

## Parte I

### Il governo del territorio in Lombardia: la legislazione regionale e provinciale

#### 1. Il quadro legislativo

##### 1.1. I contenuti del Documento di piano: le disposizioni dall'art. 8 Lr. 12/2005 smi

La legislazione lombarda in materia di piani territoriali e comunali è stata profondamente innovata tramite la Lr. 11 marzo 2005, n. 12 sia a livello concettuale, con l'introduzione del concetto di "governo del territorio", sia a livello fattivo tramite l'introduzione di nuovi strumenti di pianificazione: all'art. 7, c. 1 viene sancito che *"il piano di governo del territorio [...] definisce l'assetto dell'intero territorio comunale ed è articolato nei seguenti atti: a) il documento di piano; b) il piano dei servizi; c) il piano delle regole"*: innovazione, questa, radicale rispetto all'istituto del piano regolatore generale risalente alla Legge nazionale del 1942, configurandosi il nuovo strumento di governo del territorio come attrezzo maggiormente complesso, costituito da tre atti distinti, resi interdipendenti dalla processualità circolare che lo connota, al cui interno il Documento di piano si configura come il vettore delle strategie, obiettivi, azioni attraverso cui perseguire *"un quadro complessivo di sviluppo socio – economico e infrastrutturale, considerando le risorse ambientali, paesaggistiche e culturali a disposizione come elementi essenziali e da valorizzare"*.

Tra gli obiettivi perseguibili tramite Documento di piano si pone: *i)* l'identificazione d'una visione inserita in scenari di scala provinciale; *ii)* l'articolazione di politiche locali coerenti con gli obiettivi e le strategie della pianificazione territoriale e regionale; *iii)* il riconoscimento della sostenibilità socio – economica del Welfare locale rispetto al quadro delle risorse attivabili; *iv)* la necessità di garantire una sostenibilità ambientale delle scelte, attraverso la valutazione della coerenza paesaggistico – ambientale delle previsioni di sviluppo rispetto ai caratteri peculiari del contesto<sup>1</sup>.

Diversamente dal Documento di piano, gli altri due strumenti (i Piani delle regole e dei servizi) risultano più settoriali, differenziandosi assai dalla natura di armamentario ricognitivo – programmatorio del Documento di piano: il Piano delle regole, trattato nel dettaglio all'art. 10 della Lr. 12/2005, è la componente del Pgt che tratta la regolamentazione dei differenti ambiti urbani identificati, entrando nel dettaglio dei modi di intervento tramite cui agire sul patrimonio edilizio esistente, sugli spazi agricoli e sulla rete ecologica mentre il Piano dei servizi, disciplinato invece all'art. 9, configura gli assetti delle attrezzature e aree di fruizione comunitaria, a titolo pubblico e privato, stante il passaggio dalla precedente concezione quantitativa e pubblicistica di "servizio" alle nuove interpretazioni miranti a riconoscere come tali anche spazi o servizi di proprietà non necessariamente pubblica, ma di fruizione generale.

Proprio in relazione ai contenuti che ambedue gli strumenti trattano, è ineludibile la loro stretta corrispondenza al Documento di piano, assecondando una logica integrata mirante a riconoscere tutte le potenziali relazioni in grado d'incrementare la sinergia tra le diverse componenti, di tipo ambientale e sociale, che confluiscono in un Piano di governo del territorio; in questo senso, il Documento di piano non è strumento conformativo del regime dei suoli (funzione riservata invece ai Piani delle regole e dei servizi), e la sua durata non illimitata (dovendo necessariamente redigersi ogni cinque anni) prelude alle mutazioni nel tempo degli scenari e degli assetti, sicché dall'evoluzione parallela di tali strumenti nei diversi fenomeni in atto, così come dal puntuale monitoraggio delle peculiarità insediative, infrastrutturali e ambientali, nella formulazione del Documento di piano s'identificherà un quadro d'azioni finalizzate a materializzare le strategie e gli obiettivi emersi: *x)* dalle volontà degli Ammini-

---

<sup>1</sup> Sempre per quanto riguarda il Documento di piano, esso deve tenere in considerazione una serie di fattori quali i suggerimenti e le proposte derivanti da parte dei soggetti interessati già all'avvio della redazione del Piano di governo del territorio, favorendo la possibilità di partecipare all'iter di formazione delle scelte di piano in modo attivo e trasparente, favorendo un avvicinamento da parte della popolazione nel suo complesso per l'assunzione di scelte d'impatto decisivo sulla vita della comunità.

stratori, **y**) dagli esiti dei suggerimenti e proposte presentati dalla cittadinanza e dai soggetti interessati (ex art. 13, c. 2 della Lr. 12/2005)<sup>2</sup>, **z**) dagli indirizzi e indicazioni provenienti dalla pianificazione sovraordinata e settoriale.

In sintesi, il Documento di piano è dunque strumento ricognitivo e programmatico dell'intero assetto comunale (anche comprendendovi l'ipotesi degli ambiti di trasformazione urbana, pur senza capacità cogente e per la cui attuazione andrà fatto riferimento ai successivi strumenti della concertazione urbanistica) mentre il governo del tessuto urbano consolidato e degli spazi agricoli ed ecologici<sup>3</sup>, in coerenza con gli indirizzi del Documento di piano, avrà luogo coi Piani dei servizi e delle regole<sup>4</sup>.

In coerenza col documento relativo alle *“Modalità per la pianificazione comunale”* approvato con deliberazione di Giunta Regionale 29 dicembre 2005, n. 1681 *“si riconoscono i seguenti principi [...] come essenziali e caratterizzanti la qualità e il grado d'innovazione dei nuovi strumenti di governo del territorio, indipendentemente dai diversi contesti territoriali e socio – economici presenti nell'ambito regionale”*: **i**) applicazione del criterio di sostenibilità nelle attività di pianificazione; **ii**) sviluppo della dimensione strategica nella elaborazione degli obiettivi di piano; **iii**) completezza e adeguatezza nella costruzione del quadro delle conoscenze del territorio; **iiii**) pubblicità e trasparenza nella formazione degli strumenti; **iv**) partecipazione dei cittadini e associazioni al processo di costruzione dei Pgt.

Rilevante è poi il Piano territoriale regionale, approvato dal Consiglio con Dcr. 19 gennaio 2010, n. 951, contenente tra l'altro: **x**) la lettura del territorio condotta attraverso una logica sistemica, entro la quale dare senso ed efficacia all'azione di progettazione urbanistica degli enti locali; **y**) l'individuazione di obiettivi, tematici e specifici per sistemi territoriali, da perseguire per tutti i soggetti presenti sul territorio e da declinare in tutte le sedi pianificatorie; in tal senso, l'art. 20 della Lr. 12/2005 *“riconosce al Ptr la valenza di quadro di riferimento per la valutazione di compatibilità degli atti di governo del territorio degli Enti territoriali, in particolare di Comuni e Province; ciò implica che l'assunzione degli obiettivi di Ptr all'interno delle politiche e strategie dei Piani alle diverse scale deve essere esplicita e puntualmente riconoscibile”* e, proprio in relazione alle indicazioni del Ptr, *“i Comuni in sede di predisposizione del Documento di piano del Pgt, devono indicare i Sistemi territoriali riconosciuti nella proposta di Ptr, cui fanno riferimento per la definizione delle proprie strategie e azioni”*.

Così come la Regione Lombardia, anche la Provincia di riferimento incide tramite i propri Piani territoriali di coordinamento sulle scelte pianificatorie dei singoli comuni, fornendo: **i**) un quadro dei programmi e piani di scala provinciale e regionale, evidenziando gli eventuali interventi e/o azioni che interessino ogni territorio comunale e di cui la pianificazione locale deve, necessariamente, tener conto; **ii**) le conoscenze territoriali informatiche, che permettano di comporre il quadro di riferimento sovra-comunale, cui la componente strategica della pianificazione comunale deve relazionarsi e integrarsi<sup>5</sup>.

A seguito della necessità di considerare gli strumenti di pianificazione sovraordinata quali elementi di riferimento per identificare le strategie e obiettivi da perseguirsi nel Pgt, la Dgr 8/8138 riconosce per alcune categorie di Piani la necessità di ulteriori approfondimenti rispetto a quanto già definito dalla Lr. 12/2005; in tali casi è, infatti, necessario un ulteriore approfondimento (secondo quanto specifica il capitolo 2 del documento *“Modalità per la pianificazione comunale”*, approvato con Dgr. 29 dicembre 2005, n. 1681, qualora si determini almeno una delle seguenti condizioni: **i**) il Comune sia individuato

<sup>2</sup> L'acquisizione da parte del Comune di tali suggerimenti deve essere precorsa da adeguate forme di pubblicità e partecipazione, e deve avvenire entro un termine stabilito; i tempi possono essere scelti discrezionalmente dall'Amministrazione, che può provvedere poi nell'eventualità a concedere proroghe.

<sup>3</sup> E solo tali due strumenti risultano pienamente conformativi del regime dei suoli.

<sup>4</sup> Rispetto a quanto letteralmente contenuto nella Lr. 12/2005, Regione Lombardia s'è ulteriormente pronunciata tramite Dgr. 1 ottobre 2008, n. 8/8138 in merito ai Piani di governo del territorio con popolazione compresa tra 2001 e 15000 abitanti, in attuazione dell'art. 7, c. 3 della Lr. 12/2005, per una necessità emersa considerando come appartenga a tale classe demografica circa la metà dei comuni lombardi, dove risiede il 45% della popolazione complessiva e la cui estensione territoriale corrisponde al 53% della superficie regionale.

