



**AREA TECNICA  
Settore Territorio**

*Ufficio pianificazione, gestione del territorio, commercio, VAS e VIA*

**VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA DEI PGT  
DELL'UNIONE OVEST LAGO VARESE**

**Considerazioni conseguenti all'esame del Documento di Scoping**

ai sensi della DCR 13/03/2007 n. 351, della DGR 10/11/2010 n. 761 e della DGR 25/07/2012 n. 3836

## 1. PREMESSA

L'Unione Ovest Lago Varese, formata dai comuni di Bardello, Bregano e Malgesso<sup>1</sup>, ha messo a disposizione, in data 21.10.2020, il Documento di Scoping inerente al processo di VAS dei Nuovi PGT<sup>2</sup>, pertanto, la Provincia è chiamata a partecipare al processo di valutazione ambientale del suddetto Piano.

Questa relazione illustra gli esiti dell'esame degli elaborati (Documento di Scoping ed elaborati del PGT a supporto dello stesso), attraverso considerazioni, sia di carattere generale, sia specifiche, rispetto agli obiettivi di sostenibilità fissati dal PTCP.

Vengono, inoltre, riportate informazioni aggiuntive utili per la predisposizione della documentazione che la Variante dovrà contemplare per l'adozione e la compatibilità col PTCP, nonché per la verifica del corretto recepimento dei criteri e degli indirizzi del PTR<sup>3</sup>.

## 2. DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA DI PIANO

Nel Documento di Scoping (DS) si evidenzia, che l'avvio del procedimento in oggetto nasce dalla necessità di costruire un progetto di pianificazione unitario e coordinato per l'intero ambito territoriale costituito dalle tre realtà comunali.

Prima dell'avvio del procedimento, l'Unione Ovest Lago Varese ha redatto uno studio propedeutico finalizzato ad analizzare i contenuti dei PGT dei singoli Comuni e a definire delle linee di indirizzo per la successiva determinazione di obiettivi e azioni per il governo del territorio. Lo studio, che viene pubblicato insieme al DS, ha mostrato l'eterogeneità dei criteri e delle modalità attuative dei tre PGT vigenti e ha evidenziato la necessità di procedere alla redazione di strumenti di pianificazione e programmazione tra loro omogenei, redatti con il fine di poter essere ricondotti, nel caso di costituzione di un unico Comune, a un solo strumento urbanistico.

Il DS illustra il percorso di VAS, mette in evidenza i soggetti coinvolti, definisce i riferimenti metodologici per il monitoraggio e il procedimento per la redazione di tre nuovi strumenti urbanistici omogenei. Viene poi descritto l'ambito di influenza analizzando le componenti del sistema territoriale (in particolare: *insediativo, infrastrutturale, paesaggistico, geologico/geomorfologico, idrografico/idrogeologico, della naturalità, delle pratiche agricole, delle superfici boscate*) i fattori di sensibilità e criticità del contesto e, infine, il quadro programmatico (PTR, RER, PGRA, PTCP, PIF della Provincia di Varese e PIF dei Comuni di Bardello, Caravate e Sangiano).

<sup>1</sup> I Sindaci dei Comuni di Bardello, Bregano e Malgesso hanno sottoscritto con atto del 27.07.2015, l'Unione Ovest Lago Varese tra i suddetti comuni per il successivo trasferimento delle funzioni amministrative a nuovo ente territoriale.

<sup>2</sup> Il PGT di Bardello approvato il 22.04.2014 DCC 13 vigente dal 22.10.2014, a seguito di pubblicazione sul BURL n. 43 Serie Avvisi e Concorsi. Il PGT di Bregano approvato il 30.07.2009, con DCC 20 e vigente dal 11.11.2009, a seguito di pubblicazione sul BURL n. 45 Serie Avvisi e Concorsi. Il PGT di Malgesso approvato il 16.04.2009 DCC 17 vigente dal 02.12.2009, a seguito di pubblicazione sul BURL n. 48 Serie Avvisi e Concorsi. Tutti e tre i Documenti di Piano sono vigenti in quanto i comuni hanno popolazione inferiore ai 2.000 abitanti.

