di riqualificazione urbana e quella (sussidiaria) di allargamento della città. Il documento di piano, pur nel silenzio della legge, non dovrebbe rinunciare a definire l'assetto funzionale e morfologico da perseguire nell'ambito dei piani attuativi: questo per evitare che fondamentali nodi di qualità territoriale vengano demandati, in assenza di linee-guida, alla fase di negoziazione del singolo piano attuativo (a scala puntuale). Ciò anche al fine di evitare la moltiplicazione degli stilemi e la dissonanza dei linguaggi architettonici e con l'obiettivo non secondario di evitare quella percezione di completa negoziabilità delle scelte di cui si sono già denunciati gli effetti negativi.

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

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

⁶⁷ Si veda ancora G. SCIULLO, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit., in part., 137.

Documento di Scoping

Il documento di piano non costituisce un atto meramente politico (ancorché la scadenza quinquennale potrebbe indurre a considerarlo una sorta di 'piano della sindacatura'): non è quindi equiparabile, per fare un esempio, alle 'linee programmatiche relative alle azioni ed ai progetti da realizzare nel corso del mandato' che vengono illustrate dal sindaco al consiglio comunale in principio di legislatura⁶⁸. La valenza giuridica di tale atto si esprime, come detto, nell'esplicitare le condizioni e nel porre le premesse affinché possano determinarsi le successive scelte puntuali di cui il documento di piano traccia nel contempo la cornice inderogabile. A conferma della valenza pienamente giuridica di tali decisioni, va ricordato che l'art. 36 della legge, quando indica i presupposti per l'emanazione di una misura di salvaguardia, non opera distinzioni tra i diversi atti del piano di governo del territorio.

La ricomprensione di un fondo entro un 'grande sistema territoriale' (operazione che opera ogni quinquennio il documento di piano) potrebbe inoltre produrre effetti preclusivi rispetto a soluzioni più vantaggiose per il singolo proprietario. In tal caso continueranno quindi a trovare applicazione le regole in tema di impugnazione che sono state espresse nello scenario della legge 1150/1942, come del resto ha recentemente indicato anche il Consiglio di Stato con riferimento a vicende nelle quali era in discussione l'impugnabilità diretta dei piani strutturali comunali previsti dalla legislazione urbanistica toscana⁶⁹ ed emiliana^{70, 71}.

⁶⁸ Art. 46, III comma, D. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*.

⁶⁹ Cons. Stato, sez. IV, 14 dicembre 2004, n. 7972, in Riv. giur. edil., 2005, I, 780.

⁷⁰ Cons. Stato, sez. IV, 28 luglio 2005, n. 4004, in Foro amm.-CdS, 2005, 2156.

⁷¹ Emanuele Boscolo (2006) – *Le regole dell'urbanistica in lombardia*

4.1 I criteri di sostenibilità ambientale

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

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

<i>Esempi di settori prioritari per i Fondi strutturali</i>	<i>Dieci criteri chiave per la sostenibilità</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Principali atti legislativi comunitari in materia ambientale (direttive del Consiglio)</i>
Energia Trasporti Industria	1 <i>Ridurre al minimo l'impiego delle risorse energetiche non rinnovabili</i>	L'impiego di risorse non rinnovabili, quali combustibili fossili, giacimenti di minerali e conglomerati riduce le riserve disponibili per le generazioni future. Un principio chiave dello sviluppo sostenibile afferma che tali risorse non rinnovabili debbono essere utilizzate con saggezza e con parsimonia, ad un ritmo che non limiti le opportunità delle generazioni future. Ciò vale anche per fattori insostituibili - geologici, ecologici o del paesaggio - che contribuiscono alla produttività, alla biodiversità, alle conoscenze scientifiche e alla cultura (cfr. comunque i criteri chiave nn. 4, 5 e 6).	85/337/CEE (97/11/CE) - VIA 91/156/CEE - rifiuti 91/689/CEE - rifiuti pericolosi

Documento di Scoping

Esempi di settori prioritari per i Fondi strutturali	Dieci criteri chiave per la sostenibilità	Descrizione	Principali atti legislativi comunitari in materia ambientale (direttive del Consiglio)
<p>Energia Agricoltura Silvicoltura Turismo Risorse idriche Ambiente Trasporti Industria</p>	<p>2</p> <p><i>Impiego delle risorse rinnovabili nei limiti della capacità di rigenerazione</i></p>	<p>Per quanto riguarda l'impiego di risorse rinnovabili nelle attività di produzione primarie, quali la silvicoltura, la pesca e l'agricoltura, ciascun sistema è in grado di sostenere un carico massimo oltre il quale la risorsa si inizia a degradare. Quando si utilizza l'atmosfera, i fiumi e gli estuari come "depositi" di rifiuti, li si tratta anch'essi alla stregua di risorse rinnovabili, in quanto ci si affida alla loro capacità spontanea di autorigenerazione. Se si approfitta eccessivamente di tale capacità, si ha un degrado a lungo termine della risorsa. L'obiettivo deve pertanto consistere nell'impiego delle risorse rinnovabili allo stesso ritmo (o possibilmente ad un ritmo inferiore) a quello della loro capacità di rigenerazione spontanea, in modo da conservare o anche aumentare le riserve di tali risorse per le generazioni future.</p>	<p>85/337/CEE (97/11/CE) - VIA</p> <p>91/676/CEE - nitrati</p> <p>91/156/CEE - rifiuti</p> <p>91/689/CEE - rifiuti pericolosi</p> <p>92/43/CEE - habitat e specie</p> <p>79/409/CEE - uccelli</p>
<p>Industria Energia Agricoltura Risorse idriche Ambiente</p>	<p>3</p> <p><i>Uso e gestione corretta, dal punto di vista ambientale, delle sostanze e dei rifiuti pericolosi/inquinanti</i></p>	<p>In molte situazioni, è possibile utilizzare sostanze meno pericolose dal punto di vista ambientale, ed evitare o ridurre la produzione di rifiuti, e in particolare dei rifiuti pericolosi. Un approccio sostenibile consisterà nell'impiegare i fattori produttivi meno pericolosi dal punto di vista ambientale e nel ridurre al minimo la produzione di rifiuti adottando sistemi efficaci di progettazione di processi, gestione dei rifiuti e controllo dell'inquinamento.</p>	<p>85/337/CEE (97/11/CE) - VIA</p> <p>91/156/CEE - rifiuti</p> <p>91/689/CEE - rifiuti pericolosi</p> <p>96/61/CE - Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento</p>
<p>Ambiente Agricoltura Silvicoltura Risorse idriche Trasporti Industria Energia Turismo Risorse culturali</p>	<p>4</p> <p><i>Conservare e migliorare lo stato della fauna e flora selvatiche, degli habitat e dei paesaggi</i></p>	<p>In questo caso, il principio fondamentale consiste nel conservare e migliorare le riserve e le qualità delle risorse del patrimonio naturale, a vantaggio delle generazioni presenti e future. Queste risorse naturali comprendono la flora e la fauna, le caratteristiche geologiche e geomorfologiche, le bellezze e le opportunità ricreative naturali. Il patrimonio naturale pertanto comprende la configurazione geografica, gli habitat, la fauna e la flora e il paesaggio, la combinazione e le interrelazioni tra tali fattori e la fruibilità di tale risorse. Vi sono anche stretti legami con il patrimonio culturale (cfr. criterio chiave n. 6).</p>	<p>92/43/CEE - habitat e specie</p> <p>79/409/CEE - uccelli selvatici</p> <p>85/337/CEE (97/11/CE) - VIA</p> <p>91/676/CEE - nitrati</p>

Documento di Scoping

<i>Esempi di settori prioritari per i Fondi strutturali</i>	<i>Dieci criteri chiave per la sostenibilità</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Principali atti legislativi comunitari in materia ambientale (direttive del Consiglio)</i>
<p>Agricoltura Silvicoltura Risorse idriche Ambiente Industria Turismo Risorse culturali</p>	<p>5</p> <p><i>Conservare e migliorare la qualità dei suoli e delle risorse idriche</i></p>	<p>Il suolo e le acque sono risorse naturali rinnovabili essenziali per la salute e la ricchezza dell'umanità, e che possono essere seriamente minacciate a causa di attività estrattive, dell'erosione o dell'inquinamento. Il principio chiave consiste pertanto nel proteggere la quantità e qualità delle risorse esistenti e nel migliorare quelle che sono già degradate</p>	<p>85/337/CEE (97/11/CE) - VIA 91/676/CEE - nitrati 91/156/CEE - rifiuti 91/689/CEE - rifiuti pericolosi 91/271/CEE - acque reflue urbane</p>
<p>Turismo Ambiente Industria Trasporti Risorse culturali</p>	<p>6</p> <p><i>Conservare e migliorare la qualità delle risorse storiche e culturali</i></p>	<p>Le risorse storiche e culturali sono risorse limitate che, una volta distrutte o danneggiate, non possono essere sostituite. In quanto risorse non rinnovabili, i principi dello sviluppo sostenibile richiedono che siano conservati gli elementi, i siti o le zone rare rappresentativi di un particolare periodo o tipologia, o che contribuiscono in modo particolare alle tradizioni e alla cultura di una data area. Si può trattare, tra l'altro, di edifici di valore storico e culturale, di altre strutture o monumenti di ogni epoca, di reperti archeologici nel sottosuolo, di architettura di esterni (paesaggi, parchi e giardini) e di strutture che contribuiscono alla vita culturale di una comunità (teatri, ecc.). Gli stili di vita, i costumi e le lingue tradizionali costituiscono anch'essi una risorsa storica e culturale che è opportuno conservare.</p>	<p>85/337/CEE (97/11/CE) - VIA</p>

Documento di Scoping

Esempi di settori prioritari per i Fondi strutturali	Dieci criteri chiave per la sostenibilità	Descrizione	Principali atti legislativi comunitari in materia ambientale (direttive del Consiglio)
<p>Ambiente (urbano)</p> <p>Industria</p> <p>Turismo</p> <p>Trasporti</p> <p>Energia</p> <p>Risorse idriche</p> <p>Risorse culturali</p>	<p>7</p> <p><i>Conservare e migliorare la qualità dell'ambiente locale</i></p>	<p>Nel contesto del presente dibattito, la qualità di un ambiente locale può essere definita dalla qualità dell'aria, dal rumore ambiente, dalla gradevolezza visiva e generale. La qualità dell'ambiente locale è importantissima per le aree residenziali e per i luoghi destinati ad attività ricreative o di lavoro. La qualità dell'ambiente locale può cambiare rapidamente a seguito di cambiamenti del traffico, delle attività industriali, di attività edilizie o estrattive, della costruzione di nuovi edifici e infrastrutture e da aumenti generali del livello di attività, ad esempio da parte di visitatori. È inoltre possibile migliorare sostanzialmente un ambiente locale degradato con l'introduzione di nuovi sviluppi.</p> <p>Cfr. anche il criterio n. 3 relativo alla riduzione dell'impiego e del rilascio di sostanze inquinanti.</p>	<p>85/337/CEE (97/11/CE) - VIA</p> <p>91/156/CEE - rifiuti</p> <p>91/689/CEE - rifiuti pericolosi</p> <p>91/271/CEE - acque reflue urbane</p> <p>96/61/CE - Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento</p>
<p>Trasporti</p> <p>Energia</p> <p>Industria</p>	<p>8</p> <p><i>Protezione dell'atmosfera (riscaldamento del globo - cfr. glossario).</i></p>	<p>Una delle principali forze trainanti dell'emergere di uno sviluppo sostenibile è consistita nei dati che dimostrano l'esistenza di problemi globali e regionali causati dalle emissioni nell'atmosfera. Le connessioni tra emissioni derivanti dalla combustione, piogge acide e acidificazione dei suoli e delle acque, come pure tra clorofluocarburi (CFC), distruzione dello strato di ozono ed effetti sulla salute umana sono stati individuati negli anni Settanta e nei primi anni Ottanta. Successivamente è stato individuato il nesso tra anidride carbonica e altri gas di serra e cambiamenti climatici. Si tratta di impatti a lungo termine e pervasivi, che costituiscono una grave minaccia per le generazioni future.</p>	<p>85/337/CEE (97/11/CE) - VIA</p> <p>96/61/CE - Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento</p>