<sup>5</sup> Oltre a ciò, le Province possono individuare particolari ambiti, all'interno dei quali i Pgt comunali devono obbligatoriamente considerare determinati temi o elaborare specifici approfondimenti conoscitivi ritenuti prioritari e qualificanti, anche per le realtà territoriali di Comuni di media e medio – piccola dimensione.

come polo attrattore dal Piano territoriale di coordinamento provinciale, ex art. 9, c. 5 della Lr. 12/2005; **ii**) il Comune sia caratterizzato da rilevanti fenomeni di natura turistica; **iii**) il Comune appartenga alla prima cintura dei comuni capoluogo di Provincia; **iv**) il Pgt comunale contenga proposte di modifiche o integrazioni della programmazione provinciale o regionale, ex art. 8, c. 1, lett. a) della Lr. 12/2005; **v**) il Pgt comunale contenga scelte di rilevanza sovracomunale in applicazione dell'art. 15, c. 2, lett. g), della Lr. 12/2005.

Nel caso in cui il comune non rientri in tali categorie, vanno comunque considerati i seguenti fattori: **a**) gli assetti e le dinamiche di funzionamento del sistema insediativo (in modo particolare per i Comuni che si relazionano con i sistemi territoriali metropolitano e pedemontano); **b**) l'organizzazione e le tendenze evolutive delle attività economiche; **c**) i caratteri degli ambiti agricoli e il valore agroforestale del territorio (in modo particolare per i Comuni che si relazionano con i sistemi territoriali della montagna, dei laghi, della pianura irrigua e dei grandi fiumi); **d**) i caratteri del sistema infrastrutturale e della mobilità; **e**) i caratteri e i problemi ambientali emergenti; **e**) le caratteristiche e le vulnerabilità paesaggistiche del territorio; **f**) la presenza di aree d'interesse archeologico, di beni storico/monumentali e di siti interessati da habitat naturali d'interesse comunitario; **g**) la componente geologica, idrogeologica e sismica, redatta ai sensi dei criteri e indirizzi approvati con Dgr. 22 dicembre 2005, n. 1566.

Un ulteriore aspetto d'eccezionale rilievo concerne l'opportunità e necessità d'introdurre nel Pgt i contenuti paesaggistici (sempre in applicazione del documento "*Modalità per la pianificazione comunale*"), da finalizzarsi alla costruzione della Carta condivisa del paesaggio e della Carta delle sensibilità/vulnerabilità paesaggistiche del territorio comunale, ivi indicate.

Riconsiderando i punti sanciti dalla Lr. 12/2005, nel Documento di piano occorrerà:

- a) individuare gli obiettivi strategici di sviluppo, miglioramento e conservazione (art. 8, c. 2, lett. a), essenzialmente dimostrandone la compatibilità alla luce di alcuni criteri, introdotti dalla Dgr Dgr. 29 dicembre 2005, n. 1681: **i**) la coerenza con le previsioni/disposizioni a efficacia prevalente contenute in atti di programmazione e/o pianificazione sovraordinata; **ii**) la sostenibilità ambientale; **iii**) l'efficacia della salvaguardia, valorizzazione e riqualificazione paesaggistica; **iv**) la coerenza con gli obiettivi individuati nel Ptr (nel caso di Limbiate, il sistema da considerare è quello della fascia dell'alta pianura, con particolare riferimento ai paesaggi dei ripiani diluviali e dell'alta pianura asciutta);
- b) determinare gli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo del Pgt (art. 8, c. 2, lett. b), dimostrandone la compatibilità rispetto ai seguenti principi: **i**) riqualificazione di parti di territorio degradato o sottoutilizzato; **ii**) minimizzazione di consumo di suolo libero; **iii**) utilizzazione ottimale delle risorse territoriali, paesaggistiche, ambientali ed energetiche; **iv**) ottimizzazione dell'assetto viabilistico e della mobilità; **v**) ottimizzazione delle dotazioni di servizi d'interesse pubblico o generale;
- c) formulare politiche d'intervento e linee d'azione per i sistemi funzionali della residenza, delle attività produttive primarie, secondarie, terziarie, ecc. (art. 8, c. 2, lett. c), verificandoli alla luce dei seguenti criteri: **i**) coerenza rispetto agli obiettivi strategici individuati; **ii**) coerenza d'eventuali previsioni di rilevanza sovracomunale rispetto ai livelli della gerarchia urbana riconoscibili nel contesto territoriale di riferimento; **iii**) compatibilità con l'assetto viabilistico e della mobilità (esistente e previsto); **iv**) ricerca della razionalizzazione complessiva degli insediamenti; **v**) realizzazione di effetti sinergici positivi tra le diverse politiche settoriali; **vi**) compatibilità con la distribuzione (esistente e prevista) del sistema dei servizi pubblici e d'interesse pubblico e generale (anche a scala sovracomunale);
- d) individuare puntualmente gli ambiti di trasformazione (art. 8, c. 2, lett. e) mediante rappresentazioni grafiche in scala adeguata e verificandoli alla luce dei seguenti criteri: **i**) coerenza rispetto agli obiettivi strategici individuati nonché alle politiche d'intervento per i sistemi funzionali della residenza, delle attività produttive primarie, secondarie, terziarie, ecc; **ii**) interessamento di parti di città o di territorio caratterizzate da processi di dismissione già conclusi o in atto; **iii**) interes-

samento di parti di città o di territorio caratterizzate da stati d'abbandono o degrado urbanistico e/o paesaggistico.

Inoltre, per ogni ambito di trasformazione dovranno essere stabilite le modalità attuative, evidenziando in particolare: **i)** gli indici urbanistico/edilizi applicabili; **ii)** le vocazioni funzionali insediabili, fissando le relative percentuali massime nell'ipotesi di realizzazione di mix funzionali; **iii)** i criteri di tutela e valorizzazione paesaggistica, storico/monumentale ed ecologica, nonché le linee d'intervento per la riqualificazione e/o il recupero paesaggistico; **iv)** i requisiti di qualità edilizia ed efficienza energetica; **v)** l'applicazione di eventuali elementi di premialità; **vi)** le principali connotazioni d'assetto urbano; **vii)** i criteri di negoziazione per la concreta attuazione degli interventi (il Documento di piano potrà altresì individuare ambiti di trasformazione di limitata estensione che, in quanto già dotati di tutte le opere di urbanizzazione, potranno essere assoggettati a semplice permesso di costruire); **viii)** gli specifici criteri applicativi nel caso in cui sia previsto l'utilizzo della compensazione, della perequazione e dell'incentivazione urbanistica.

<b>Legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 Art. 8</b>	<b>Dgr. 6181/2005, cap. 2 delle "Modalità per la pianificazione comunale"</b>
<b>C. 1</b>	
<p><i>"a) il quadro ricognitivo e programmatico di riferimento per lo sviluppo economico e sociale del comune, anche sulla base delle proposte dei cittadini singoli o associati e tenuto conto degli atti di programmazione provinciale e regionale, eventualmente proponendo le modifiche o le integrazioni della programmazione provinciale e regionale che si ravvisino necessarie"</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. l'indagine sul sistema socio/economico locale (es. analisi dei caratteri del sistema produttivo/commerciale, della popolazione attiva, del quadro occupazionale, dello sviluppo economico in atto, della lettura dei trend evolutivi);</li> <li>2. l'indagine sul sistema socio/economico (es. analisi delle dinamiche e dei caratteri della popolazione, delle forme di organizzazione sociale, delle specificità culturali e tradizionali, degli stili di vita, del sistema dei servizi);</li> <li>3. le indicazioni degli atti di programmazione emanati da Enti sovracomunali e da altri soggetti con influenza diretta sulla pianificazione (es. Rfi, Fnm, Anas, ecc.), nonché strumenti di programmazione settoriale (Piani di emergenza comunali o intercomunali ai sensi della Lr. 16/2004, ecc.);</li> <li>4. i vincoli amministrativi definiti dalla legislazione vigente quali i vincoli militari, il vincolo idrogeologico, le fasce di rispetto degli elettrodotti, dei depuratori, dei pozzi di captazione di acqua destinata al consumo umano, dei cimiteri, delle aziende a rischio d'incidente rilevante, ecc.</li> <li>5. la raccolta di istanze e proposte provenienti dai cittadini, singoli o in forma associata</li> </ol>
<p><i>"b) il quadro conoscitivo del territorio comunale, come risultante dalle trasformazioni avvenute, individuando i grandi sistemi territoriali, il sistema della mobilità, le aree a rischio o vulnerabili, le aree di interesse archeologico e i beni di interesse paesaggistico o storico - monumentale, e le relative aree di rispetto, i siti interessati da habitat naturali di interesse comunitario, gli aspetti socio - economici, culturali, rurali e di ecosistema, la struttura del paesaggio agrario e l'assetto tipologico del tessuto urbano e ogni altra emergenza del territorio che vincoli la trasformabilità del suolo e del sottosuolo"</i></p>	<p>Le informazioni devono essere finalizzate a letture incrociate per comprendere:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. assetto e dinamiche di funzionamento dei sistemi insediativi;</li> <li>2. organizzazione e tendenze evolutive delle attività economiche;</li> <li>3. caratteri e problemi ambientali emergenti;</li> <li>4. caratterizzazioni e vulnerabilità paesaggistiche del territorio;</li> <li>5. assetto idrogeologico e relative classi di rischio;</li> <li>6. valore agroforestale del territorio.</li> </ol>