<sup>3</sup> Dalla data del 13 marzo 2019 ha assunto efficacia l'Integrazione del Piano Territoriale Regionale ai sensi della l.r. 13/2014, approvato con d.c.r. n. 411 del 19 dicembre 2018, pertanto, ai sensi dell'art. 5, comma 4 della l.r. 31/2014, le varianti generali o parziali del documento di piano, nonché i piani attuativi in variante al documento di piano devono risultare coerenti con i criteri e gli indirizzi individuati dal PTR. Per le varianti adottate successivamente all'entrata in vigore del PTR, così come precisato dal Comunicato regionale n. 23 del 20 febbraio 2019, la verifica del corretto recepimento dei criteri e degli indirizzi del PTR verrà effettuata dalla Provincia in sede di parere di compatibilità.

Nel documento vengono analizzate le potenziali interferenze con la Rete Natura 2000 e le informazioni da includere nel Rapporto Ambientale.

La revisione degli atti di PGT dei Comuni di Bardello, Bregano e Malgesso si pone i seguenti obiettivi:

- *razionalizzazione del sistema dei servizi entro un progetto unitario sovracomunale;*
- *riqualificazione del sistema della mobilità volto a una migliore connessione all'interno dell'ambito territoriale e a risolvere le criticità connesse al traffico di attraversamento che interessa i centri urbani dei comuni;*
- *valorizzazione integrata degli elementi naturalistici e paesaggistici che connotano il territorio;*
- *tutela e creazione di opportunità di fruizione del sistema delle aree agricole esistenti;*
- *revisione delle previsioni insediative attraverso un modello unitario e coordinato che persegua il completamento del tessuto urbano, ponendo attenzione al contenimento del consumo di suolo;*
- *coordinamento della gestione degli interventi volti a favorire il recupero del tessuto edificato e in particolare dei nuclei di antica formazione;*
- *promozione delle opportunità di sviluppo e rafforzamento del sistema delle attività economiche presenti sul territorio attraverso miglioramento e riqualificazione dei comparti dedicati a tali funzioni.*

Lo studio propedeutico alla revisione dei PGT di Bardello, Bregano e Malgesso, pubblicato a supporto del DS, si compone di due parti, nella prima viene effettuato un inquadramento ricognitivo e conoscitivo del territorio in relazione agli strumenti di pianificazione sovracomunale, nella seconda sono definite le linee di indirizzo per la redazione dei nuovi PGT e viene analizzato il tema del consumo di suolo rispetto al quale viene elaborata la Carta del consumo di suolo (Tav 7).

Lo studio è corredato anche da altri elaborati grafici che rappresentano il quadro urbanistico e territoriale, lo stato della pianificazione e le linee di indirizzo per la revisione.

Dall'analisi del documento emerge che i nuovi PGT si pongono le seguenti linee di indirizzo:

#### 1. Sistema paesistico ambientale:

- ricostruzione e la difesa dei varchi di connessione con i sistemi naturali del fondovalle e del suo habitat fluviale attraverso la costruzione di una Rete Ecologica Comunale coerente con le indicazioni della Rete Ecologica provinciale (REP) e Regionale (RER);
- supporto alle attività agricole e agroforestali, che costituiscono il presidio delle aree libere e l'elemento di cultura materiale che consente di perpetuare le forme del paesaggio locale;
- valorizzazione e regolazione del sistema insediativo, previa la risoluzione dei conflitti di frangia e il potenziamento della fruizione ambientale.

#### 2. Sistema infrastrutturale:

- razionalizzazione dei collegamenti viari est/ovest interni all'edificato, che interessano peraltro in parte la SP 50 quale tratto di connessione;
- messa in sicurezza della viabilità interna ai centri urbani;
- completamento e potenziamento della rete della mobilità dolce.