Documento di Scoping

<i>Esempi di settori prioritari per i Fondi strutturali</i>	<i>Dieci criteri chiave per la sostenibilità</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Principali atti legislativi comunitari in materia ambientale (direttive del Consiglio)</i>
Ricerca Ambiente Turismo Risorse culturali	9 <i>Sensibilizzare maggiormente alle problematiche ambientali, sviluppare l'istruzione e la formazione in campo ambientale</i>	Il coinvolgimento di tutte le istanze economiche ai fini di conseguire uno sviluppo sostenibile è un elemento fondamentale dei principi istituiti a Rio (Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, 1992). La consapevolezza dei problemi e delle opzioni disponibili è d'importanza decisiva: l'informazione, l'istruzione e la formazione in materia di gestione ambientale costituiscono elementi fondamentali ai fini di uno sviluppo sostenibile. Li si può realizzare con la diffusione dei risultati della ricerca, l'integrazione dei programmi ambientali nella formazione professionale, nelle scuole, nell'istruzione superiore e per gli adulti, e tramite lo sviluppo di reti nell'ambito di settori e raggruppamenti economici. È importante anche l'accesso alle informazioni sull'ambiente a partire dalle abitazioni e nei luoghi ricreativi.	
Tutti	10 <i>Promuovere la partecipazione del pubblico alle decisioni che comportano uno sviluppo sostenibile</i>	La dichiarazione di Rio (Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, 1992) afferma che il coinvolgimento del pubblico e delle parti interessate nelle decisioni relative agli interessi comuni è un cardine dello sviluppo sostenibile. Il principale meccanismo a tal fine è la pubblica consultazione in fase di controllo dello sviluppo, e in particolare il coinvolgimento di terzi nella valutazione ambientale. Oltre a ciò, lo sviluppo sostenibile prevede un più ampio coinvolgimento del pubblico nella formulazione e messa in opera delle proposte di sviluppo, di modo che possa emergere un maggiore senso di appartenenza e di condivisione delle responsabilità.	85/337/CEE (97/11/CE) - VIA 96/61/CE - Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento

4.2 Criteri specifici di sostenibilità

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

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

I criteri di sostenibilità così determinati saranno:

CRITERI SPECIFICI DI SOSTENIBILITA'

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

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

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

sostenibilità (ad esempio realizzazione di barriere acustiche atte a riportare il clima acustico entro determinate soglie)

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

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

La quantificazione di ciascun elemento della sequenza avviene tramite appropriati indicatori. La valutazione dell’efficacia ambientale delle risposte di piano comporta la stima della variazione dell’indicatore di impatto, da cui dipende lo stato della qualità delle componenti ambientali”⁷².

Gli indicatori utilizzati saranno di due tipi:

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

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

$$y = f(x)$$

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

4.3 Il percorso della Vas

Il percorso di Vas utilizzato può essere così schematizzato:

1. Valutazione della qualità ambientale dello stato di fatto;

⁷² Carlo Socco (2005): *Linee guida per la Valutazione Ambientale Strategica dei PRGC*;

2. Definizione della mappa dei vicoli di tutela ambientale;
3. Individuazione di scenari di piano;
4. Previsione degli impatti di ciascun scenario di piano;
5. Simulazione di interventi di mitigazione e compensazione;
6. Confronto e scelta dell'alternativa ottimale;

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

4.3.1 Valutazione della qualità ambientale dello stato di fatto

La conoscenza dello stato dell'ambiente nello scenario zero (T0) costituisce il primo passo su cui fondare le scelte di piano. In questa prima fase si andranno a stabilire gli indicatori che dovranno rimanere gli stessi anche nelle fasi di monitoraggio in modo da mantenere la confrontabilità dei dati nel tempo.

4.3.2 Definizione della mappa dei vicoli di tutela ambientale

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

- Vincoli relativi alla tutela dei beni ambientali intangibili;
- Vincoli per la prevenzione di danni da impatto e da rischio ambientale.

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

4.3.3 Individuazione di scenari di piano

Questa fase si concretizza nell'individuazione degli scenari di piano alternativi e delle azioni necessarie da mettere in campo per attuarli. I vari scenari verranno quindi sottoposti ad un'analisi di coerenza interna ed esterna sia in senso orizzontale che verticale.

4.3.4 Previsione degli impatti di ciascun scenario di piano

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

4.3.5 Simulazione di interventi di mitigazione e compensazione

Tale operazione consiste in:

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

4.3.6 Confronto e scelta dell'alternativa ottimale

Il criterio della sostenibilità ambientale è esprimibile attraverso un sistema funzioni obiettivo concernenti obiettivi diversi e il più delle volte in conflitto tra di loro.

Tuttavia le alternative da porre a confronto devono tutte rispettare il requisito di accettabilità degli impatti ambientali residui, ma una volta accertato il rispetto di queste condizioni ci si ritrova a dover confrontare alternative a gradi diversi di ottimizzazione con riferimento alle diverse componenti ambientali. La soluzione a questo problema richiede il ricorso a tecniche del confronto multicriteria andando a determinare una struttura di ponderazione a supporto della decisione.

4.3.7 Monitoraggio

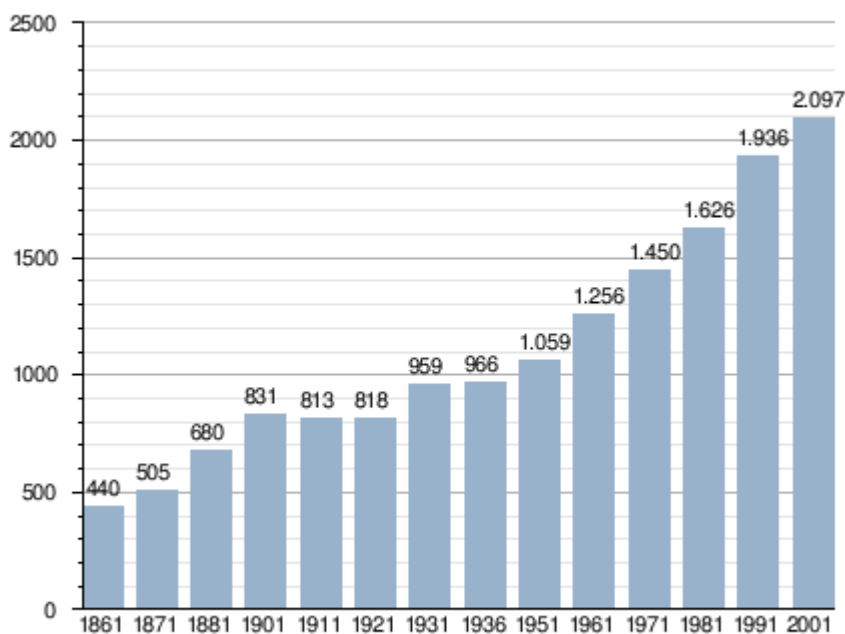
Con l'approvazione del piano si passa alla fase di monitoraggio del piano. Il monitoraggio dello stato dell'ambiente e delle azioni di piano si concretizzerà in rapporti di monitoraggio e valutazioni periodiche.

5 Prime analisi

Il territorio di Oltrona di San Mamette appartiene alla fascia prealpina e collinare del Comasco. È caratterizzato dalla presenza di diverse aree boscate e da alcuni corsi d'acqua di cui il principale è il Torrente Antiga.

Il territorio risulta morfologicamente collinare, con deboli rilievi costituiti da morfologie di origine glaciale. Il settore occidentale presenta una morfologia complicata con numerosi dossi alternati ad aree subpianeggianti. Tale porzione di territorio è attraversata da una serie di corsi d'acqua che percorrono il territorio comunale con direzione prevalente NW-SE.

Il territorio complessivamente va dai 421 m.s.l.m. dell'altura su cui è posta la Chiesa di San Mamette ai circa 350 m.s.l.m. della porzione orientale del territorio comunale digradante verso la valle del Lura. Oltrona è posto ad una distanza di 10 km da Como (in linea d'aria), si estende su una superficie di 2,71 km² con una popolazione residente di 2.293 abitanti (fonte: ISTAT al 31/12/2010, con incremento del 9,35 % rispetto ai 2.097 censiti nel 2001).