	<p>Coinvolgimento di Province e Comuni contermini per:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. inquadrare la realtà comunale nel contesto territoriale di appartenenza nonché rispetto ai sistemi territoriali finitimi in riferimento all'assetto insediativo e infrastrutturale, alle dinamiche socio/economiche, ai sistemi ambientali, rurali e paesaggistici, alla configurazione e all'assetto idro/geologico del territorio, tenendo conto delle indicazioni provenienti dalla pianificazione sovraordinata;</li> <li>2. indagare le peculiarità e i processi propri del livello locale in riferimento ai diversi aspetti indicati, secondo le diverse chiavi di lettura e nelle loro interazioni con lo scenario di scala più ampia.</li> </ol> <p>Il quadro conoscitivo deve indagare i diversi sistemi funzionali:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. sistema delle infrastrutture e della mobilità: analizzare i problemi relativi al sistema territoriale, a quello urbano e alle sue componenti e valenze nei suoi rapporti col sistema economico e dei servizi, in attenzione alla rete minore e al significato storico/culturale e paesaggistico d'alcuni tracciati, valutando inoltre la mobilità del territorio analizzato rispetto ai poli attrattori e d'intermodalità individuati dal Ptcp;</li> <li>2. sistema urbano: le indagini sul sistema urbano e insediativo considerino gli aspetti funzionali e morfologici/tipologici che caratterizzano il territorio e il paesaggio urbano, nonché i processi socio/economici e culturali, i piani e progetti che ne hanno generato gli attuali usi, la configurazione e le relazioni col territorio, il tutto rimarcando le diverse fasi di sviluppo del sistema urbano, la stratificazione delle regole insediative, le trasformazioni dei sistemi funzionali, l'evoluzione dell'assetto morfologico e tipologico del tessuto urbano ed edilizio, il sistema dei servizi e l'evoluzione del rapporto tra forma urbana e forma del territorio (paesaggio urbano ed extraurbano);</li> <li>3. sistema agricolo: individuare la dinamica evolutiva di usi e funzionamento produttivo, assetto attuale e processi di costruzione del paesaggio rurale, consistenza e caratteri storico/tradizionali del patrimonio edilizio, struttura idrografica e sistemi ambientali, situazioni di criticità ambientale o marginalità rurale, elementi intrusivi di frammentazione ambientale e paesaggistica; porre a fuoco processi socio/economici e culturali nonché le politiche sovraordinate in grado d'influire sulla fruizione o valorizzazione paesaggistica;</li> <li>4. aree e beni di particolare rilevanza, esaminando in modo puntuale i beni immobili e le aree che rivestono particolare interesse e rilevanza sul profilo archeologico, storico/monumentale, naturalistico e paesaggistico, oltre alle situazioni con vulnerabilità e rischio</li> </ol>
--	--

<p><i>“c) assetto geologico, idrogeologico e sismico”</i></p>	<p>Il Documento di piano deve contenere la definizione dell'assetto geologico, idrogeologico e sismico comunale, mettendo in luce:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. dinamiche in atto;</li> <li>2. criticità (socio – economiche, ambientali, paesaggistiche e territoriali)</li> <li>3. potenzialità del territorio;</li> <li>4. opportunità che s'intendono sviluppare.</li> </ol>
<p><b>C. 2</b></p>	
<p><i>“a) individua gli obiettivi di sviluppo, miglioramento e conservazione che abbiano valore strategico per la politica territoriale, indicando i limiti e le condizioni in ragione dei quali siano ambientalmente sostenibili e coerenti con le previsioni ad efficacia prevalente di livello sovracomunale”</i></p>	<p>Gli obiettivi strategici comunali devono risultare:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. coerenti con eventuali previsioni di efficacia prevalente di livello sovracomunale;</li> <li>2. ambientalmente sostenibili, esplicitando limiti e condizioni;</li> <li>3. congrui dal punto di vista della sostenibilità ambientale e delle scelte operate rispetto a obiettivi dichiarati;</li> <li>4. espliciti delle sinergie con altri strumenti di pianificazione e programmazione;</li> <li>5. espliciti delle misure di mitigazione e compensazione ritenute necessarie con le coerenze paesaggistiche.</li> </ol>
<p><i>“b) determina gli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo del Pgt: nella definizione di tali obiettivi il documento di piano tiene conto della riqualificazione del territorio, della minimizzazione del consumo del suolo in coerenza con l'utilizzazione ottimale delle risorse territoriali, della definizione dell'assetto viabilistico e della mobilità, nonché della possibilità di utilizzazione e miglioramento dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, anche a livello sovracomunale”</i></p>	<p>Risulta discriminante, nell'individuazione degli obiettivi quantitativi di sviluppo, verificare la possibilità d'interessare:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. parti di città o di territorio urbano caratterizzate da dismissioni in atto;</li> <li>2. parti di città o di territorio caratterizzate da abbandono o degrado urbanistico e/o paesaggistico;</li> <li>3. parti di città o di territorio urbano caratterizzate da sottoutilizzo insediativo,</li> </ol> <p>considerando tali situazioni come importanti risorse territoriali da sfruttare e valorizzare in una logica di costruzione di politiche virtuose di riuso del territorio, verificandone quindi le potenzialità latenti o residue prima della presa in considerazione di nuove aree non urbanizzate.</p>
<p><i>“c) determina, in coerenza con i predetti obiettivi e con le politiche per la mobilità, le politiche di intervento per la residenza, ivi comprese le eventuali politiche per l'edilizia residenziale pubblica, le attività produttive primarie, secondarie e terziarie, ivi comprese quelle della distribuzione commerciale, evidenziando le scelte di rilevanza sovracomunale”</i></p>	<p>Formulare, in coerenza con le politiche per la mobilità, specifiche politiche d'intervento e linee d'azione per la residenza (incluso il settore dell'edilizia residenziale pubblica) e per le attività produttive primarie, secondarie e terziarie, con attenzione alle politiche inerenti la distribuzione commerciale.</p> <p>Eventuali previsioni d'insediamento di attività economiche generatrici d'importanti interventi di trasformazione territoriale devono:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. derivare in modo stretto da valutazioni effettuate a scala sovracomunale per verificarne la congruità e la sostenibilità;</li> <li>2. essere valutate per le ricadute e per gli impatti generati a scala locale e sovracomunale, nonché attraverso studi di prefattibilità qualora ritenuto opportuno;</li> <li>3. essere relazionate e adeguate al ruolo che la specifica realtà comunale riveste rispetto ai diversi livelli di gerarchia urbana riconoscibili nel contesto territoriale di riferimento.</li> </ol>

<p><i>“d) dimostra la compatibilità delle predette politiche di intervento e della mobilità con le risorse economiche attivabili dalla pubblica amministrazione, anche in relazione agli effetti indotti sul territorio contiguo”</i></p>	<p>Ciò implica che gli interventi previsti debbano essere connotati anche dal rispetto alla scala di priorità dell'amministrazione, da costruirsi tenendo conto delle risorse economiche a disposizione o, comunque, attivabili anche attraverso il diretto coinvolgimento di risorse private per la realizzazione delle previsioni di sviluppo territoriale e mediante l'utilizzo degli atti di programmazione negoziata.</p>
<p><i>“e) individua, anche con rappresentazioni grafiche in scala adeguata, gli ambiti di trasformazione, definendo i relativi criteri di intervento, preordinati alla tutela ambientale, paesaggistica e storico - monumentale, ecologica, geologica, idrogeologica e sismica, laddove in tali ambiti siano comprese aree qualificate a tali fini nella documentazione conoscitiva”</i></p>	<p>In riferimento agli ambiti di trasformazione il Documento di piano deve:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. determinare le connotazioni fondamentali d'ogni intervento (limiti quantitativi massimi, vocazioni funzionali da privilegiare, impostazione generale di progetto dal punto di vista morfo - tipologico, eventuali specifiche esigenze di dotazioni infrastrutturali e di servizi);</li> <li>2. connettere direttamente l'azione di sviluppo prevista alla più adeguata tipologia di strumento attuativo cui ricorrere in fase realizzativa, con l'eventuale eccezione degli interventi pubblici e di quelli d'interesse pubblico o generale;</li> <li>3. dettagliare puntuali criteri d'intervento per assicurare l'ottenimento, in fase realizzativa, d'un corretto inserimento ambientale e paesaggistico a elevata qualità progettuale;</li> <li>4. identificare i criteri d'intervento per ogni ambito di trasformazione in riferimento al rispetto e ottemperanza di specifici vincoli ovvero alla tutela di aspetti ambientali, paesaggistici, storico monumentali, ecologici, geologici, idrogeologici e sismici</li> </ol>
<p><i>“f) determina le modalità di recepimento delle previsioni prevalenti contenute nei piani di livello sovracomunale e l'eventuale proposizione, a tali livelli, di obiettivi di interesse comunale”</i></p>	<p>Applicando il principio della “maggior definizione” vanno precisate localmente le indicazioni sovracomunali, anche nella logica della co - pianificazione, e vanno esplicitati i meccanismi di recepimento ritenuti più opportuni, assicurando in tal modo la coerenza degli Enti alle diverse scale nelle azioni di governo del territorio.</p> <p>Il Documento di piano può anche, nell'ambito dell'identificazione delle proprie strategie di sviluppo locale, e attraverso le procedure previste dalla legge regionale, proporre modificazioni ai piani di livello sovracomunale ritenute necessarie ovvero proporre specifiche indicazioni per l'inserimento di particolari obiettivi d'interesse comunale ma caratterizzati da aspetti o ricadute territoriali di rilevanza più vasta.</p>
<p><i>“g) definisce gli eventuali criteri di compensazione, di perequazione e di incentivazione”</i></p>	<p>La scelta d'avvalersi della perequazione è rimessa alla determinazione dell'Ente Locale ed è pertanto un'opzione facoltativa e non obbligatoria. Tale possibilità d'opzione è da attribuirsi all'ancora scarsa disponibilità di esperienze compiute, oltre all'indubbia complessità progettuale e gestionale.</p> <p>La perequazione è circoscritta alla pianificazione attuativa, sulla base dei criteri definiti nel Documento di piano coerentemente con gli obiettivi quantitativi di sviluppo fissati.</p>

Per verificare in qual misura gli esiti del Documento di piano debbano risultare connessi alle elaborazioni effettuate tramite processo di Valutazione ambientale strategica, si consideri il par. 1.3., art. 4 della Lr. 12/2005 e le relative integrazioni apportate tramite Dgr 8/10971/2009.