#### 3. Sistema insediativo:

- recupero del tessuto edilizio esistente e conseguente contenimento del consumo di suolo (valorizzare aree libere in ambito urbano, contenere previsioni che interessano aree di espansione nelle zone a maggior valore ambientale, recuperare aree dismesse);
- rivitalizzazione e qualificazione del Centro Storico (promuovere il recupero, la conservazione e la valorizzazione del centro storico, migliorarne l'accessibilità, valorizzare i servizi, definire modalità di recupero con attenzione ad aspetti architettonici);
- attenzione agli aspetti ecologici e ambientali del territorio (Riconoscere e tutelare le aree agricole che separano il sistema insediativo sovra comunale, Valorizzare le aree umide ed il sistema degli habitat naturali anche in chiave didattica e fruitiva);
- riqualificazione del sistema urbano e riorganizzazione della mobilità (riqualificare gli insediamenti lungo le direttrici di attraversamento urbano e creare adeguate opportunità per l'insediamento ed il consolidamento delle attività di servizio, verificare e riorganizzare il sistema dei servizi pubblici e creare una rete urbana per la mobilità dolce).

### 3. CONSIDERAZIONI GENERALI

In considerazione dell'entrata in vigore dell'integrazione del PTR ai sensi della l.r. 31/2004, e quindi dell'esigenza che i PGT siano coerenti con i criteri e gli indirizzi individuati dal PTR per contenere il consumo di suolo, si ricorda ai Comuni che è opportuno specificare se i nuovi Documenti di Piano assicureranno un

bilancio ecologico del suolo (BES) non superiore a zero<sup>4</sup> o se si adegueranno direttamente all'integrazione del PTR ai sensi della l.r. 31/2014.

Nel primo caso, (con nuovo DdP a bilancio ecologico del suolo (BES) non superiore a zero) si ricorda che il PGT in variante dovrà essere coerente, in particolare, con i seguenti criteri individuati dal PTR per il contenimento del consumo di suolo:

- le modalità di redazione del BES, che dovrà essere riferito alle previsioni del PGT vigente al 2.12.2014 (DdP, PdR, PdS alla data di entrata in vigore della l.r. 31/2014) e calcolato assumendo le definizioni e i parametri introdotti dalla l.r. 31/2014 e dall'Integrazione PTR (cap. 2.1);
- la stima dei fabbisogni (cap. 2.3), che devono essere considerati in particolare per lo sviluppo dei contenuti previsti per il nuovo DdP dalla l.r. 12/2005 come modificata dalla l.r. 31/2014 (art. 8 comma 2 lett b): *"determinare gli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo del PGT relativamente ai diversi sistemi funzionali e, in particolare, all'effettivo fabbisogno residenziale..."*.
- i criteri di qualità (cap. 3), compresi quelli riferiti all'applicazione del BES (cap. 3.2), per cui *"il bilancio ecologico del suolo, deve tendere a zero anche per tutte le aree libere con caratteristiche di naturalità, pur se di scarso valore agronomico"*;
- i criteri per la redazione della carta del consumo di suolo del PGT (cap. 4), per gli aspetti necessari all'applicazione del BES:
  - le specifiche definizioni di superficie urbanizzata, superficie urbanizzabile e superficie agricola o naturale;
  - gli elementi di qualità dei suoli liberi riferiti alle peculiarità agronomiche, naturalistiche e paesaggistiche, da considerarsi per l'elaborazione della relazione del DdP che deve illustrare *"le soluzioni prospettate, nonché la loro idoneità a conseguire la massima compatibilità tra i processi di urbanizzazione in atto e l'esigenza di ridurre il consumo di suolo e salvaguardare lo sviluppo della attività agricole"*<sup>6</sup>, anche attraverso puntuali comparazioni circa la qualità ambientale, paesaggistica e agricola dei suoli interessati.

Laddove i nuovi strumenti siano in adeguamento diretto al PTR, si ricorda che gli stessi dovranno prevedere la riduzione del consumo di suolo degli Ambiti di trasformazione su suolo ed essere coerente con tutti i criteri individuati dal PTR, e quindi anche a quelli riferiti a:

- la soglia di riduzione del consumo di suolo (cap.2.2), calcolata come valore percentuale di riduzione delle superfici territoriali urbanizzabili interessate dagli Ambiti di trasformazione su suolo libero del PGT vigente al 2 dicembre 2014 (data di entrata in vigore della l.r. 31/14), da ricondurre a superficie agricola o naturale;
- i criteri di qualità per l'applicazione della soglia (cap.3);
- criteri per la redazione della carta del consumo di suolo del PGT (cap. 4);
- i criteri per la rigenerazione territoriale e urbana (cap.5);
- il monitoraggio del consumo di suolo (cap.6).