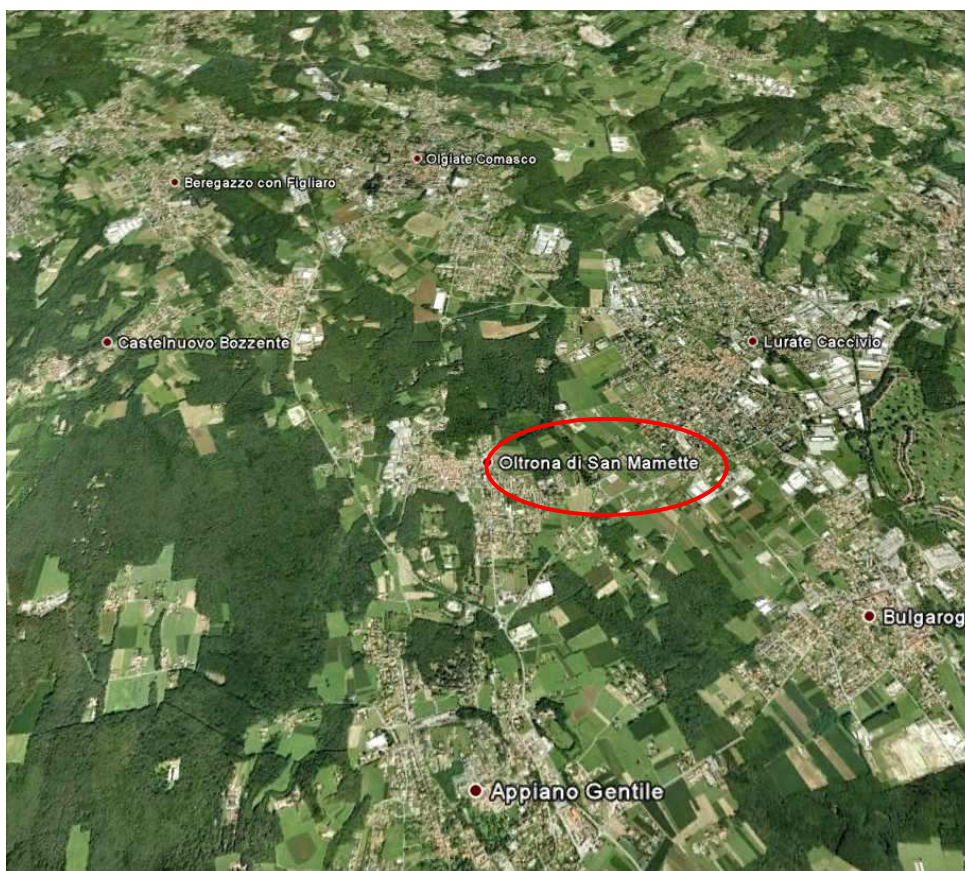


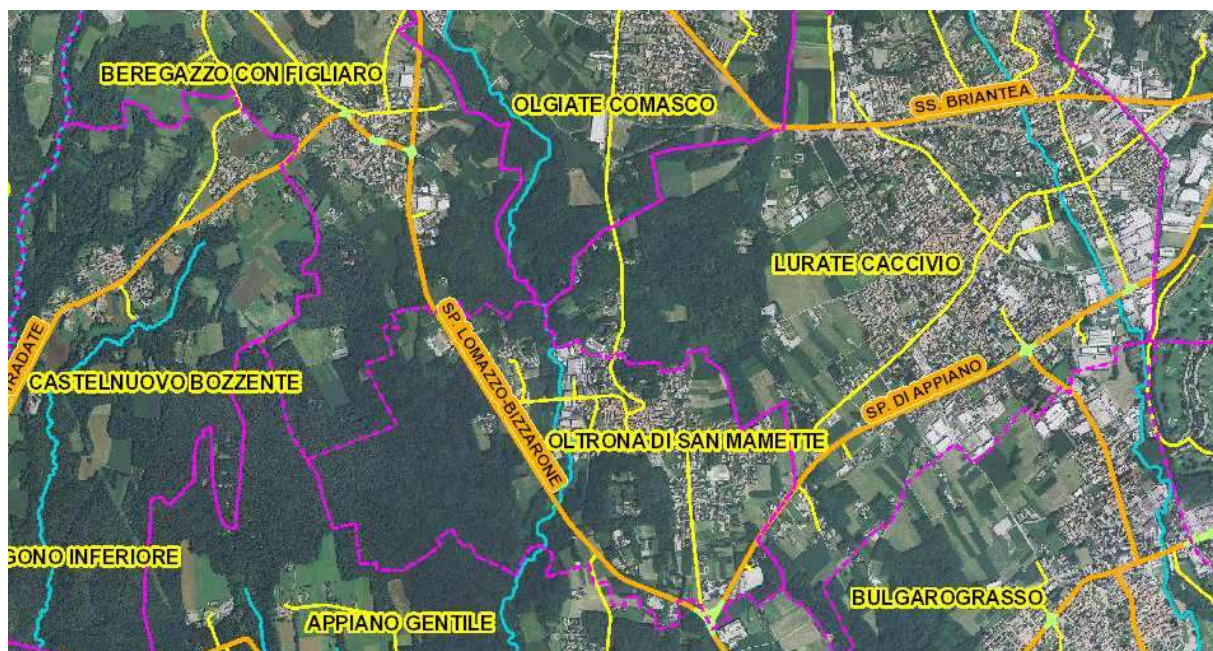
fonte ISTAT - elaborazione grafica a cura di Wikipedia

Documento di Scoping

Il centro abitato è localizzato nella porzione centro-ovest del territorio comunale. Il territorio comunale è attraversato da due assi viari di importanza provinciale, ovvero la SP. 23 "Lomazzo-Bizzarrone" e la SP 24 "di Appiano". Queste si uniscono nell'estremo sud del territorio comunale in corrispondenza del confine con il Comune di Appiano Gentile.

La superficie comunale urbanizzata risulta quindi attraversata dai due assi stradali provinciali che garantiscono al territorio stesso una più che buona accessibilità e percorribilità viabilistica.



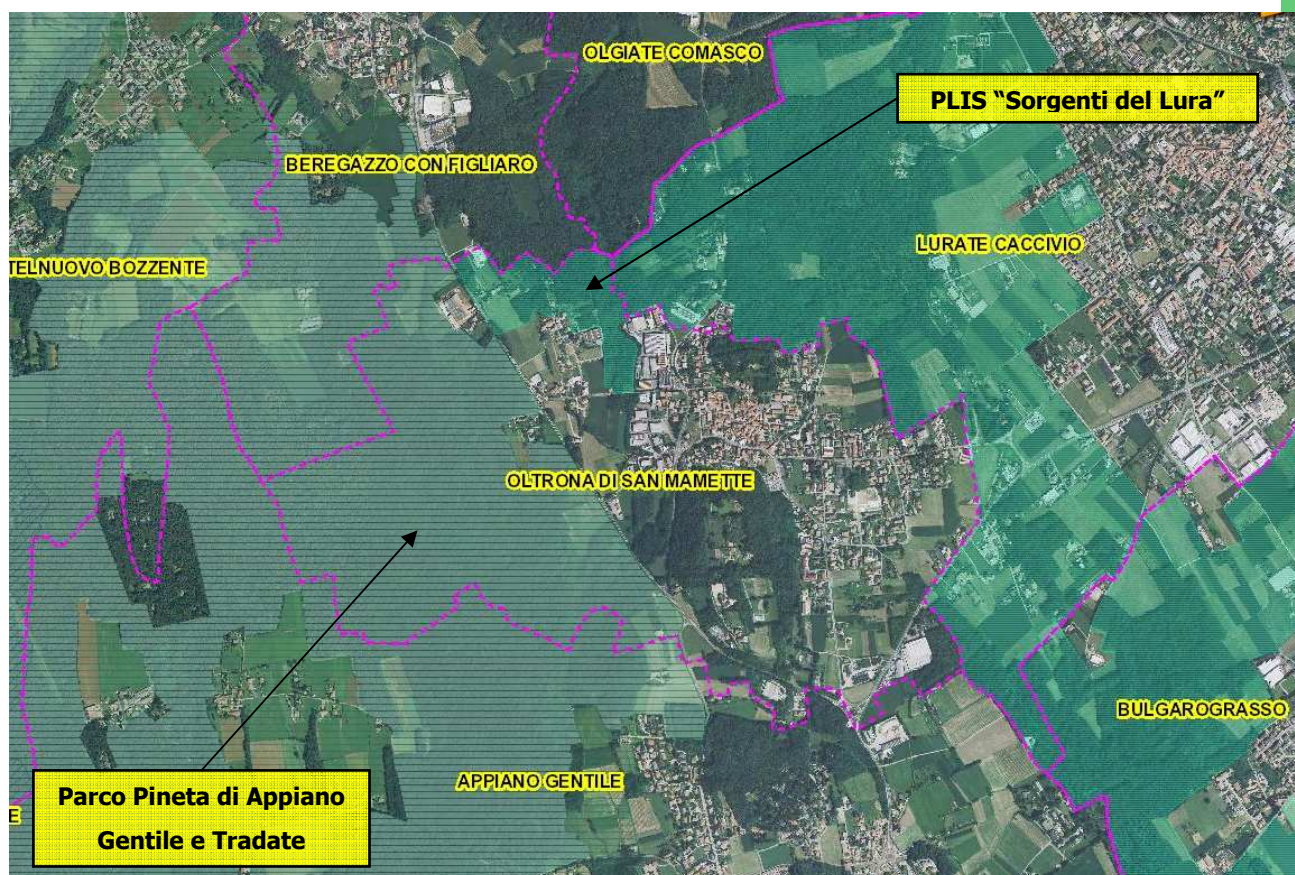


5.1 Ambiti di interesse naturalistico, paesistico e ambientale

Il territorio comunale è caratterizzato da due aree protette "vincolate":

- Il Parco Pineta di Appiano Gentile e Tradate;
- Il PLIS "Sorgenti del Lura".

In particolar modo il primo interessa buona parte del territorio comunale nella sua porzione più occidentale. Il secondo invece occupa una piccola porzione del territorio a nord-est.



PARCO PINETA DI APPIANO GENTILE E TRADATE

Il territorio di Oltrona di San Mamette, compreso tra la SP23 ed il confine comunale è compreso all'interno del Parco Pineta di Appiano Gentile e Tradate. Quest'ultimo è un Parco Regionale e Naturale che si estende su una vasta area di oltre 48 km² tra la Provincia di Varese e la Provincia di Como. Il suo territorio interessa 15 comuni e possiede come caratteristica ambientale peculiare la presenza di boschi continui ed estesi, che spiccano nel più vasto ambito territoriale della fascia alto-padana, dove la gran parte del territorio ha subito drastiche trasformazioni antropiche.

La vicinanza alle grandi città e alla conurbazione di Gallarate, Busto Arsizio e Legnano, la presenza di una rete stradale articolata (l'area del Parco è servita da due autostrade che collegano Milano con Varese e Como) e la vicinanza di reti ferroviarie fanno di questa zona una delle più appetibili per la fruizione del verde.

L'area boscata rappresenta circa l'85% del territorio del Parco, mentre le aree a conduzione agricola riguardano il 10% dell'intera area protetta.

La vegetazione è quella tipica della brughiera lombarda, costituita prevalentemente da pino silvestre che forma boschi puri o misti, in consociazione, questi ultimi, con farnia, castagno, robinia, carpino, betulla, olmo, acero, concentrati soprattutto sulle morene più antiche ferrettizzate, ovvero composte da terreno argilloso ricco di ossidi e idrossidi di ferro.

Il parco è attraversato da alcuni corsi d'acqua a regime torrentizio, appartenenti al bacino idrografico dell'Olona. I principali sono il torrente Bozzente, il Fontanile di Tradate, il Cavo Gradeluso ed il torrente Antiga che scorre sul territorio di Oltrona.

PLIS "SORGENTI DEL TORRENTE LURA"

L'estremità nord-ovest del territorio di Oltrona è compresa all'interno del PLIS "Sorgenti del torrente Lura", quale area a vocazione prevalentemente agricola e forestale che si snoda lungo l'alto corso del Lura, partendo dalle sorgenti localizzate sulla collina di Somazzo che sorge nei comuni di Uggiate Trevano, Bizzarone e Ronago, al confine con gli ambiti boscati del Mendrisiotto (Boschi della Pazella, in comune di Novazzano).

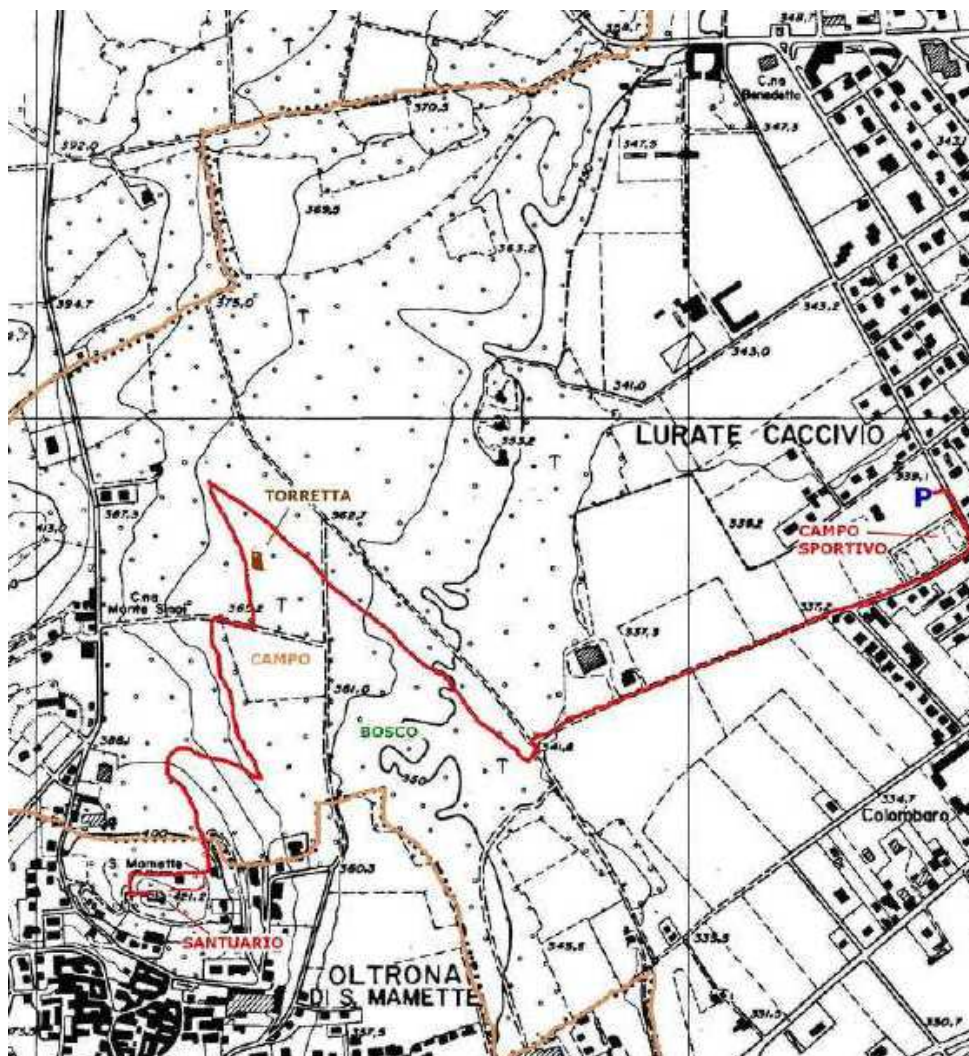
Il Parco si sviluppa verso sud lungo la valle omonima incisa nei depositi morenici, per giungere fino alla conurbazione edificata, costeggiata dalla SS 342 Como – Varese (comuni di Lurate Caccivio e Villa Guardia).