1.2. La disciplina commerciale nel Documento di piano: la Dcr. 13 marzo 2007, n. 8/352 e il vigente Codice del commercio della Regione Lombardia

E' importante sottolineare che la Lr. 12/2005 precisa esplicitamente che il Documento di piano deve, in coerenza cogli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo del territorio comunale e con le politiche da attuarsi per la mobilità, stabilire le politiche d'intervento della distribuzione commerciale, evidenziando le eventuali scelte a rilevanza sovracomunale; nel documento di Piano, pertanto, va garantita specifica attenzione al sistema commerciale locale e in particolare: *i*) alla funzionalità complessiva della rete commerciale; *ii*) alla distribuzione sul territorio comunale degli esercizi commerciali e alle corrispondenti potenzialità o carenze; *iii*) alla presenza e localizzazione delle diverse tipologie di vendita; *iv*) alla consistenza della rete commerciale nei nuclei d'antica formazione, evidenziando l'eventuale presenza di esercizi "storici" o di aree urbane a specifica funzionalità commerciale da valorizzare.

Di conseguenza, vanno focalizzate le politiche d'intervento per il settore commerciale finalizzandole ai seguenti obiettivi generali della politica regionale per il commercio:

- a) forte disincentivazione all'apertura di grandi strutture di vendita mediante la creazione di superfici di vendita aggiuntiva;
- b) riqualificazione di parti del tessuto urbano e di situazioni di degrado, in sinergia con le politiche di altri settori economici;
- c) rivitalizzazione e sostegno della funzione commerciale dei centri storici e dei nuclei urbani centrali;
- d) corretta distribuzione urbana delle attività commerciali, in stretta coerenza con le previsioni del Piano dei servizi, così da garantire un'adeguata disponibilità del servizio commerciale in tutto il territorio comunale.

Le previsioni insediative di attività commerciali, contenute in strumenti di pianificazione precedenti e non ancora attuate, vanno rigorosamente valutate per verificarne l'ammissibilità dell'inserimento nei nuovi Pgt, in termini di congruità e sostenibilità rispetto agli obiettivi sopra richiamati, verificandole altresì rispetto agli effetti generati sul territorio sotto il profilo commerciale, urbanistico (ivi comprese le relazioni col sistema della viabilità), paesaggistico e ambientale.

Analogamente, eventuali nuove previsioni di carattere commerciale di rilevanza sovracomunale vanno supportate da adeguate valutazioni condotte a scala più ampia rispetto al singolo confine comunale rispetto:

- a) all'accertamento dell'ambito di gravitazione della struttura commerciale da insediare;
- b) alla verifica della consistenza del sistema economico commerciale (esistente o previsto) nell'ambito territoriale di gravitazione;
- c) alla necessità di valutare preventivamente le ricadute e gli impatti generati alla scala locale e sovracomunale e sotto i vari aspetti di possibile incidenza (infrastrutturale, ambientale, paesaggistico, di dotazione dei servizi), nonché attraverso uno studio di prefattibilità che, anche ricorrendo a modelli matematici di simulazione, documenti lo stato di criticità della rete viabilistica esistente e il grado di incidenza dell'indotto derivante dall'attuazione dell'intervento programmato;
- d) al riconoscimento del livello d'accessibilità della localizzazione prescelta per l'intervento dal punto di vista dei servizi pubblici di trasporto;
- e) alla verifica di coerenza con le valutazioni di sostenibilità derivanti dal contemporaneo processo, da condursi nel documento di Piano, di Valutazione ambientale strategica.

Si riscontra che gli insediamenti di grandi strutture di vendita producono effetti su un ambito territoriale di norma più esteso di quello comunale e, come tali, devono essere classificati come insediamenti di portata sovracomunale ex art. 8, c. 2, lett. c), e art. 15, c. 2, lett. g) della Lr. 12/2005.

È importante sottolineare che, qualora le scelte di pianificazione comunale comportino la possibilità di realizzare interventi, trovano applicazione: *i)* il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114 smi, “*Riforma della disciplina relativa al settore commercio, a norma dell’art. 4, c. 4 della Legge 15 marzo 1997 n. 59*”; *ii)* Dl. 4 luglio 2006, n. 223 convertito nella Legge 4 agosto 2006 n. 248, “*Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all’evasione fiscale artt. 3, 4 e 5*”; *iii)* Dgr. 30 luglio 1999, n. VI/44532, “*Istituzione e riconoscimento dei corsi di formazione professionale per l’esercizio dell’attività commerciale relativa al settore merceologico alimentare, ai sensi dell’art. 5 del Decreto Legislativo 31 marzo 1998 n. 114*”; *iv)* Lr. 2 febbraio 2007, n. 1 (art. 5), “*Strumenti di competitività per le imprese e per il territorio della Lombardia*”; *v)* Dgr. 2 aprile 2008, n. 6919 – “*Semplificazione amministrativa in attuazione della Lr. 2 febbraio 2007 n. 1, (art. 5) – semplificazione di procedimenti ed eliminazione di certificazioni per l’avvio di attività economiche – 2° provvedimento*”; *vi)* Lr. 30 dicembre 2009, n. 33 (artt. 60, 125, 126, 133, allegati A, B), “*Testo Unico delle leggi regionali in materia di sanità*”.

La disciplina in materia di commercio persegue le seguenti finalità:

- a) la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa e la libera circolazione delle merci;
- b) la tutela del consumatore con particolare riguardo all’informazione, alla possibilità di approvvigionamento, al servizio di prossimità, all’assortimento e alla sicurezza dei prodotti;
- c) l’efficienza, modernizzazione e sviluppo della rete distributiva e l’evoluzione tecnologica dell’offerta, anche al fine del contenimento dei prezzi;
- d) il pluralismo e l’equilibrio tra le diverse tipologie delle strutture distributive e le diverse forme di vendita, con particolare riguardo al riconoscimento e valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese;
- e) la valorizzazione e salvaguardia del servizio commerciale nelle aree urbane, rurali, montane, insulari.

L’attività commerciale si fonda sul principio della libertà d’iniziativa economica privata ex art. 41 Cost. e viene esercitata nel rispetto dei principi contenuti nella L. 10 ottobre 1990, n. 287 recanti norme per la tutela della concorrenza e del mercato.

S’intendono:

- a) per *commercio all’ingrosso*, l’attività svolta da chiunque professionalmente acquista merci in nome e per conto proprio e le rivende ad altri commercianti, all’ingrosso o al dettaglio, o a utilizzatori professionali o ad altri utilizzatori in grande; tale attività può assumere la forma di commercio interno di importazione o d’esportazione;
- b) per *commercio al dettaglio*, l’attività svolta da chiunque professionalmente acquista merci in nome e per conto proprio e le rivende, su aree private in sede fissa o mediante altre forme di distribuzione, direttamente al consumatore finale;
- c) per *superficie di vendita d’un esercizio commerciale*, l’area destinata alla vendita, compresa quella occupata da banchi, scaffalature e simili; non costituisce superficie di vendita quella destinata a magazzini, depositi, locali di lavorazione, uffici e servizi;
- d) per *esercizi di vicinato* quelli con superficie di vendita non superiore a 150 m nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti, e a 250 mq nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti;
- e) per *medie strutture di vendita* gli esercizi aventi superficie superiore ai limiti di cui al punto d) e fino a 1.500 mq nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e a 2.500 mq nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti;
- f) per *grandi strutture di vendita* gli esercizi con superficie superiore ai limiti di cui al punto e);

- g) per *centro commerciale*, una media o una grande struttura di vendita in cui più esercizi commerciali sono inseriti in una struttura a destinazione specifica e usufruiscono di infrastrutture comuni e spazi di servizio gestiti unitariamente;
- h) per *superficie di vendita d'un centro commerciale* s'intende quella risultante dalla somma delle superfici di vendita degli esercizi al dettaglio in esso presenti;
- i) per *forme speciali di vendita al dettaglio* s'intende: **i)** la vendita a favore di dipendenti da parte di enti o imprese, pubblici o privati, di soci di cooperative di consumo, di aderenti a circoli privati, nonché la vendita nelle scuole, negli ospedali e nelle strutture militari esclusivamente a favore di coloro che hanno titolo ad accedervi; **ii)** la vendita per mezzo di apparecchi automatici; **iii)** la vendita per corrispondenza o tramite televisione o altri sistemi di comunicazione; **iv)** la vendita presso il domicilio dei consumatori.