In ogni caso, in merito alla sostenibilità ambientale del PGT, la proposta di Piano dovrà perseguire obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo che tengano conto *della riqualificazione del territorio e della minimizzazione del consumo di suolo* considerando *l'eventuale presenza di patrimonio edilizio dismesso o sottoutilizzato, da riutilizzare prioritariamente garantendone il miglioramento delle prestazioni ambientali, ecologiche, energetiche e funzionali* (lett. b, b bis e b ter comma 2 art. 8 L.r. 12/2005). In questa analisi dovranno, quindi, essere considerate anche tutte le aree edificabili all'interno del TUC che contribuiscono con i loro volumi edificatori all'incremento della disponibilità abitativa sul territorio e devono rientrare nel computo delle previsioni d'insediamento, nonché tutte le previsioni in corso di attuazione ed il patrimonio edilizio sottoutilizzato.

Si valuta positivamente la messa a disposizione, in questa fase, dell'elaborato della Carta del consumo di suolo<sup>6</sup>, in quanto permette di fornire utili contributi per il suo perfezionamento.

In ragione di quanto disposto dalla normativa e dagli strumenti sovraordinati, che riconoscono come riferimento per le politiche di riduzione e bilancio ecologico le previsioni vigenti al momento di entrata in vigore della l.r. 31/2014, in fase di redazione delle proposte di piano alla carta elaborata alla data del 2.12.2014 (rappresentante lo stato di fatto dei suoli e le previsioni alla data di entrata in vigore della norma), dovrà essere affiancata la carta di consumo di suolo rappresentante le nuove previsioni e lo stato di fatto

<sup>4</sup> Art. 5 comma 4 della l.r. 31/2014.

<sup>5</sup> Art. 3 comma 1 punto bter) della l.r. 31/14.

<sup>6</sup> Si ritiene, infatti, opportuno che l'elaborazione della Carta del Consumo di Suolo, ancorché afferente al Piano delle Regole (ai sensi dell'art. 10, comma 1, lettera e-bis, della l.r. 12/05), sia messa a disposizione già nell'ambito della valutazione ambientale, al fine di meglio esplicitare i dati relativi alla quantificazione del BES e degli elementi descrittivi contenuti nella relazione ad esso afferente.

attuale dei suoli: il confronto tra queste due versioni renderà evidenti sia il consumo di suolo effettuato dal 2014 ad oggi, sia il bilancio ecologico dei suoli, sia le eventuali riduzioni previste.

Nella redazione della suddetta carta del consumo di suolo (in entrambe le versioni) deve essere posta particolare attenzione alla classificazione dei suoli in funzione delle previsioni di PGT e dei criteri PTR<sup>7</sup>: superficie urbanizzata, urbanizzabile e superficie agricola o naturale. Si sottolinea, in particolare, che nessuna area può appartenere contemporaneamente a più categorie e che la variazione di superficie (tra quella riferita al 2014 e quella relativa alla situazione proposta dai nuovi piani) appartenente ad una delle tre categorie deve necessariamente corrispondere alla modifica di superficie di una delle altre due categorie<sup>8</sup>.

Si comunica la disponibilità degli uffici provinciali per confronti specifici e puntuali riguardanti la redazione della carta del consumo di suolo, così come la verifica del BES e della soglia di riduzione del consumo di suolo.

In relazione alle prime indicazioni fornite nel DS, si valuta positivamente la volontà dell'amministrazione operare un sostanziale contenimento del potenziale insediativo, privilegiando le azioni di recupero e valorizzazione del patrimonio esistente, la cui concretizzazione potrà essere eventualmente amplificata dagli strumenti di incentivazione integrabili nel Piano delle Regole. In questa fase, tuttavia, non è possibile esprimere valutazioni approfondite su tali modifiche e/o sulle nuove previsioni in quanto nel documento vengono solo accennate, si rimanda, pertanto la valutazione alla fase successiva.