La Valle del Lura e i territori limitrofi si connotano per i vasti appezzamenti coltivati, per l'ampia presenza di aree boscate con essenze autoctone, per le diverse aree umide (Albiolo, Faloppio, Gironico), gli ambiti a brughiera e l'andamento sinuoso del paesaggio, con alcune emergenze altimetriche di rilievo (Collina di Somazzo, la Collina di Gironico al Monte, Collina di Salvadonica, Monte Sinai). Permangono inoltre, ben evidenti e caratterizzanti l'area nel suo complesso, gli elementi del paesaggio agrario (cascine, filari, tracciati poderali).

Il PLIS comprende i comuni di Albiolo, Faloppio, Gironico, Lurate Caccivio (comune capofila), Montano Lucino, Oltrona di San Mamette, Uggiate Trevano, Villa Guardia per un totale di 1.228 ha.

All'interno del PLIS sono previsti due itinerari ciclo-pedonali, uno dei quali interessa anche il comune di Oltrona: da Lurate Caccivio (campo sportivo) alla Torretta attraverso il bosco delle 100 cunette sino al santuario di San Mamette.

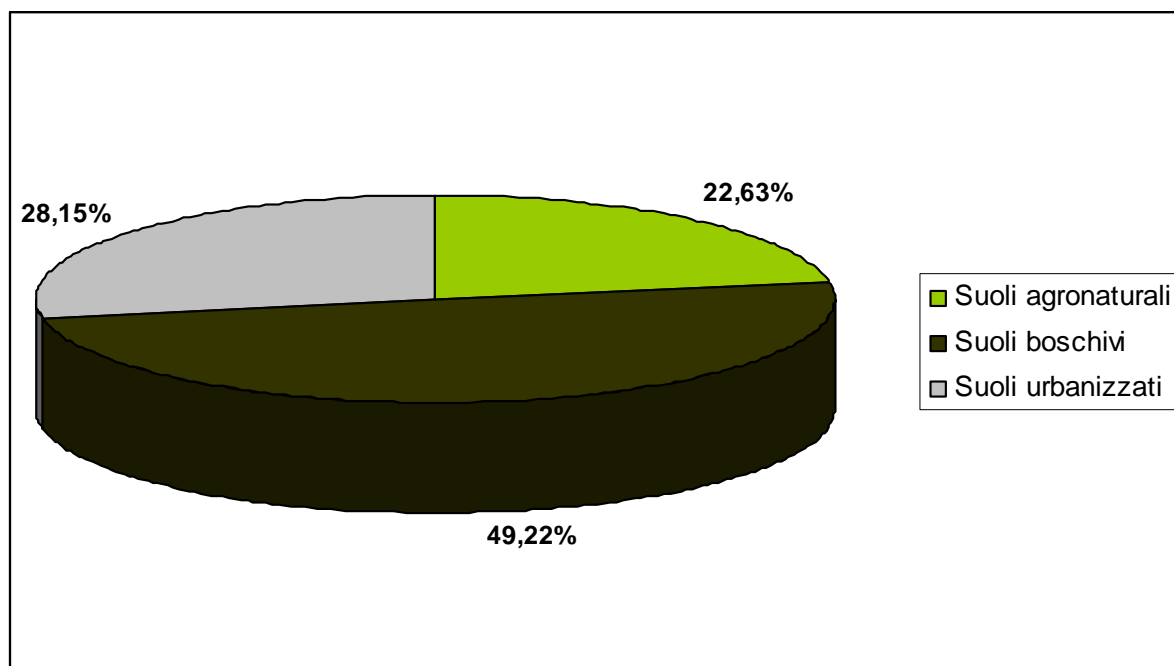
Questo itinerario si svolge prevalentemente nel bosco alla scoperta dei ruderi di una caratteristica Torretta risalente al diciannovesimo secolo. Il percorso si conclude con l'arrivo al santuario di Oltrona di San Mamette, posto su una piccola altura (421 metri s.l.m.) dal quale si può, a cielo terso, spingersi con lo sguardo fino agli Appennini.



5.2 Uso del suolo

Utilizzando i dati del progetto DUSAF di Regione Lombardia è stato possibile fare una prima macro-analisi dell'uso del suolo nel territorio del Comune di Oltrona (Cfr Allegato 2):

	Sup. ha	%
Suoli agricoli	61,18	22,63%
Suoli boschivi	133,04	49,22%
Suoli urbanizzati	76,09	28,15%
	270,31	



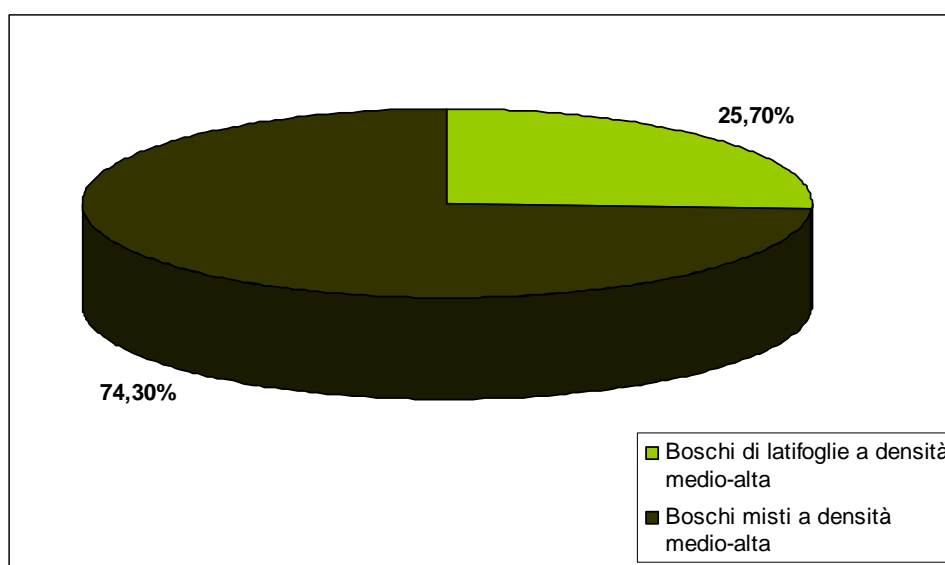
Il territorio Comunale appare quindi caratterizzato dalla vasta estensione dei suoli agronaturali e boschivi che occupano circa il 71,85% dei suoli con il 49,22% di boschi e il 22,63% di suoli agronaturali. I suoli urbanizzati interessano solo il 23,3% del territorio Comunale.

E' da segnalare che il territorio Comunale è interessato da un insediamento produttivo soggetto ad un piano di bonifica per il quale è già stato redatto progetto di messa in sicurezza operativa.

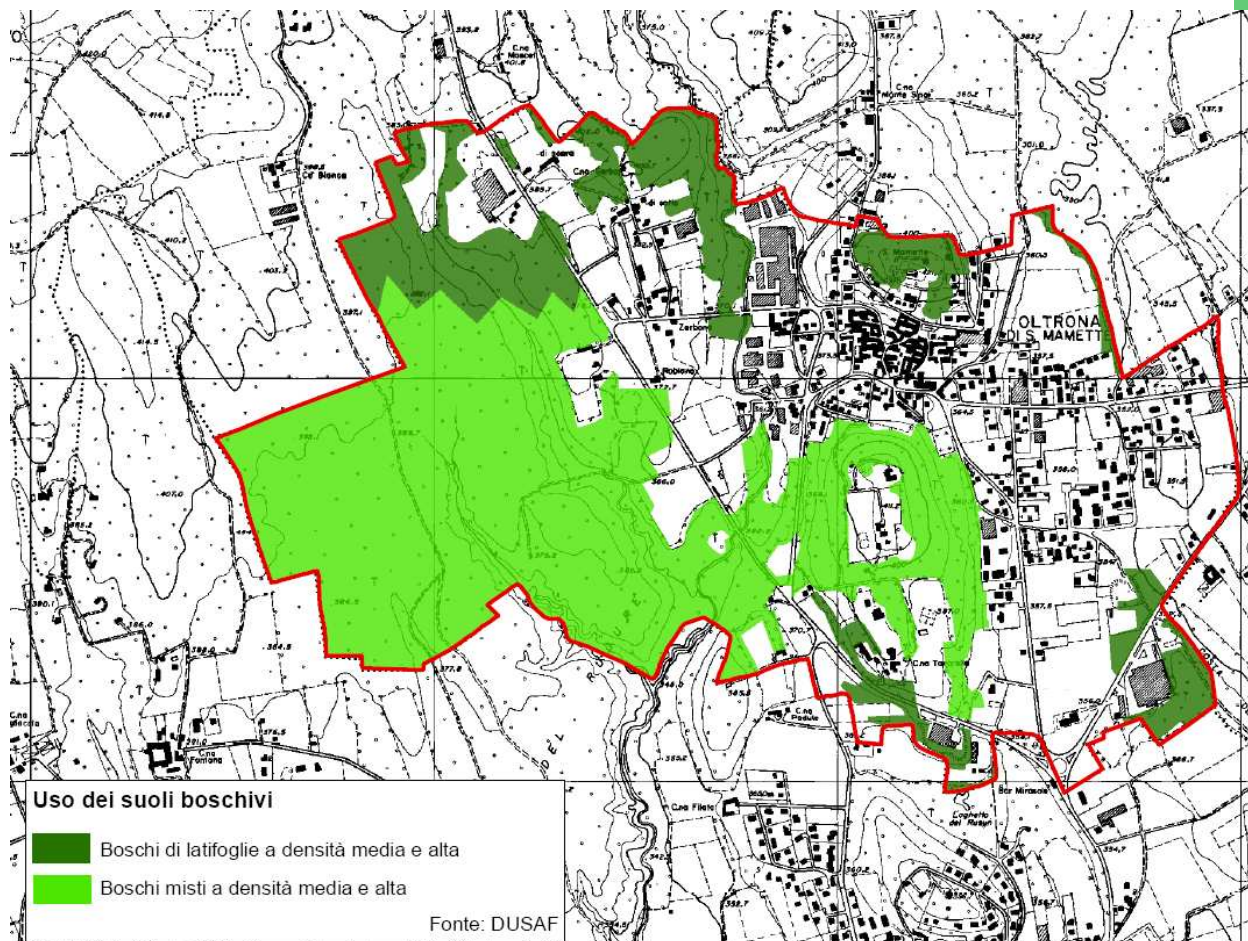
5.2.1 Suoli boschivi

Dall'analisi dell'uso del suolo boschivo eseguita tramite i dati DUSAF emerge quanto segue (Cfr Allegato 2):