### 1.3. L'integrazione della Vas nel processo di Piano

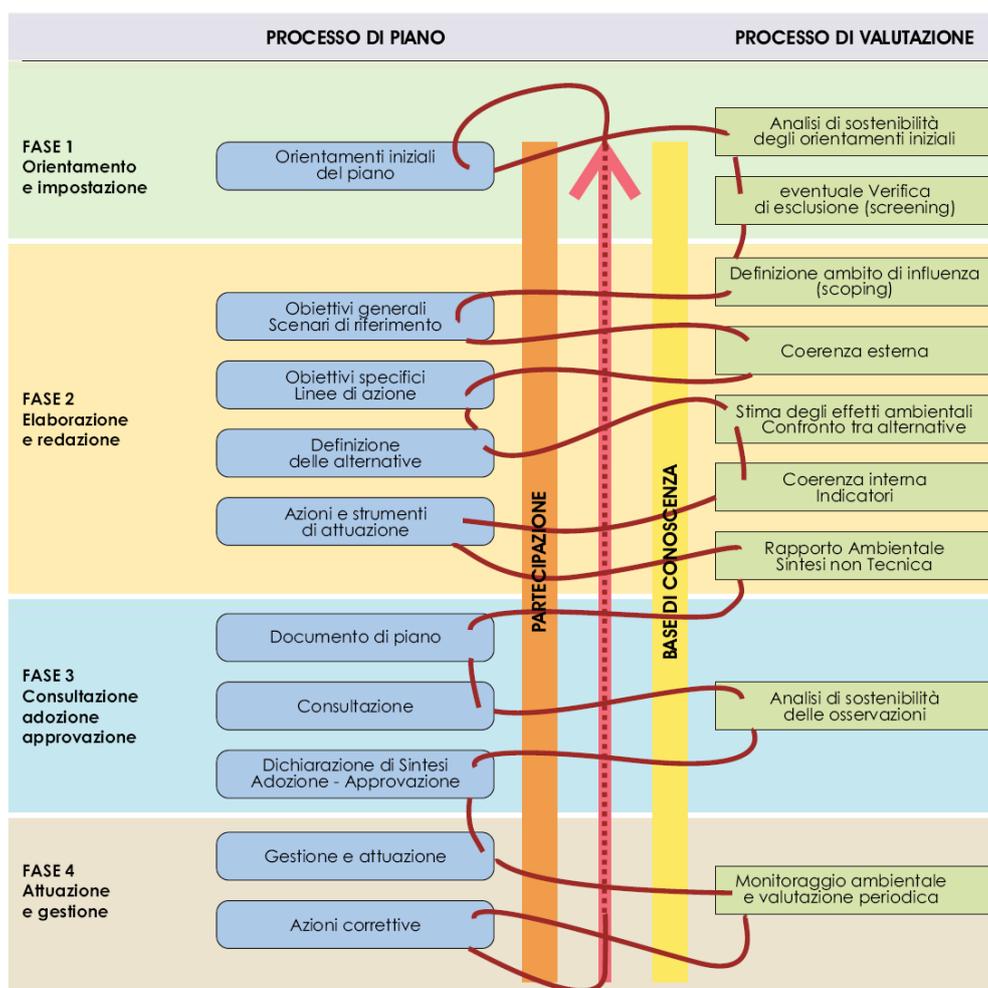
L'art. 4 della Lr. 12/2005 individua la Valutazione ambientale strategica (nel prosieguo Vas) come procedura fondamentale da accompagnarsi alle analisi e valutazioni inerenti al Documento di piano e, dunque, alle fasi ricognitiva e programmatica del Piano di governo del territorio, rendendola una prassi con valenza strategica e di coordinamento, pur senza valore conformativo per il regime dei suoi.

La Vas, finalizzata alla triplice redazione del Documento di scoping, del Rapporto ambientale e della Sintesi non tecnica, è quindi uno strumento che permette, grazie alla sua natura ciclica e trasversale ai diversi momenti di redazione del Pgt, di garantire due fattori cruciali quali la partecipazione e l'utilizzo di opportune basi di conoscenza: nel primo caso il riferimento è alla necessità, sorta nel tempo, di migliorare le occasioni di rendere l'iter di costruzione e approvazione dello strumento urbanistico comunale il più aperto e trasparente possibile e, proprio in questo senso, la Vas presuppone diverse conferenze di valutazione, in cui risulta possibile alla cittadinanza, nonché a tutti i soggetti o enti con specifici interessi o competenze, presentare contributi e pareri.

Come emerge dall'immagine successiva, indicativa del susseguirsi delle relazioni che s'instaurano tra procedura di Vas e costruzione del Documento di piano (l'unico dei tre strumenti a dover essere, per legge, sottoposto a valutazione ambientale), tanto la partecipazione quanto le basi di conoscenza sono elementi fondamentali su cui impostare l'intero esame della sostenibilità delle scelte urbanistiche<sup>6</sup> e, proprio nell'ottica di garantire l'utilizzo di indicatori innanzitutto per validare le scelte di Pgt e, poi, per monitorare nel tempo la sua incidenza sugli assetti ambientali e insediativi, l'art. 4 della Lr. 12/2005<sup>7</sup> appare strettamente interdipendente dall'art. 3, inerente la costruzione di Sistemi informativi territoriali.

<sup>6</sup> Uno dei fattori che caratterizzano la Vas è la sua configurazione come processo continuo che affianca l'intero ciclo di vita del piano, dalla sua redazione fino alla fase d'attuazione e gestione, il che si traduce nel mantenimento del processo analitico anche dopo l'approvazione del Pgt, permettendone quindi il monitoraggio e una valutazione periodica in grado di segnalare il degenerare di situazioni legate ai fattori di piano, conseguente possibilità d'intervento da parte dell'Amministrazione in modo tempestivo ed efficace.

<sup>7</sup> Il primo riferimento della Lr. 12/2005 è l'art. 4: "Al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile e assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente, la Regione e gli enti locali, nell'ambito dei procedimenti di elaborazione ed approvazione dei piani e programmi di cui alla direttiva 2001/42/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente e successivi atti attuativi, provvedono alla valutazione ambientale degli effetti derivanti dall'attuazione dei predetti piani e programmi"; inoltre, "La valutazione ambientale di cui al presente articolo è effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma e anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura di approvazione".



A livello comunale, configurandosi il Documento di piano come l'atto amministrativo in cui viene riportata la più approfondita descrizione dell'assetto quali/quantitativo dello scenario territoriale e ambientale, esso si configura come l'elaborato più prossimo al Rapporto ambientale che sostanzia la procedura di Vas; essa diventa così lo strumento di verifica della congruità delle scelte del Pgt con gli obiettivi dichiarati nel Documento di piano<sup>8</sup>, integrandosi nel processo di formazione dello strumento di governo del territorio comunale<sup>9</sup> e, proprio per la sua particolare natura, il Documento di piano considera obiettivi e indirizzi tanto di sviluppo strategico delle politiche territoriali quanto di sviluppo quantitativo del Pgt<sup>10</sup>, indirizzando all'utilizzo ottimale delle risorse in coerenza coi processi di riqualificazione dell'esistente e di contenimento dell'uso del suolo.

La disciplina regionale lombarda sulla valutazione ambientale e l'intervenuta disciplina paesaggistica hanno implicato, negli anni successivi all'entrata in vigore della Lr. 12/2005, un livello di dettaglio analitico e valutativo sempre maggiore, per il cui conseguimento occorre avvalersi della potenzialità dei Geographical Information Systems, tali da consentire approfondimenti analitici e impostazioni valutative/classificatorie impossibili fino a non molti anni addietro; perciò, l'identificazione dei macroscenari che la Giunta comunale ha assunto<sup>11</sup>, da raffrontarsi tanto agli strumenti di governo del terri-

<sup>8</sup> Ai sensi del c. 3 dell'art. 4, infatti, "la valutazione evidenzia la congruità delle scelte rispetto agli obiettivi di sostenibilità del piano e le possibili sinergie con altri strumenti di pianificazione e programmazione".

<sup>9</sup> A tal fine la valutazione ambientale strategica "individua le alternative assunte nell'elaborazione del piano o programma, gli impatti potenziali, nonché le misure di mitigazione o di compensazione, anche agro ambientali, che devono essere recepite nel piano stesso".

<sup>10</sup> Art. 10 bis, c. 4 della Lr. 23/2005: "preordinati alla tutela ambientale, paesaggistica e storico/monumentale, ecologica, geologica, idrogeologica e sismica".

<sup>11</sup> Cfr. in successivo par. 1.7., "Il documento d'indirizzo dell'Amministrazione sulle politiche per il Piano di governo del territorio".

torio provinciale come alle sollecitazioni derivanti dalla carta di geroriferimento dei contributi pervenuti all'avvio del procedimento, sarà sviluppata con tecnologie avanzate grazie agli sviluppi normativi e all'applicazione che ha finalmente trovato in Lombardia la direttiva Inspire e l'Intesa Stato - Regioni per potenziare e diffondere i sistemi informativi territoriali.

Dal quadro degli obiettivi individuati deriverà quindi la *matrice obiettivi/criteri* e la conseguente scelta degli indicatori conseguenti, col trattamento dei set d'indicatori che, attraverso la mappatura di base e il successivo *overlay* delle carte analitiche o l'applicazione di packages geostatistici, daranno vita al quadro conoscitivo<sup>12</sup> che dovrà, nel tempo, venire coinvolto dal monitoraggio per l'eventuale adeguamento delle azioni di piano.

#### 1.4. La dimensione paesaggistica: le relazioni tra il Ptr lombardo, il Ptc del Parco regionale delle Groane, il Ptcp della Provincia di Milano, il Ptcp della Provincia di Monza e Brianza

Alla dimensione paesaggistica va ricondotta anche la valutazione della sostenibilità delle scelte di Piano, impattanti sullo sviluppo del sistema insediativo e sulla loro incidenza agli spazi di pregio naturalistico: come, in realtà, viene detto in dettaglio nel testo successivo, considerare la dimensione paesaggistica implica riferirsi non solo agli spazi naturali di valore ma, per esteso, a tutti i beni urbani, ambientali e territoriali; in tale direzione, è utile considerare gli approfondimenti in materia paesaggistica espressi negli strumenti di pianificazione sovraordinata alla Variante generale al Pgt di Limbiate: il Ptr lombardo, il Ptc del Parco regionale delle Groane, il Ptcp della Provincia di Milano, il Ptcp della Provincia di Monza e Brianza.

#### *Il Ptr della Regione Lombardia*

Il Consiglio Regionale della Lombardia ha approvato in via definitiva il Piano territoriale regionale (Ptr) con deliberazione 19 gennaio 2010, n. 951<sup>13</sup>, e con natura ed effetti di Piano territoriale paesaggistico ex D.Lgs. 42/2004; il Ptr in tal senso recepisce consolida e aggiorna il Piano territoriale paesaggistico regionale (Ptp) vigente in Lombardia dal 2001, integrandone e adeguandone i contenuti descrittivi e normativi e confermandone l'impianto generale e le finalità di tutela; il Ptp diviene così sezione specifica del Ptr, mantenendo comunque una compiuta unitarietà e identità.