In generale, si sottolinea che l'eventuale previsione di consumo di suolo dovrà evitare di coinvolgere suoli che inducono perdita significativa di elementi di qualità del sistema multifunzionale rurale e ambientale, concentrando le funzioni da insediare in ambiti che garantiscano un adeguato livello di accessibilità in funzione della tipologia e della strategicità degli insediamenti, in coerenza con i criteri insediativi del PTCP e del PTR.

La valutazione della qualità dei suoli, oltre ad avere come riferimento le indagini specificatamente promosse alla scala locale, farà riferimento alla vigente pianificazione di scala vasta, ed in particolare alle previsioni di PTCP (ambiti agricoli e rete ecologica).

Per quanto attiene alla **capacità insediativa**, nel documento si dichiara che sarà compito del Rapporto Ambientale valutare la sostenibilità del dimensionamento dei tre PGT, la cui proposta di Piano esplicherà il carico insediativo con riferimento sia alle aree di trasformazione del Documento di Piano che alle previsioni attuative e di completamento del Piano delle Regole.

Prendendo atto che questi elementi saranno oggetto di approfondimento, si richiama, quanto riportato nei criteri del PTR, in cui è specificato che la stima del fabbisogno residenziale deve consentire di *"...valutare l'entità del fabbisogno di abitazioni relativo alla popolazione, attuale e stimabile per il futuro e confrontarla con lo stock di offerta disponibile comprensiva dell'offerta potenziale derivante dall'attuazione degli strumenti urbanistici in vigore."* Si ricorda, quindi, che il Piano, nella determinazione della domanda, dovrà fare riferimento ai trend demografici e ai dati statistici disponibili (previsioni ISTAT anno 2018-2065, ulteriori studi prodotti da Regione Lombardia)<sup>9</sup>.

Si sottolinea, in particolare, che l'integrazione del PTR ai sensi della l.r. 31/2014 individua una metodologia (definita da analisi socio-economiche e territoriali) per la determinazione del fabbisogno abitativo che i PGT devono assumere, considerando:

- la domanda di alloggi residenziali prevedibile per l'arco temporale considerato in connessione ai trend demografici, in particolare riferiti al numero di famiglie;
- gli aspetti quantitativi e qualitativi dello stock edilizio esistente e previsto, cui si associano poi le relative strutture di servizi, valutando anche la quota in attuazione e quella che invece sarà necessario sostituire o riquilibrare poiché non rispondente alle esigenze e la quantità fisiologica da "accantonare" per consentire al mercato immobiliare la necessaria "fluidità".

Si tratta, quindi, di valutare l'entità del fabbisogno di abitazioni relativo alla popolazione attuale e stimabile per il futuro e confrontarla con lo stock di offerta disponibile, comprensiva dell'offerta potenziale derivante dall'attuazione degli strumenti urbanistici in vigore.

Al fabbisogno abitativo primario va poi aggiunto il fabbisogno secondario generato dal confronto tra domanda e offerta di abitazioni da adibire a usi diversi dalla residenza prevalente.

<sup>7</sup> La classificazione delle superfici da riportare nella Carta del Consumo di suolo deve rispettare i Criteri PTR definiti al cap. 4.2.

<sup>8</sup> Se, per esempio, la Superficie urbanizzabile aumenta/diminuisce rispetto a quanto previsto nel 2014 necessariamente anche la superficie urbanizzata o quella naturale/agricola deve aumentare/diminuire.

<sup>9</sup> Nel PTR (cap. 2.3.2) viene precisato che *"Per le previsioni di andamento della popolazione residente, i Comuni e le Province/CM possono fare riferimento ai servizi e agli studi statistici disponibili. Si richiamano in particolare quelli di Istat e Regione, che considerano diverse ipotesi di crescita (solitamente distinte in bassa, alta e media) in ragione di differenti assunzioni sull'andamento della fecondità. A fronte della rilevata difficoltà di utilizzo di tali stime (ad esempio per evidente incongruenza con le dinamiche di popolazione in atto) è possibile procedere alle stime di variazione della popolazione e delle famiglie sulla base dei trend registrati in un arco temporale significativo (ad esempio ultimo ventennio)."*

Rispetto alle indicazioni fornite nello studio propedeutico (in particolare nella Relazione e nella tavola 11VAS) si forniscono alcune considerazioni.