	Sup. ha	%
Boschi misti a densità medio-alta	98,85	74,30%
Boschi di latifoglie a densità medio-alta	34,19	25,70%
	133,04	



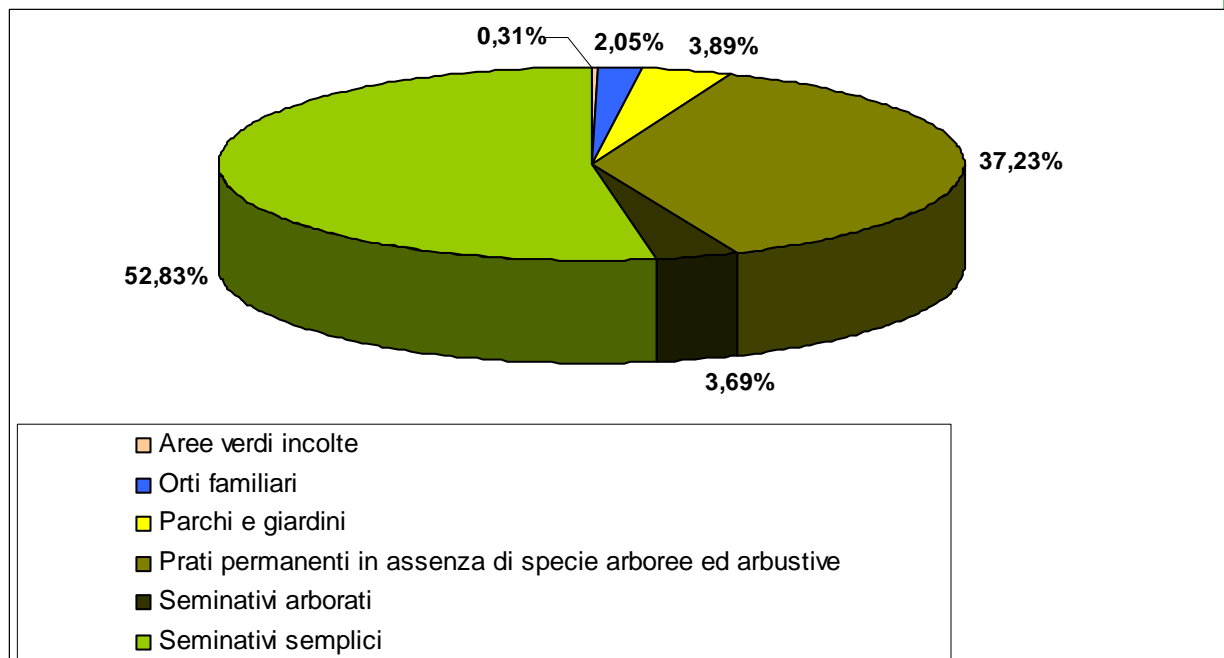
Come evidenziato in tabella e nel grafico si evidenzia la predominanza dei "Boschi misti a densità medio-alta".



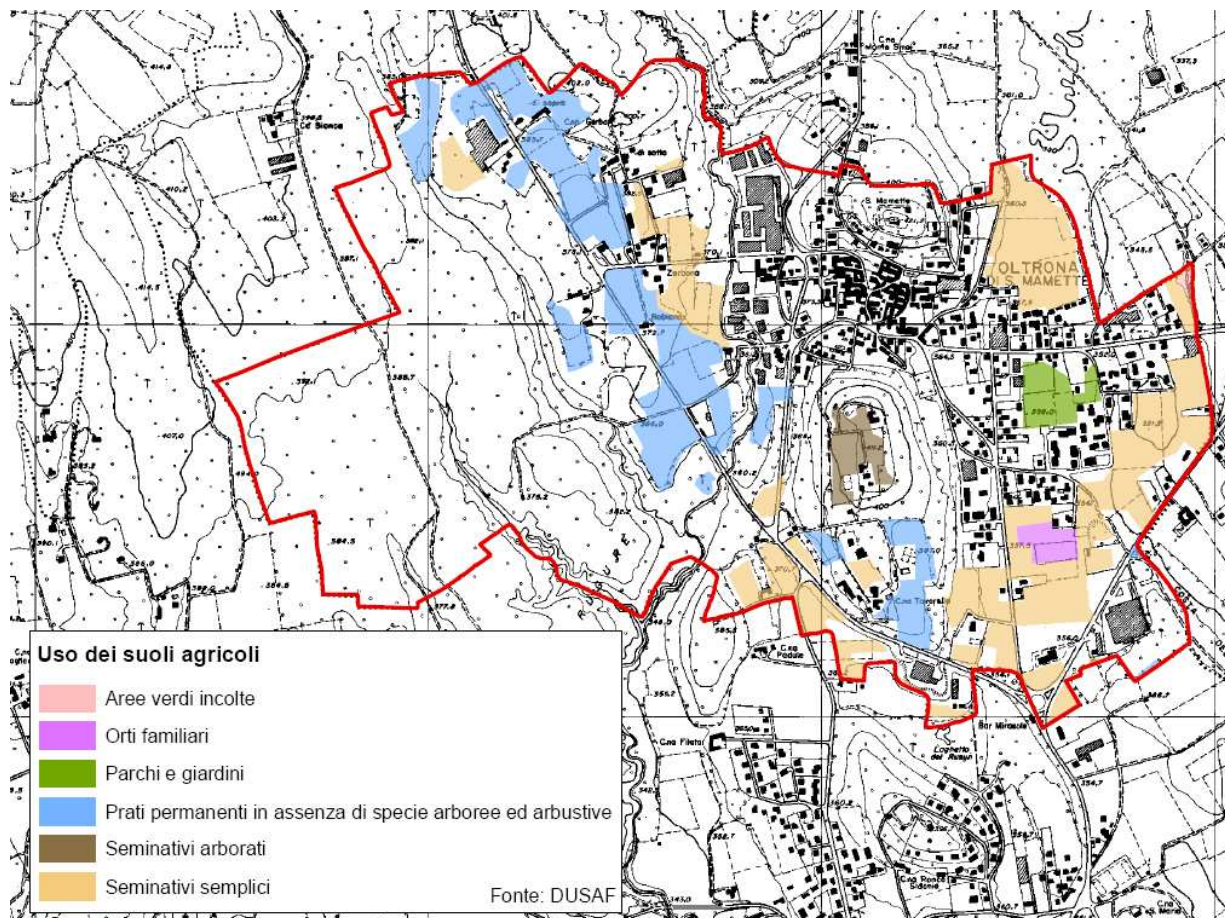
5.2.2 Suoli agricoli

Dall'analisi dell'uso del suolo eseguita tramite i dati DUSAF emerge quanto segue:

	Sup. ha	%
Aree verdi incolte	0,19	0,3%
Orti familiari	1,25	2,1%
Parchi e giardini	2,38	3,9%
Prati permanenti in assenza di specie arboree ed arbustive	22,78	37,2%
Seminativi arborati	2,26	3,7%
Seminativi semplici	32,32	52,8%
	61,18	



Dall'elaborazione si evince che l'occupazione dei suoli agricoli è dominata dalle coltivazioni a seminatoivo semplice, nella maggior parte dei casi riferibile alla coltivazioni di cereali quali ad esempio il mais, e a prato stabile. Altre tipologie colturali ritraibili sono quelle dei seminativi arborati. Si rileva inoltre la presenza di aree identificate come: aree verdi incolte, orti familiari e parchi e giardini.



5.3 II PTCP

La provincia di Como ha predisposto il progetto del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) adottato il 25 ottobre 2005. Tale Piano rappresenta, nelle intenzioni dell'Amministrazione Provinciale, un programma e uno strumento molto importante per quanto riguarda il sistema economico locale, soprattutto per il settore industriale del tessile, del legno-arredo e metalmeccanico; per la necessità di riequilibrio tra le esigenze di sviluppo e salvaguardia del patrimonio naturale, ambientale e storico - architettonico e infine per l'adeguamento della rete di trasporto alle crescenti esigenze connesse alla crescita del sistema economico e del tessuto sociale.

Le indicazioni contenute nel PTCP vengono esplicitate tramite spazializzazione in 16 carte di sintesi, che costituiscono gli elaborati finali e i criteri guida a cui fare riferimento nella trasformazione del territorio provinciale.

La cartografia tematica del PTCP è articolata con riferimento ai sistemi omogenei

1. Sistema paesistico ambientale e socio-culturale
2. Sistema urbanistico-territoriale
3. Sistema socio-economico

che identificano le regole per la cura di specifici interessi pubblici ed è composta da:

- Tavola **A1 (a/b/c)**: "Difesa del suolo"
- Tavola **A2**: "Il paesaggio"
- Tavole **A3**: "Sistema paesistico ambientale"
- Tavola **A4**: "Rete ecologica"
- Tavola **A5**: "Unità litologiche",
- Tavola **A6**: "Le esposizioni",
- Tavola **A7**: "Le pendenze",
- Tavola **A8**: "Le Classi altimetriche"
- Tavola **A9**: "I vincoli paesistico-ambientali"

Documento di Scoping

- Tavola **A10**: "Sintesi del paesaggio"
- Tavola **B1**: "Il sistema insediativo"
- Tavola **B2**: "Sintesi della pianificazione urbanistica comunale"
Aree di pianura
- Tavola **B3.1**: "Viabilità - Sistema Ferroviario"
- Tavola **B3.2**: "Trasporto Collettivo"
- Tavola **C1**: "Sintesi delle indicazioni di Piano"
- Tavola **C2**: "L'Area urbana di Como"

I contenuti delle tavole⁷³

Di seguito vengono riportati gli stralci delle tavole più significative del PTCP riferite al comune di Oltrona San Mamette.