Con Dgr. 30 dicembre 2009, n. VIII/10962 8, la Giunta regionale ha altresì approvato il disegno definitivo di Rete ecologica regionale, già designata quale "*Infrastruttura prioritaria per la Lombardia nell'ambito del Piano territoriale regionale*" con Ddg. 3 aprile 2007, n. 3376 "*Aree prioritarie per la biodiversità nella pianura padana lombarda*", costituendo perciò strumento del Piano territoriale regionale.

Quanto a contenuti, un primo riferimento sulla disciplina paesaggistica insiste nel Piano territoriale paesaggistico regionale, vigente in Lombardia da quasi 10 anni<sup>14</sup> ed opportunamente integrato nel Piano territoriale regionale; non va tuttavia omissivo di considerare anche il disposto della legge 142/1990<sup>15</sup> dove la nozione di "paesaggio" non compariva minimamente in riferimento alle competenze provinciali, anche era sembrato del tutto evidente che la competenza in materia di pianificazione territoriale implicasse anche quella paesaggistica, come fu correttamente sostenuto, prima del Dpr. 616/1977, nei confronti dello Stato che, nei Decreti di trasferimento, aveva operato tale artificiosa scissione tra territorio e paesaggio; in tal senso la Giunta lombarda già nel 1996, col progetto di legge regionale "*Norme in materia di programmazione e pianificazione territoriale*" in attuazione della L.

<sup>12</sup> Lo stesso quadro conoscitivo che permetterà la redazione del Rapporto ambientale della Vas.

<sup>13</sup> Pubblicata in Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia n. 6, 3° Supplemento Straordinario del 11 febbraio 2010 con efficacia dal 17 febbraio 2010; gli elaborati del Ptr, integrati a seguito della Dcr 19 gennaio 2010, n. 951, sono stati pubblicati sul Burl 30 marzo 2010, n. 13, 1° Supplemento Straordinario.

<sup>14</sup> Già in forza della legge 431/1985 la Regione era tenuta, con riferimento ai beni e alle aree soggette al regime della legge 1497/1939 (normativa poi compresa nel D.Lgs. 490/1999) a sottoporre il proprio territorio a "*specifiche normative d'uso e di valorizzazione ambientale*".

<sup>15</sup> Che attribuivano alle Province ampie competenze in materia di pianificazione del territorio.

142/1990, aveva stabilito che il Piano territoriale di coordinamento provinciale, ai fini della tutela e valorizzazione delle risorse paesaggistiche e ambientali, individuasse:

- a) le principali classi tipologiche del territorio per la conservazione dei rispettivi caratteri paesaggistici fondamentali;
- b) gli spazi di particolare interesse paesaggistico/ambientale, includendovi le aree assoggettate a vincolo;
- c) i criteri per la trasformazione e l'uso del territorio indicando i livelli di tutela di: *i*) conservazione integrale; *ii*) tutela limitata a determinate componenti paesaggistiche; *iii*) trasformazione congiunta a interventi di valorizzazione paesaggistica.

In ogni modo, superate ora definitivamente le molte interruzioni che il percorso d'unificazione tra territorio e paesaggio ebbe a incontrare, va detto che nel Ptr di recente vigenza l'ottica è quella d'evitare contrasti con la sostenibilità economica, sociale e ambientale dello sviluppo locale, facendo del "*bene paesaggio*" un importante vettore di crescita per i comuni, che costituisca un'opportunità di promozione competitiva mediante un complesso integrato d'iniziative, che attraversi trasversalmente i temi della valorizzazione delle acque, del suolo e del territorio: mantenendo un'ottica di tutela, riqualificazione e valorizzazione del paesaggio, del patrimonio rurale e del territorio agroforestale s'intende favorire gli interventi che migliorino l'attrattività delle aree agricole e forestali e che contribuiscano allo sviluppo socio economico e al miglioramento della qualità della vita della popolazione e delle imprese locali.

#### *Il Ptc del Parco regionale delle Groane*

La porzione occidentale del territorio di Limbiate (circa il 30% della superficie comunale) ricade nel Parco delle Groane, classificato come parco regionale forestale e di cintura metropolitana<sup>16</sup> e la cui Variante generale del Piano territoriale di coordinamento è stata approvata con Dgr. 30 luglio 2004, n. 7/18476; gli obiettivi e le iniziative principali, disciplinate dalle norme del Ptc del Parco, intendono salvaguardare beni e funzioni come: *i*) la biodiversità vegetale nella sua articolazione in boschi, brughiere, siepi boscate, zone umide; *ii*) la biodiversità animale, con particolare riferimento alla fauna selvatica e ai suoi habitat naturali; *iii*) la morfologia, l'orografia e l'assetto idrogeologico del territorio vincolato; *iv*) la qualità delle acque; *v*) il paesaggio nelle sue visuali, nei suoi scorci panoramici, nelle sue vedute nonché nella sua articolazione nelle unità di paesaggio dei pianalti; *vi*) l'attività agricola nelle sue colture tradizionali, nel rispetto del paesaggio agrario; *vii*) gli edifici e giardini d'interesse storico<sup>17</sup>.

L'attuazione del Ptc negli strumenti urbanistici subordinati è disciplinata dall'art. 3 delle Nta: "*I rapporti tra il Ptc e gli strumenti di pianificazione territoriale sono regolati dalla legge. In sede di adeguamento degli strumenti urbanistici di pianificazione comunale al Ptc, le delimitazioni delle zone individuate dal Ptc medesimo vanno recepite utilizzando elementi fisicamente rilevabili sul terreno o, in mancanza, su elaborati cartografici a scala non inferiore a 1/10.000; tale recepimento, comunque, non può costituire variante al Ptc; quanto alla classificazione e alla disciplina delle diverse zone individuate dal Ptc, i Comuni possono procedere anche mediante mero rinvio – ricettizio o di produzione giuridica – al Ptc medesimo*".

Nella porzione di Parco delle Groane sul territorio limbiatese ricadono alcuni degli ambiti a elevata naturalità e particolare interesse ambientale, quali le zone di riqualificazione ambientale a indirizzo naturalistico e le zone di riqualificazione a indirizzo agricolo, oltre alla presenza delle fornaci, testimonianza di elevato interesse storico – architettonico.

<sup>16</sup> Istituito con Lr. 43/1988 ex art. 19, c. 2 della Lr. 30 novembre 1983, n. 86 smi.

<sup>17</sup> inoltre, il Consorzio dell'Ente ha predisposto piani per settori funzionali: tutela e potenziamento dei boschi, rimboschimenti, vegetazione spontanea; agricoltura; sistemazione e manutenzione del reticolo Idrografico superficiale; corsi d'acqua, stagni e zone umide; qualità delle acque; tutela della fauna; fornaci; zona edificata e norme paesaggistiche per la edificazione nel Parco; viabilità minore e ciclopedonale; zone naturalistiche; orti familiari; zona di interesse storico ambientale.

Nell'ultima variante generale del Ptc del Parco delle Groane si rinviene una ricca dotazione cartografica<sup>18</sup> a rappresentare i tratti morfologici, estetico/percettivi, ecologici del paesaggio, articolata sulla base di tre elaborati cartografici: a) la *Carta di descrizione degli elementi costitutivi per la definizione della carta del paesaggio*; b) la *Carta di caratterizzazione dello stato dei luoghi*, che restituisce gli elementi descrittivi del paesaggio esistente; c) la *Carta di sintesi delle classi di paesaggio*, espressiva d'un giudizio di sensibilità paesaggistica mediante il trattamento statistico multivariato degli indicatori derivati dalle base cartografiche a monte.

Il giudizio di sensibilità contenuto in questa tavola rappresenta l'espressione d'un valore paesaggistico multidimensionale, fondato: x) sulla persistenza dei caratteri qualitativi rispetto agli assetti originari, y) sul radicamento delle connotazioni morfologiche e culturali primigenie, dei fattori fisico – naturali e della matrice antropico – culturale stratificatasi negli insediamenti e infrastrutture storicamente rilevanti, z) nonché sulla tipicità/espressività del paesaggio individuato o, in buona sostanza, sul grado di conservazione della sua qualità rappresentativa, dettata dalla complessità e diversità visivo – percettiva.

L'insieme delle classificazioni assunte nel Ptc del Parco delle Groane rappresenta, pertanto, la ricomposizione del quadro di: i) *valori*: fattori caratterizzanti di rilevanza e sensibilità storico – paesaggistica e ambientale; ii) *disvalori*: fattori di potenziale alterazione, degrado e precarietà, tali da incidere negativamente sulla percezione paesaggistica; iii) *rischi*: processi di compromissione e instabilità territoriale.

La “*graduazione della sensibilità paesaggistica*” dei bacini del Parco è stata perciò individuata per stimare la sostenibilità delle trasformazioni naturali e antropiche, in maniera che le politiche di protezione e valorizzazione suggeriscano: i) gli elementi di rilevanza, ii) le condizioni di problematicità, iii) i fattori di precarietà, da potersi riversare nelle analisi e nella susseguente decisione del Pgt di Limbiate.