Per quanto attiene la previsione (o la riconferma) di aree per funzioni non residenziali (cfr. interventi per il rafforzamento delle attività economiche locali a Bardello e ampliamento di ambiti produttivi a Malgesso) si ricorda che i criteri PTR (cap. 2.3.3) prevedono che nel DdP venga stimato il **fabbisogno per altre funzioni urbane** valutando sia la domanda endogena (generata dai processi demografici interni ai singoli comuni), sia la domanda esogena (generata da fattori di attrattività del comune rispetto ad altri territori), specificando per entrambe le analisi conoscitive utili alla stima complessiva. Ciò al fine di dimostrare la sostenibilità delle trasformazioni (ri)proposte dal DdP per le funzioni non residenziali.

In relazione all'eventuale recupero del sistema delle cascine storiche o alla possibilità di ricondurre ad residenziale le strutture rurali, si ricorda a tal proposito che la l.r. 12/2005 prevede che il Piano delle Regole *"individui gli edifici esistenti non più adibiti ad usi agricoli"*, (art. 10 c.4 lett. a 3), dettando, per tali edifici, la normativa d'uso specifica anche non in conformità con quanto previsto dal titolo terzo della parte seconda della legge di governo del territorio (normativa altrimenti prevalente sulle norme e le previsioni del PGT per le aree agricole ai sensi dell'art. 61 della citata legge). Tale specifica individuazione sarà utile anche al fine di una corretta valutazione di compatibilità delle previsioni comunali rispetto alle politiche provinciali di tutela del territorio agricolo.

Per quanto riguarda le previsioni di connessioni della rete di mobilità dolce da realizzare attraverso la riqualificazione di sentieristica esistente, si suggerisce di prestare particolare attenzione nella progettazione dei tracciati che interessano aree naturali protette, evitando, in particolare, di creare episodi di frammentazione e impermeabilizzazione del suolo e valutandone nello specifico la sostenibilità ambientale e l'incidenza nell'ambito dei relativi studi (o rapporti).

Si ricorda, infine, che Regione Lombardia ha approvato la legge in materia di rigenerazione urbana l.r. 18 del 26.11.2019 *"Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali"*, che prevede specifici adempimenti comunali, al fine di valutare l'opportunità di attuarli in modo coordinato e coerente con il procedimento in itinere:

- individuazione con delibera di Consiglio Comunale degli ambiti di rigenerazione, per i quali i comuni possono prevedere azioni di semplificazione dei procedimenti, incentivazione, usi temporanei e sviluppo di studi di fattibilità;
- deliberazione comunale di individuazione degli ambiti di esclusione dall'applicazione della disciplina per il recupero dei piani terra;
- individuazione nel documento di piano delle attività produttive e logistiche, da localizzare prioritariamente negli ambiti di rigenerazione.

In relazione alla DGR n. XI/695 dell'ottobre 2018 *"Recepimento dell'intesa tra il governo, le regioni e le autonomie locali, concernente l'adozione del regolamento edilizio-tipo, di cui all'articolo 4, comma 1 sexies, del Decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, n. 380"* (punto 4), si porta in evidenza che le definizioni aventi incidenza sulle previsioni dimensionali urbanistiche devono avere efficacia a partire dal primo aggiornamento complessivo di tutti gli atti del PGT.

Anche, per quanto attiene al tema del rischio idrogeologico, si ricorda che i Comuni sono tenuti a verificare e/o aggiornare il proprio strumento urbanistico con il PGRA (D.G.R. n. X/6738 del 19/06/2017 *"disposizioni regionali concernenti l'attuazione del piano di gestione dei rischi di alluvione (PGRA) nel settore urbanistico"*) relativo alle aree allagabili e con il Regolamento Regionale n. 7/2017 sull'invarianza idraulica nei tempi previsti dall'art. 5 della l.r. n. 31/2014.

Varese, 19.11.2020

IL RESPONSABILE DELL'ISTRUTTORIA  
Dott.ssa Lorena Perri

IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO  
Dott.ssa Lorenza Toson

Documento informatico sottoscritto con firma digitale ai sensi della vigente normativa.