5.3.1 Tav A1C – Difesa del suolo

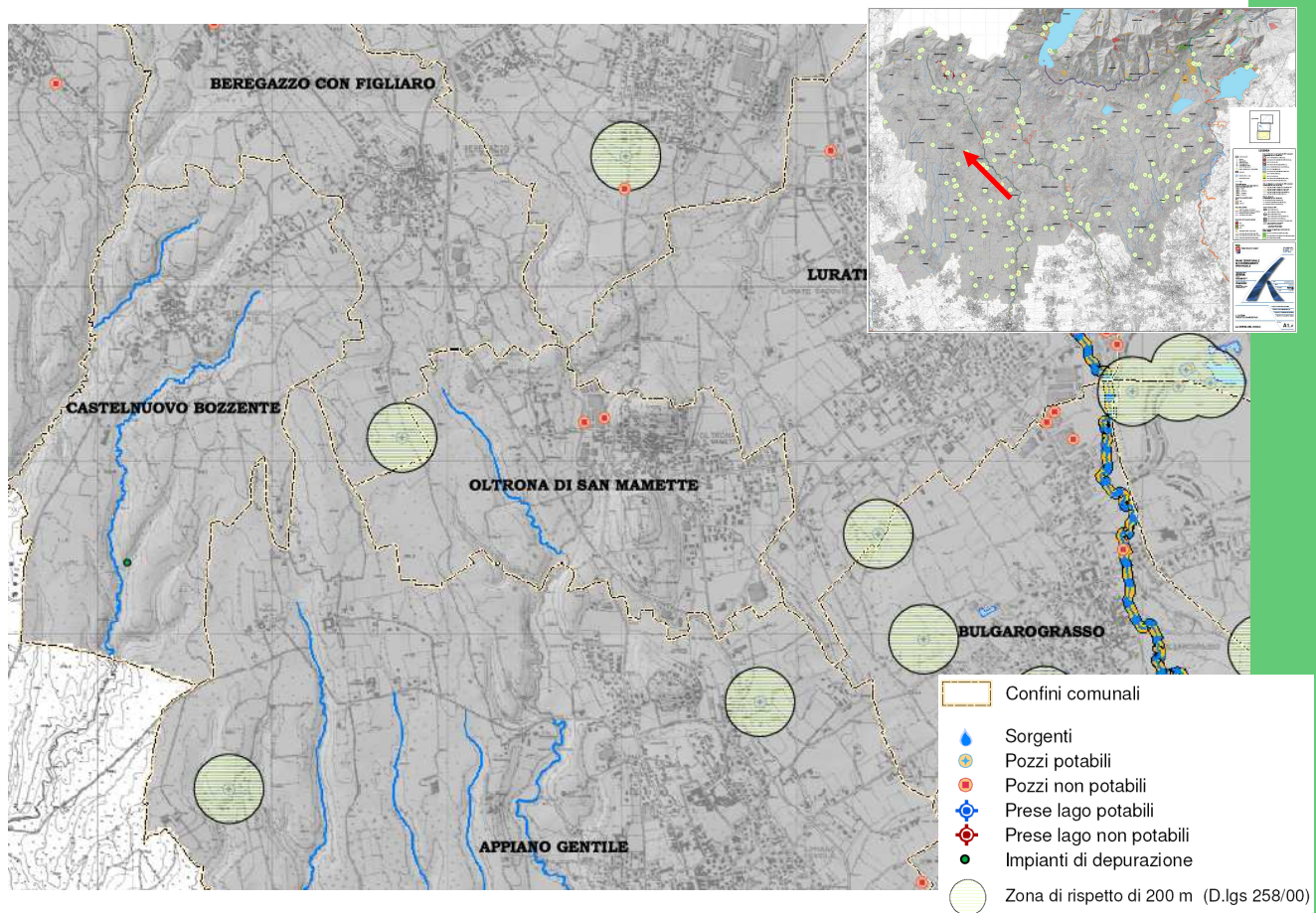
Obiettivo principale della pianificazione nell'ambito della difesa del suolo è l'eliminazione o la mitigazione del rischio idrogeologico mediante l'elaborazione di direttive volte ad un migliore utilizzo del territorio e/o individuazione di interventi strutturali.

La tavola "Difesa del suolo", individua sul territorio comunale di Oltrona alcuni elementi normati dall'apposita direttiva tecnica provinciale, e nello specifico:

- due pozzi non potabili nella parte nord del comune;
- un pozzo potabile nel comune di Beregazzo con Figliaro, la cui relativa area di rispetto ricade nel comune di Oltrona.

⁷³ PGT Comune di Oltrona di San Mamette: DdP – Fascicolo I:Quadro conoscitivo e ricognitivo

Il territorio è attraversato ad ovest dal torrente Valle Rozzeu, che scorre all'interno del Parco Pineta di Appiano Gentile e Tradate, sfociando poi nel torrente Antiga.



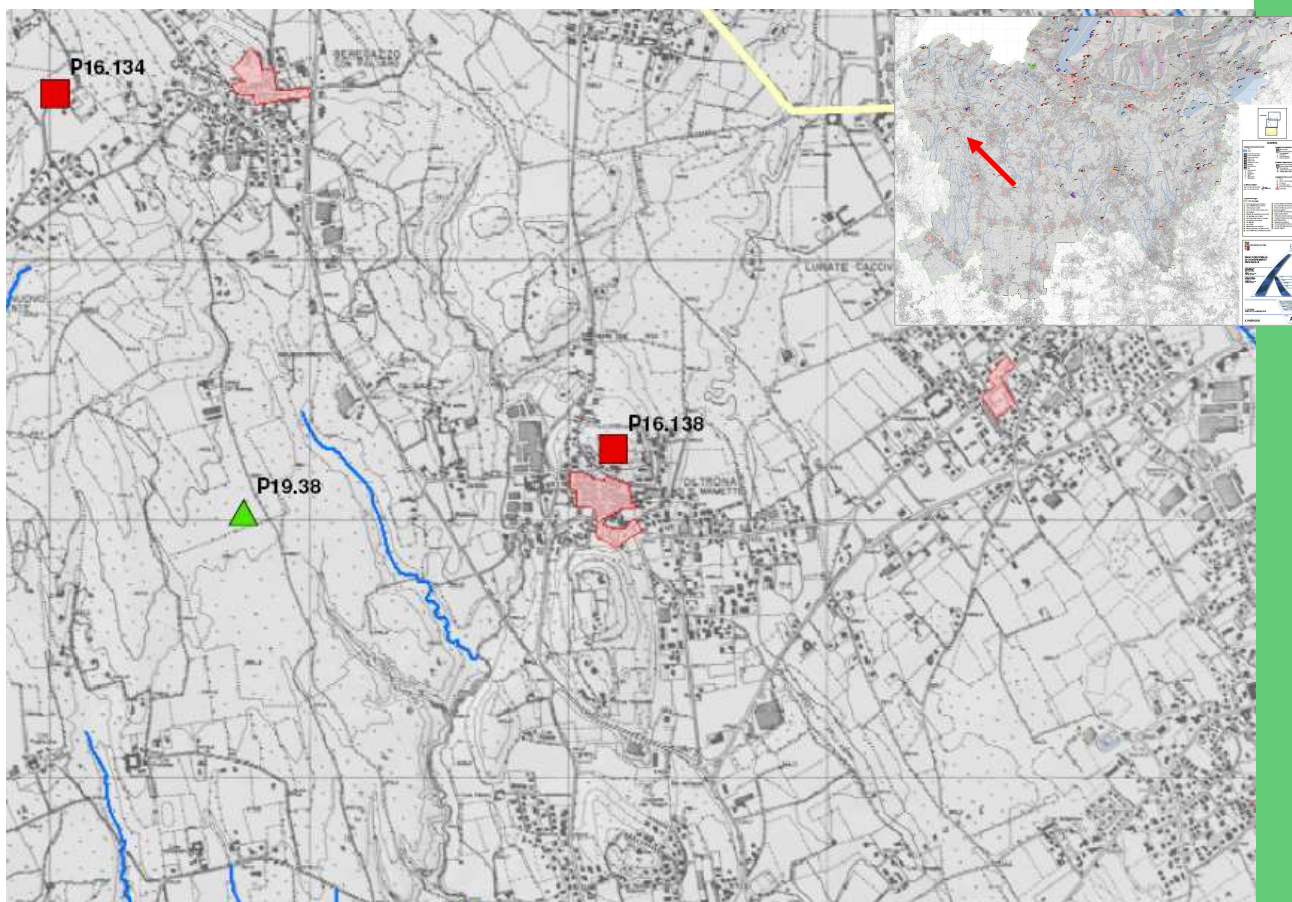
5.3.2 Tav A2C – Elementi del paesaggio

Il PTCP individua le componenti del paesaggio, prestando particolare attenzione agli "elementi di rilevanza paesaggistica" distinguendo tra elementi fisico-morfologici, naturalistici, paesaggistici ed elementi di rilevanza storico-culturale. Vengono individuati inoltre gli elementi fondamentali dell'assetto orografico (laghi, valli, corsi d'acqua, versanti, crinali).







Sulla base delle articolazioni territoriali definite dal PTR, il PTCP individua 27 unità tipologiche di paesaggio; Oltrona di San Mamette fa parte dell'unità tipologica 25 "Collina Olgiatese e Pineta di Appiano Gentile". Per ciascuna di esse viene fatta una sintesi dei caratteri tipizzanti il paesaggio con l'identificazione di alcuni elementi di criticità paesaggistica.

All'interno di Oltrona di San Mamette il PTC individua, oltre al centro storico, un punto panoramico: il Santuario di San Mamette. Il torrente Valle Rozzeu percorre da nord a sud una parte del territorio comunale compreso all'interno del parco regionale.






Sul confine con Beregazzo con Figliaro è presente una zona umida: gli stagni della Ca' Bianca.. (Cfr allegato 5)









ELEMENTI NATURALISTICI

-  Giardino botanico
-  Ambito di interesse paleontologico
-  Sito paleontologico
-  Zona umida
-  Valico per l'avifauna
-  Albero monumentale

ELEMENTI PAESAGGISTICI

-  Parete di interesse paesaggistico
-  Area con presenza di alpeggi
-  Punto panoramico
-  Luogo dell' identità del PTPR
-  Paesaggio agrario tradizionale del PTPR

ELEMENTI STORICO-CULTURALI

-  Mulino
-  Chiesa, oratorio, santuario, abbazia
-  Villa, palazzo
-  Torre, castello, rudere
-  Altri monumenti (faro, fontana, ecc)
-  Centro storico

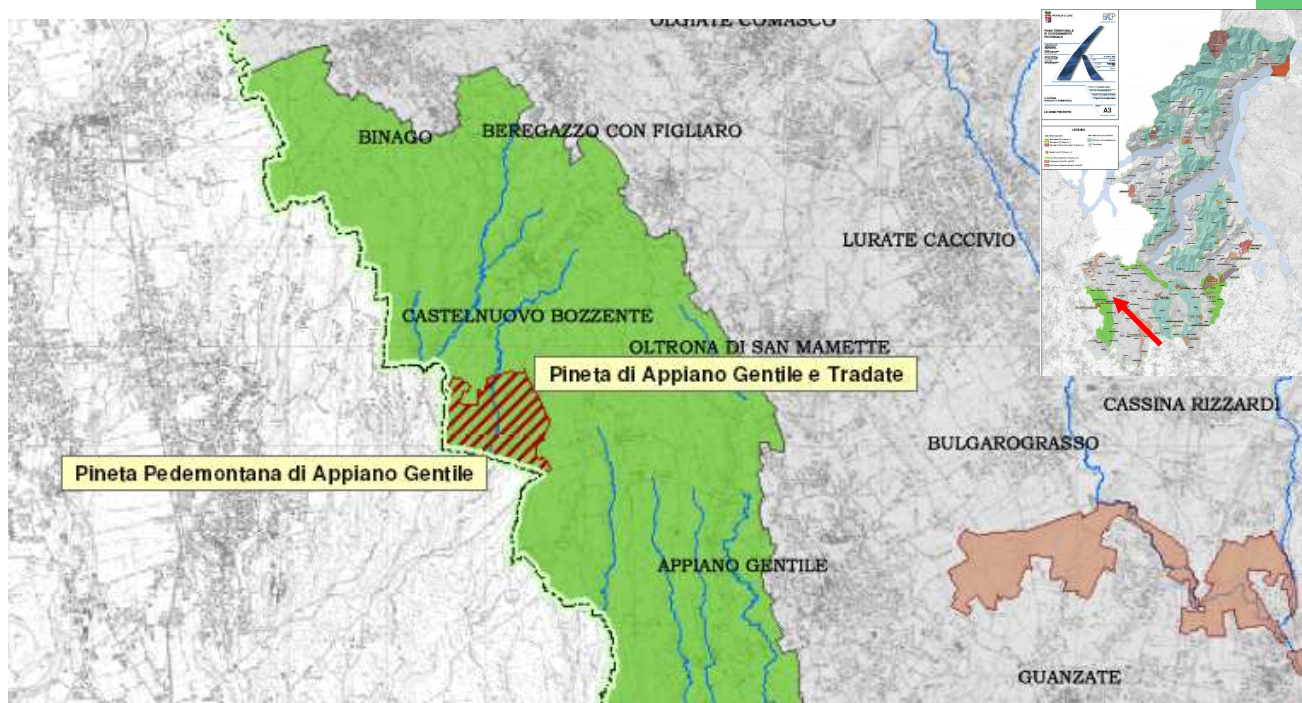
5.3.3 Tav A3 – Aree protette

Nella cartografia relativa al sistema delle aree protette il PTCP individua:




- i parchi regionali, i parchi locali di interesse sovracomunale, i monumenti naturali, i siti di importanza comunitaria, le zone di protezione speciale per l'avifauna;
- le proposte di istituzione di nuove aree protette, dove risulti già avviata la relativa procedura di riconoscimento.