#### *Il Ptcp provinciale di Milano*

Il Piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp) recepisce il Piano paesaggistico regionale e integra il Piano del paesaggio lombardo per il territorio interessato, configurandosi come atto paesaggistico di maggior definizione rispetto alla scala regionale; assume, da un lato, le indicazioni di carattere ricognitivo, valutativo e dispositivo contenute nel Ppr e, dall'altro, le precisa, arricchendo il quadro di riferimento per i definitivi contenuti paesaggistici della pianificazione comunale; inoltre il Ptcp, in base alla lettura del paesaggio provinciale e considerando le priorità e indicazioni regionali, in particolare: i) individua le aree assoggettate a tutela ex Parte III del D.Lgs 42/2004 o incluse nella Rete Natura 2000; ii) identifica gli ambiti di paesaggio ex c. 2, art. 135 del D.Lgs. 42/2004, come articolazione delle unità tipologiche di paesaggio e degli ambiti geografici, a integrazione e specificazione dei documenti presenti nel Ptp, definendone i relativi indirizzi di tutela; iii) individua gli ambiti, sistemi ed elementi di rilevanza paesaggistica provinciale di prevalente valore naturale, quali sistemi geomorfologici di particolare connotazione paesaggistica, geositi, idrografia naturale e ambiti di elevata naturalità, integrità, biodiversità e produttività biologica; iv) individua gli ambiti, sistemi ed elementi di rilevanza paesaggistica provinciale a prevalente valore storico – culturale, quali aree archeologiche, sistema complessivo dei centri e nuclei storici, edifici e altri manufatti storici extraurbani, ivi compresi quelli dell'archeologia industriale, terrazzamenti e altri segni dell'organizzazione del paesaggio agrario, giardini, viali alberati, centuriazioni e sistemi della viabilità storica, sistemi dell'idrografia artificiale, opere d'arte; v) individua gli ambiti, sistemi ed elementi di rilevanza paesaggistica provinciale a prevalente valore simbolico sociale, quali luoghi della memoria storica, del culto, delle celebrazioni pittoriche e letterarie, con particolare riferimento alla letteratura turistica e di viaggio; vi) individua gli ambiti, sistemi ed elementi di rilevanza paesaggistica provinciale a prevalente valore fruitivo e visivo – percettivo, considerando la viabilità in funzione delle relazioni visuali col contesto, con particolare riferimento alle strade panoramiche e ai percorsi di fruizione ambientale, ricreativa e turistica, belvede-

<sup>18</sup> Derivante dagli elaborati della Variante generale del Ptc, adottata con Delibera dell'assemblea dei sindaci 29 maggio 2009, n. 16 e controdedotta con delibera 27 novembre 2009, n. 28.

re, visuali sensibili, punti di osservazione del paesaggio e landmark; **vii)** individua e articola le situazioni di degrado e compromissione paesaggistica o a rischio di degrado, ex art. 28 e Parte IV degli Indirizzi di tutela; **viii)** analizza criticamente i processi di crescita che hanno interessato il territorio negli ultimi decenni, segnalando i modelli positivi e negativi in rapporto alla entità della domanda di spazi da soddisfare; **ix)** individua e articola la rete verde provinciale e le correlate proposte di Plis e greenway; **x)** individua gli ambiti agricoli, con analisi dedicate degli specifici caratteri paesaggistici da tutelare; **xi)** stabilisce gli ambiti, sistemi ed elementi oggetto di specifica disciplina provinciale; **xii)** identifica gli ambiti, sistemi ed elementi oggetto di specifici programmi di valorizzazione e/o riqualificazione paesaggistica provinciale; **xiii)** esprime puntuali orientamenti per rivedere i Pgt comunali alla luce delle analisi e valutazioni di cui ai punti precedenti.

Non essendo stato ancora approvato a oggi (febbraio 2012) il Ptcp della nuova provincia di Monza e Brianza, occorre quindi riferirsi allo strumento provinciale vigente, in tal caso il Ptcp della provincia di Milano, e al Ptr ex Dcr. 19 gennaio 2010, n. 951; vediamo allora che:

<b>Articolo del Ptr</b>	<b>Contenuti del Ptp</b>	<b>Contenuti del Ptcp</b>
<i>art. 19, c. 11</i>	<i>Le Province in sede di formazione dei Ptc, provvedono: i. a verificare e integrare le reti viarie di prima applicazione (...); ii. a meglio definire i valori, le caratteristiche e le esigenze di tutela, anche per tratti, della viabilità di cui al precedente art.; iii. a fornire ai Comuni indirizzi per il coordinamento dei loro strumenti urbanistici in merito alla viabilità.</i>	<i>Il Ptcp individua e restituisce in cartografia i luoghi e i percorsi storici più significativi in relazione ai contesti paesaggistici attraversati e promuove lo sviluppo delle loro potenzialità fruibili e turistiche. In particolare individua: i. i tracciati storici e le strade panoramiche; ii. i principali punti di vista e gli ambiti di percezione del paesaggio; iii. i manufatti e le attrezzature di particolare valore storico – paesaggistico.</i>
<i>art. 20, c. 3</i>	<i>Il Ptcp deve contenere un'articolata lettura del territorio provinciale sotto il profilo paesaggistico, dalla quale emergano (...): i. ambiti di criticità, come rappresentati nella Tav. D del Ptp; tali ambiti sono disciplinati dalle procedure contenute nella normativa di piano; ii. ambiti di rilevanza regionale, come rappresentati nella Tav. B del Ptp.</i>	<i>Il Ptcp definisce inoltre nella normativa indirizzi, direttive e prescrizioni finalizzate alla loro tutela e valorizzazione nonché gli approfondimenti demandati ai comuni. Il Ptcp individua negli elaborati cartografici gli ambiti di valorizzazione, comprendenti beni e ambiti per i quali è prevista la conservazione e la valorizzazione dei caratteri fondamentali e peculiari, e quelli di trasformazione al fine del recupero delle loro potenzialità paesaggistiche.</i>

La sostenibilità delle trasformazioni e dello sviluppo insediativo costituisce l'obiettivo generale del Ptcp milanese, e in particolare due sono gli obiettivi riferiti al sistema paesaggistico – ambientale:

- a) **Obiettivo 01 – Compatibilità ecologica e paesaggistica ambientale delle trasformazioni:** persegue la sostenibilità delle trasformazioni rispetto alla qualità e quantità delle risorse naturali aria, acqua, suolo e vegetazione; presuppone altresì la verifica delle scelte localizzative per il sistema insediativo rispetto alle esigenze di tutela e valorizzazione del paesaggio, dei suoi elementi connotativi e delle emergenze ambientali;
- b) **Obiettivo 03 – Ricostruzione della rete ecologica provinciale:** prevede la realizzazione d'un sistema di interventi atti a favorire la ricostruzione della rete ecologica provinciale, la biodiversità e la salvaguardia dei varchi inedificati fondamentali al mantenimento e/o alla realizzazione dei corridoi ecologici.

L'idea di progetto fondante del Ptcp è quella della suddivisione in sistemi territoriali, precisando gli obiettivi strategici del sistema paesaggistico ambientale, della rete ecologica, dei vincoli paesaggistici – ambientali e delle unità paesaggistico – territoriali, come segue:

- a) *il sistema paesaggistico ambientale della provincia milanese*: gli obiettivi strategici di salvaguardia e valorizzazione del sistema paesaggistico – ambientale discendono dalle indicazioni regionali e individuano il livello intermedio della pianificazione territoriale quale livello ottimale per il governo ecosostenibile delle trasformazioni, riconoscendo al Ptcp stesso la valenza di piano di difesa del suolo e di tutela della natura e del paesaggio; a tal fine il Ptcp è impostato su un metodo interdisciplinare che assume l'ambiente come sistema complesso i cui obiettivi strategici sono strettamente interrelati: **i.** riqualificazione e sviluppo del sistema paesaggistico – territoriale, in cui i Programmi d'azione paesaggistica coinvolgono, oltre agli elementi e agli ambiti di interesse architettonico e paesaggistico, anche gli ambiti fluviali e i corridoi ecologici; **ii.** identificazione dei caratteri tipologici originali dei centri storici e loro valorizzazione attraverso una normativa che tuteli le componenti architettoniche espressive dell'edilizia locale; **iii.** valorizzazione dei nuclei d'origine rurale, sorti lungo la rete irrigua o lungo i percorsi storici, attraverso interventi di recupero che rispettino la morfologia degli insediamenti e il rapporto col paesaggio agrario circostante; **iv.** individuazione degli elementi storico – architettonici da sottoporre a interventi di restauro, per promuoverne la conoscenza e la fruizione sociale e turistica anche in relazione al contesto paesaggistico; **v.** identificazione dei percorsi d'interesse paesaggistico con specificazione dei punti panoramici, degli elementi geomorfologici, vegetazionali e storico – architettonici da sottoporre a progetti di valorizzazione paesaggistica; **vi.** individuazione degli ambiti di rilevanza paesaggistica e naturalistica e degli elementi del paesaggio agrario;
- b) *la rete ecologica*: la tutela e lo sviluppo degli ecosistemi, rispetto a cui il progetto di rete ecologica è strategico per riqualificare il paesaggio, evidenzia: **i.** i varchi della rete e l'adeguamento della normativa, in modo da evitare la saldatura dell'edificato; **ii.** la previsione di modalità connettive dei parchi urbani e delle aree di fruizione ricreativa col sistema dei parchi regionali, dei Plis e dei luoghi d'interesse storico – architettonico attraverso percorsi ciclopedonali, corridoi ecologici e interventi paesaggistici lungo i corsi d'acqua; **iii.** i progetti di corridoi ecologici connettivi per la realizzazione della rete ecologica provinciale;
- c) *il sistema dei vincoli paesaggistici – ambientali*: il Repertorio A del Ptcp vigente raccoglie e fornisce i principali dati di riferimento dei beni sottoposti a vincoli storici, paesaggistici e ambientali nel territorio provinciale; in riferimento al Testo unico sui beni culturali e ambientali vigente alla data d'approvazione del Ptcp (D.Lgs. 490/1999, oggi D.Lgs. 42/2004), sono stati censiti i beni d'interesse storico ex art. 2 del T.U., i beni paesaggistici e ambientali ex art. 139, i corsi d'acqua ex art. 146, lett. c), i parchi e le riserve naturali regionali ex art. 146, lett. f), gli usi civici ex art. 146, lett. h);
- d) *le unità paesaggistico – territoriali*: in base alle analisi del territorio provinciale, il Ptcp ha elaborato le Unità paesaggistico – territoriali, riportate sulla Tav. 6 e rappresentative di ambiti dove, per conformazione geomorfologica, copertura vegetazionale, tipi d'uso del suolo, si determinano situazioni territoriali riconoscibili come contesti geografici omogenei.