La parte ovest del territorio di Oltrona di San Mamette è compresa all'interno della Pineta di Appiano Gentile e Tradate, area di grande importanza per la considerevole estensione dei suoi boschi.



Va notato come il PLIS "Sorgenti del Lura" non venga indicato. Questo è dovuto ad un motivo squisitamente temporale. Infatti alla data di approvazione del PTCP (agosto 2006), il PLIS citato (identificato nel paragrafo 5.1) non era ancora stato istituito.






AREE PROTETTE ESISTENTI

-  Parchi Regionali (L.R. 86/1983; art. 16)
-  Riserve Naturali (L.R. 86/1983; art. 11)
-  Parchi Locali di Interesse Sovracomunale (L.R. 86/1983; art.34)

AREE PROTETTE IN VIA DI ISTITUZIONE

-  Parchi Locali di Interesse Sovracomunale
-  Riserve Naturali

-  Zone di Rilevanza Ambientale (L.R: 86/1983; art. 25)
-  Siti di Interesse Comunitario (Dir. 92/43/CEE)
-  Zone a Protezione Speciale per l'avifauna (Dir. 79/409/CEE)

A ovest del Comune si evidenzia la presenza del SIC *IT2020007 Pineta pedemontana di Appiano Gentile*. tale area non interessa direttamente il territorio Comunale.

5.3.4 Tav A4 – Rete ecologica

La rete ecologica provinciale è un elemento strutturante del sistema paesistico ambientale del PTCP ed è formata da unità ecologiche che consentono il flusso riproduttivo tra le popolazioni di organismi viventi che abitano il territorio, rallentando così i processi di estinzione locale e la riduzione della biodiversità. Con la rete ecologica il PTCP individua gli ambiti del territorio provinciale che, per qualità paesaggistica e funzione ecologica, necessitano di essere salvaguardati in funzione della sostenibilità insediativa. Il PTCP in particolare:

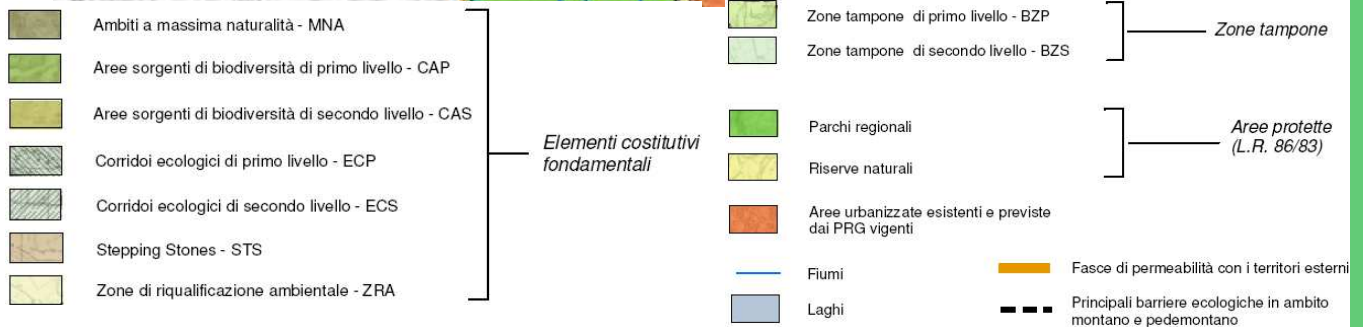
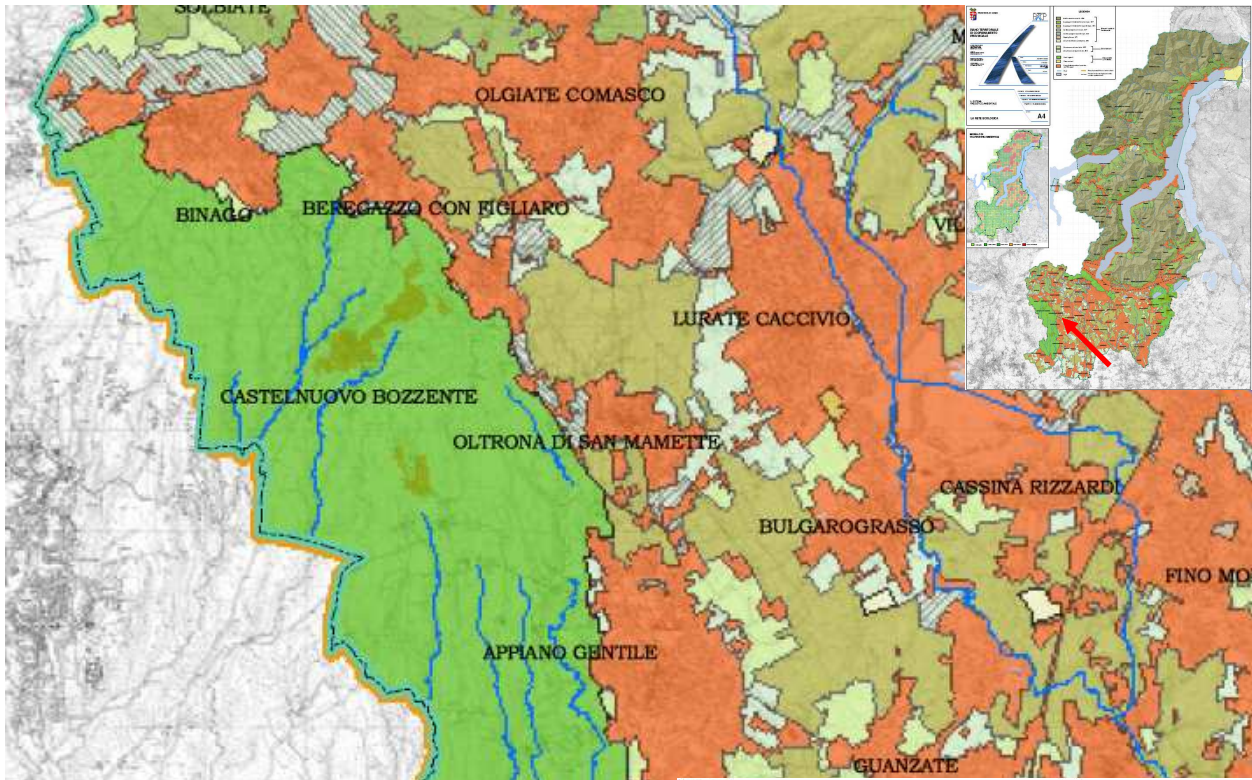
- individua le aree facenti parte della stessa rete ecologica;
- inserisce nella rete ecologica provinciale, oltre alle aree protette già istituite, gli ambiti meritevoli di tutela per le loro particolari caratteristiche.

La rete ecologica è articolata in:

- elementi costitutivi fondamentali
- zone tampone di primo e secondo livello

Come già evidenziato nelle precedenti tavole, una parte del territorio di Oltrona di San Mamette è compreso all'interno di un parco regionale, un'altra parte in un corridoio ecologico di primo/secondo livello e in zone tampone di secondo livello.

Documento di Scoping



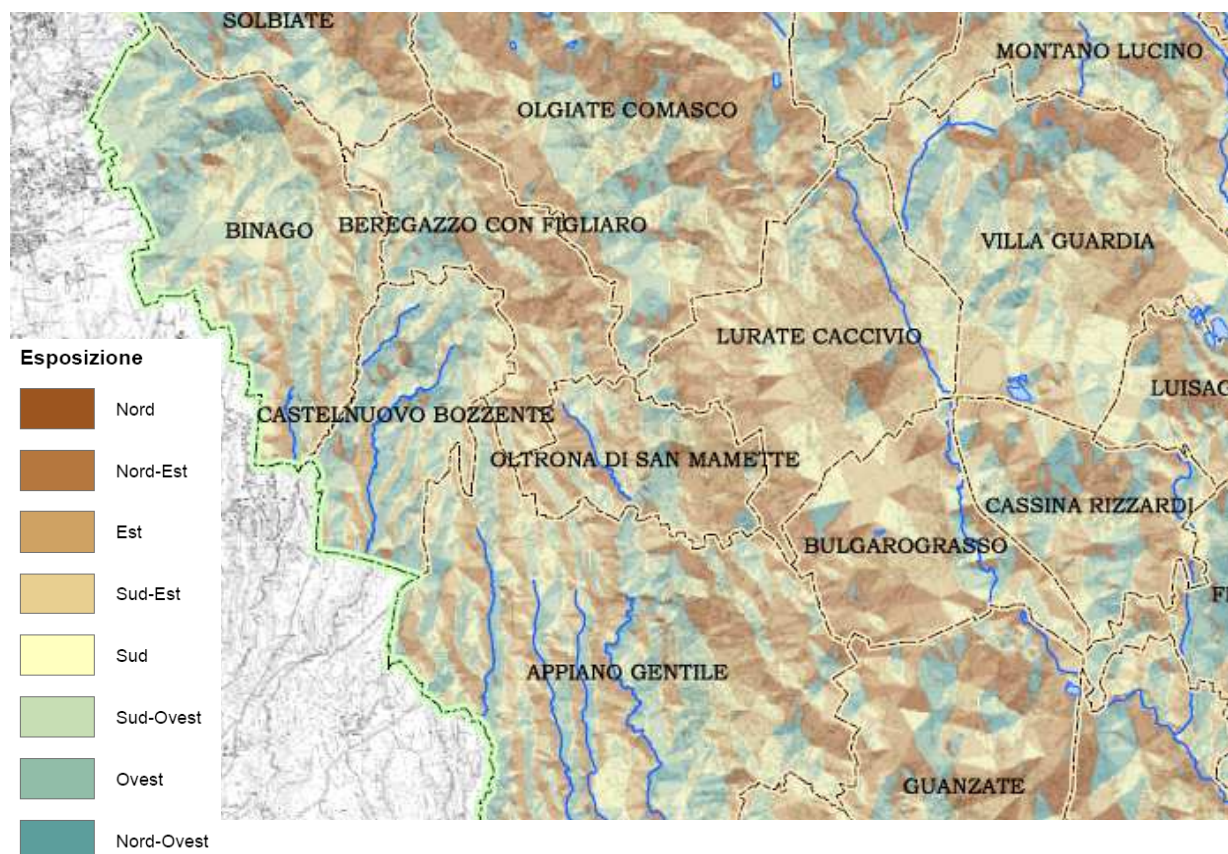
5.3.5 Tav A5 - Unità Litologiche

Gli affioramenti rocciosi della valle in cui si trova il comune di Oltrona, possono essere riferiti a tre principali unità litologiche: ghiaie, blocchi e limi ferrettizzati nella parte ad est; ghiaie, sabbie, sabbie limose, limi ed argille ferrettizzate (fluvioglaciale e lacustre Riss) nella parte ad ovest. Tra le due unità, una piccola porzione di territorio è costituito da ghiaie, sabbie, sabbie limose, limi ed argille ferrettizzate (fluvioglaciale e lacustre Riss).



- Ghiaie, blocchi e limi ferrettizzati (morenico Riss)
- Ghiaie e sabbie, sabbie limose, limi ed argille ferrettizzate (fluvioglaciale e lacustre Riss)
- Ghiaie, blocchi e limi ferrettizzati (morenico Mindel)
- Ghiaie e sabbie, sabbie limose, limi ed argille ferrettizzate (fluvioglaciale e lacustre Mindel)

5.3.6 Tav A6 – Esposizioni



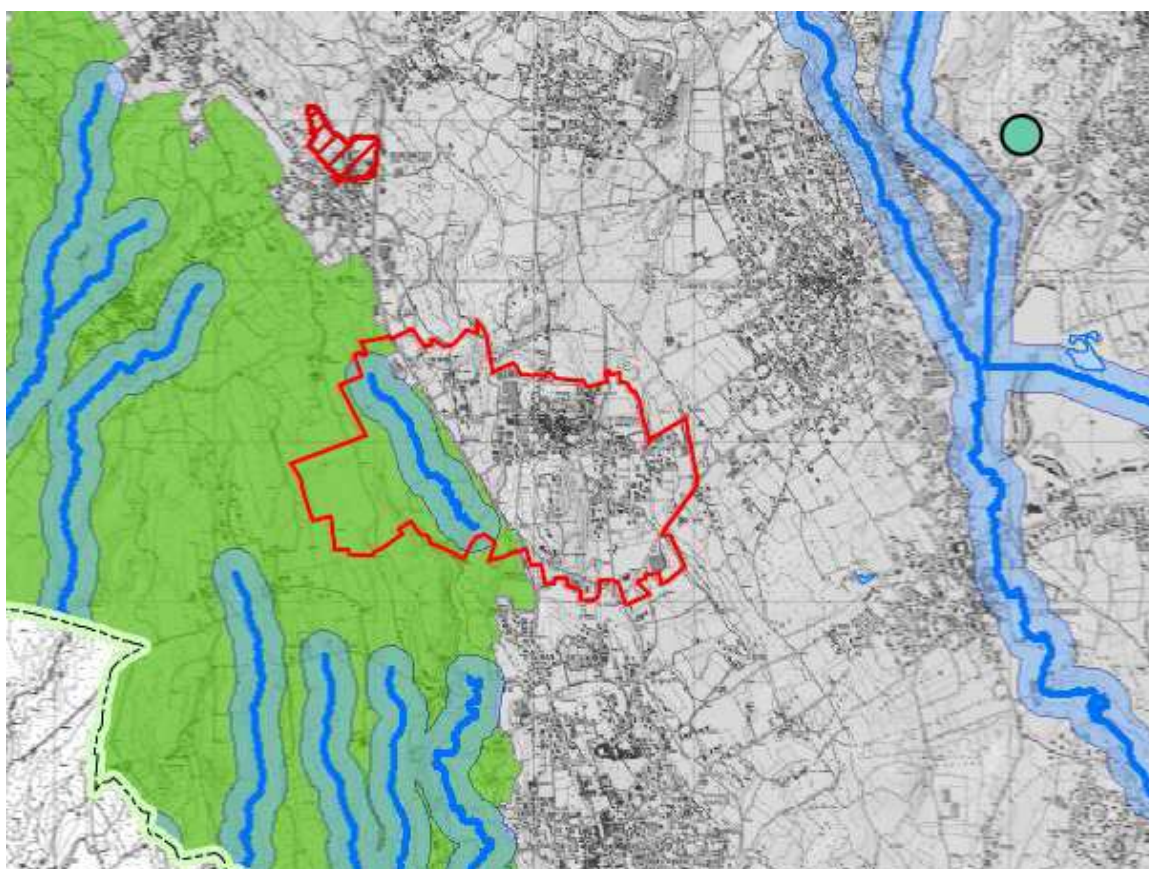
5.3.7 Tav A9 – Vincoli

Nella carta dei vincoli viene riportato integralmente il sistema vigente dei vincoli desumibili dal SIBA della Regione Lombardia.

Il PTCP recepisce in tal modo i vincoli di tutela paesistica previsti da disposizioni normative vigenti e da altri strumenti di pianificazione, secondo le modalità della LR 12/2005 "Legge per il governo del territorio", con specifico riferimento al Piano Territoriale Paesistico Regionale, ai Piani Territoriali di Coordinamento dei Parchi ed ai Piani delle Riserve Naturali, definendo inoltre nuovi ambiti territoriali di tutela.

Parte del territorio di Oltrona di San Mamette è compreso all'interno del parco regionale della Pineta di Appiano Gentile e Tradate, all'interno del quale scorre il torrente Valle Rozzeu con relativa fascia di rispetto.

Si segnala tuttavia che tale individuazione del PTCP derivante dalla classificazione SIBA e quindi dalla DGR 12028/86 risulta non corretta in quanto l'unico corso d'acqua effettivamente vincolato nel territorio Comunale è il torrente Antiga. Il torrente Valle Rozzeu è pertanto erroneamente inserito quale corso d'acqua vincolato. Il Comune ha già peraltro provveduto alla segnalazione dell'errore all'organismo Regionale competente.



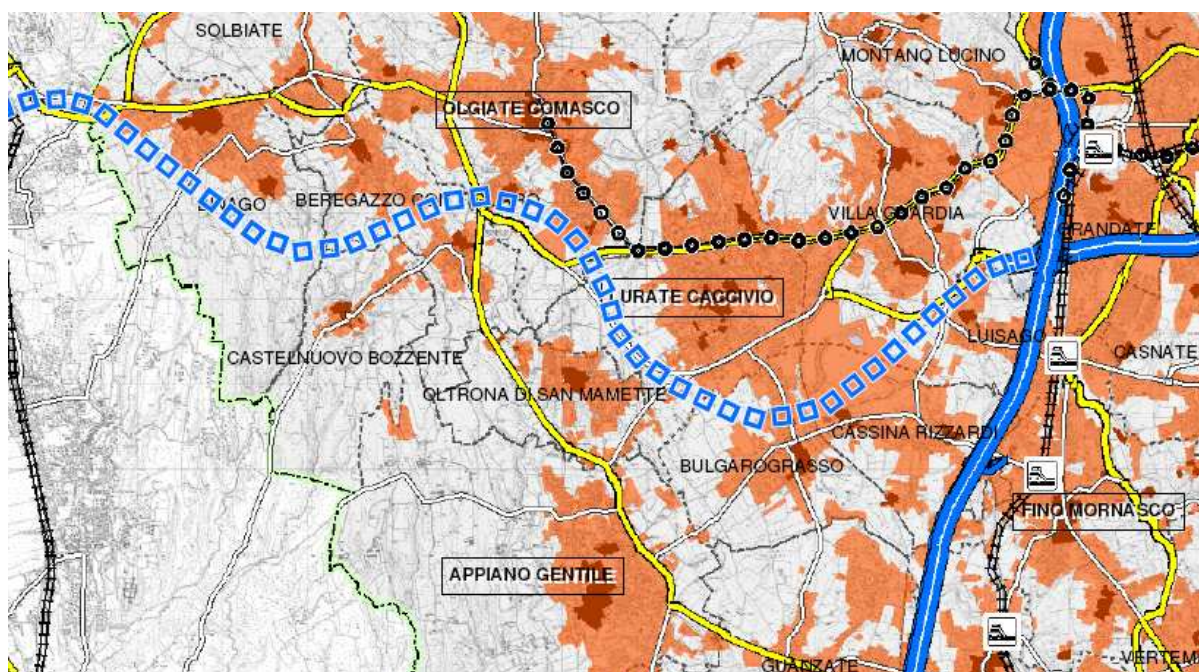
D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42

- | | |
|--|--|
|  Bellezze individue |  Ghiacciai e circhi glaciali |
|  Bellezze d'insieme |  Riserve naturali |
|  Vincoli monumentali |  Parchi regionali |
|  Vincoli monumentali non perimetrabili |  Zone umide |
|  Territori contermini ai laghi |  Zone di interesse archeologico |
|  Fiumi, torrenti e corsi d'acqua pubblici e relative sponde |  Vincolo Idrogeologico |
|  Territori alpini | |

5.3.8 Tav B1 – Sistema insediativo

Nella tavola in oggetto, il PTCP individua le componenti del sistema insediativo ed infrastrutturale. Per quanto riguarda il primo vengono individuate le aree urbanizzate derivate dagli strumenti urbanistici comunali ed intercomunali vigenti alla data di approvazione del PTCP, come nuclei che presentano autonoma identità storico-culturale. All'interno del tessuto insediativo vengono poi identificati i nuclei di antica formazione.

Il PTCP definisce centri urbani di rilevanza sovra comunale quei comuni che ricoprono un ruolo di centralità rispetto ad un ambito territoriale, in relazione alle funzioni ed ai servizi presenti e previsti, alle condizioni di accessibilità. La tavola individua infine le componenti del sistema della mobilità, distinguendo tra viabilità esistente e prevista. Il comune di Oltrona è attualmente servito dalla Strada Provinciale 23 che attraversa il comune da nord a sud. Il Territorio comunale non è interessato dalla previsione di nuove infrastrutture.



INSEDIAMENTI

- Centri storici e nuclei di antica formazione
- Aree urbanizzate esistenti e previste (P.R.G. Vigenti)
- COMO Centri di rilevanza sovracomunale

VIABILITA' ESISTENTE E PREVISTA

- Autostrade e superstrade
- Coll.ti Como-Varese e Albese-S.S.36 tracciati da definire
- Viabilità principale
- Viabilità secondaria

SISTEMA FERROVIARIO ESISTENTE E PREVISTO

- Linee ferroviarie
- Stazioni ferroviarie
- Metrotramvia

5.4 Proposta di definizione dell'ambito di influenza del DdP del PGT

La definizione dell'ambito di influenza del nuovo PGT ha l'obiettivo di rappresentare il contesto del Piano, gli ambiti di analisi, le principali sensibilità e criticità ambientali: in sintesi quegli elementi conoscitivi di base utili per orientare gli obiettivi generali del nuovo strumento urbanistico.

Costituiscono sicuramente un primo riferimento nell'individuazione dell'ambito di influenza le invarianti ambientali riportate nel capitolo precedente da cui emerge che il quadro di riferimento non potrà limitarsi alla sola scala comunale ma più in generale riferirsi ad una scala vasta che ricomprenda i comuni limitrofi così come le aree protette interessanti il territorio Comunale.

5.5 Invarianti territoriali

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

1. Collina e santuario di San Mamette;
2. Aree protette: Parco pineta di Appiano gentile e Tradate e Plis "Sorgenti del Lura";
3. Politiche per le aree agricole tese alla salvaguardia dei suoli destinati all'agricoltura riconoscendone il valore storico, culturale e paesaggistico in conformità a quanto disposto dalla LR 12/05;
4. Potenziamento spazi pubblici e di servizio;
5. Politiche di sostenibilità energetica.

6 Allegati

Allegato 1 – Inquadramento territoriale

Allegato 2 – Uso dei suoli boschivi

Allegato 3 – Uso dei suoli agricoli

Allegato 4 – Estratti PTCP – prima parte

Allegato 5 – Estratti PTCP – seconda parte