#### *Gli studi del Ptcp provinciale di Monza e Brianza*

Il Ptcp della provincia di Monza e Brianza ha terminato la sua fase di redazione e, dopo la presentazione ai sindaci dei 55 Comuni e ai presidenti dei Parchi regionali esistenti sul territorio provinciale, è stato adottato nella seduta del 22 dicembre 2011 con delibera consiliare n. 31/2011<sup>19</sup>.

Com'è noto, lo spazio provinciale brianzese versa in posizione intermedia tra la condizione della città e quella extraurbana e, se la Brianza ha tratto in passato da tale situazione benefici importanti, è ora for-

<sup>19</sup> Il 18 gennaio 2012 è stato pubblicato in Burl n. 3 l'avviso di adozione e deposito del Ptcp di Monza e Brianza; le sue prescrizioni non hanno efficacia immediata fino alla data in cui entrerà in vigore la sua approvazione, ma occorre comunque esaminarlo per la disamina della dimensione paesaggistica del territorio limbiatese.

temente a rischio di subire gli svantaggi dell'uno e dell'altro assetto per fenomeni (industrializzazione e urbanizzazione spinta prima e successivamente deindustrializzazione, dequalificazione funzionale, degrado infrastrutturale, ambientale e urbanistico) manifestatisi sull'intero territorio, che hanno offuscato le condizioni originali; per un verso la Brianza è divenuta così una campagna troppo urbanizzata, con alti costi d'insediamento e bassa qualità paesaggistica e ambientale; per un altro verso è ora una periferia metropolitana povera di qualità urbana e con rilevanti problemi d'accessibilità e promiscuità funzionale; si tratta perciò di ribaltare tali tendenze riconoscendone innanzitutto l'identità, la complessità territoriale, i fenomeni che l'interessano, le forme problematiche d'insediamento e utilizzo del suolo, i suoi caratteri naturali, sociali ed economici, avviando quindi un'azione di riqualificazione impegnata sui due fronti, urbano e rurale, per convertire i rischi in opportunità attraverso i seguenti punti cardine della pianificazione locale: **i)** densificare l'urbano; **ii)** eliminare lo spazio agricolo di tutte quelle utilizzazioni improprie che lo frammentano e lo inquinano; **iii)** ridisegnare le aree di frangia nel loro ruolo di spazi di transizione; **iv)** aumentare significativamente la copertura arborea attraverso l'adeguamento della rete verde; **v)** spostare gli assetti produttivi verso aree industriali ecologicamente attrezzate; **vi)** restituire ai corsi d'acqua il loro naturale spazio di esondazione.

Specificatamente alla disciplina paesaggistica il Ptcp individua i seguenti obiettivi di carattere generale<sup>20</sup>:

- a) limitazione del consumo di suolo; promozione della conservazione degli spazi liberi dall'edificato e creazione di una continuità fra gli stessi attraverso il disegno di corridoi verdi;
- b) conservazione dei singoli beni paesaggistici, delle loro reciproche relazioni e del rapporto col contesto, come capisaldi della più complessa struttura dei paesaggi della provincia e dell'identità paesaggistica – culturale brianza;
- c) promozione della conoscenza dei valori paesaggistici del territorio e della loro fruizione comunitaria;
- d) promozione della qualità progettuale, con particolare riguardo agli interventi di recupero e trasformazione in ambiti di segnalata sensibilità rispetto alla presenza di elementi e fattori costitutivi del patrimonio paesaggistico – ambientale;
- e) individuazione e salvaguardia di ambiti e percorsi di fruizione paesaggistica del territorio, con particolare riferimento alla mobilità ecocompatibile e al rapporto percettivo col contesto.

Nel "sistema Brianza" il territorio limbiatese è compreso, sulla base della suddivisione delle tipologie di paesaggio effettuata nel Ptcp di Monza e Brianza, tra due ambiti:

- j) la parte occidentale, poco urbanizzata, è inserita nell'altopiano delle Groane,
- k) mentre quella orientale, quasi del tutto urbanizzata è riconducibile all'ambito della Pianura asciutta – strada Comasina identificando, per tali territori:
  - a) gli *elementi di qualificazione del paesaggio*: la copertura boschiva e la rilevante connotazione morfologica dell'altopiano delle Groane ha costituito una salda barriera all'urbanizzazione, che ha trovato sfogo lungo gli assi stradali laterali, specie lungo la Comasina; si tratta di un'area relativamente ben conservata, che costituisce un'inattesa riserva ambientale nella conurbazione alto – milanese, come del resto confermano i numerosi disposti di tutela in vigore;
  - b) gli *elementi di sistema del paesaggio*: boschi di pino silvestre, praterie a brugo, fossi e vallecole interne all'altopiano; ville ed elementi colonici posti sul risalto esterno delle Groane.
  - c) le *linee guida per la pianificazione*: conservazione, valorizzazione;
  - d) gli *indirizzi per la tutela, il recupero, la valorizzazione*: **i)** mantenere l'abito vegetale della brughiera e delle pinete con interventi di governo forestale; **ii)** conservare le zone umide relitte; **iii)** favorire il recupero e gli usi compatibili delle aree industriali dismesse; **iv)** mantenere e rafforzare l'agricoltura e l'allevamento; **v)** valorizzare l'area verde delle Groane e della brughiera come polmone ricreativo ed ecologico delle circostanti aree urbanizzate; **vi)** attivare possibili

<sup>20</sup> Per una disanima più dettagliata di tali obiettivi si rimanda ai capitoli 1 e 4 della parte VI del Documento di Piano.

percorsi di fruizione paesaggistica e corridoi di salvaguardia ecologica di connessione fra il Parco delle Groane a ovest e il Parco della Brughiera Briantea a est.

### 1.5. La centralità del progetto di paesaggio nella nuova disciplina d'ambito

La Regione, con la Lr. 11 marzo 2005, n. 12, ha rivisto profondamente la disciplina della tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici, aggiornando le procedure autorizzative e articolando le competenze dei diversi soggetti istituzionali; ai suoi compiti originari di pianificazione generale, d'indirizzo, orientamento e supporto agli Enti locali, corrisponde oggi l'onere dei Comuni di approfondire alla scala locale il Piano del paesaggio regionale<sup>21</sup> per poter esaminare e autorizzare i progetti di trasformazione del territorio negli spazi coinvolti dalla disciplina paesaggistica; sono così stati sostituiti, ai criteri approvati con Dgr. 25 luglio 1997, n. VI/30194 in attuazione della Lr. 9 giugno 1997, n. 18, i "*Criteri e procedure per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di tutela di beni paesaggistici in attuazione della Lr. 11 marzo 2005, n. 12*", ex Dgr. 15 marzo 2006, n. 8/2121 (oltre, ovviamente, alle norme attuative del Piano paesaggistico lombardo). Da tali *Criteri* vanno tratte le modalità d'individuazione dei beni paesaggistici, in particolare delle cosiddette "*bellezze d'insieme*"<sup>22</sup>, ed è necessaria a tal fine una lettura territoriale che colga tra gli elementi percepiti ("*aspetto*" dei "*complessi*" o fruizione visiva dai punti panoramici) una trama di relazioni strutturata sulla base d'un codice culturale che conferisce "*valore estetico e tradizionale*" all'insieme in cui si "*compongono*" i caratteri fondamentali del concetto di paesaggio, vale a dire:

- i)** il contenuto percettivo, giacché il paesaggio è strettamente connesso al dato visuale ("*l'aspetto*" del territorio);
- j)** la complessità dell'insieme, in quanto non è solo la pregevolezza intrinseca delle singole componenti a doversi considerare, come avviene per le bellezze individue, ma è quel loro comporsi che conferisce, agli oggetti percepiti, la "*forma*" riconoscibile e caratterizzante dei paesaggi;
- k)** il valore estetico/culturale giacché, alla forma così individuata, s'attribuisce una significatività/capacità d'evocare i "*valori estetici e tradizionali*" rappresentativi dell'identità culturale di una comunità; ne consegue che "*il fenomeno paesaggio si manifesta in funzione della relazione intercorrente fra il territorio e il soggetto che lo percepisce (inteso non solo come individuo, ma, fondamentalmente, come comunità di soggetti) e che, in relazione alle categorie culturali della società di appartenenza, ne valuta e ne apprezza le qualità paesaggistiche ricevendone una gratificante sensazione*"<sup>23</sup>.

Altro ambito di riflessione considerato nei "*Criteri e procedure per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di tutela di beni paesaggistici in attuazione della Lr. 11 marzo 2005, n. 12*" riguarda le modalità e procedure tramite cui condurre effettivamente l'analisi del contesto paesaggistico: risulta necessario il preliminare censimento e la successiva classificazione di tutti gli elementi costitutivi di tale patrimonio e, proprio in materia di sistema antropico, derivano i principali spunti valutativi sui nuclei d'antica formazione, attraverso il riconoscimento delle valenze storiche degli insediamenti e del rapporto tra forma insediativa e paesaggio in base alla nozione di "*tipo edilizio*" come "*configurazione planivolumetrica dei manufatti edilizi con caratteri di permanenza e ripetitività nel tempo e nello spazio in un dato ambiente antropico*", risultando da valutazioni "*storico - critiche*" (ricostruzione del processo di genesi e trasformazione del contesto ambientale d'appartenenza) e "*metrico - formali*" (dimensioni e distribuzione degli spazi, volumi ed elementi costruttivi)<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Approvato con Dgr. 19 gennaio 2010, n. 8/951.

<sup>22</sup> Nell'attuale scenario legislativo nazionale la tutela del paesaggio trova i suoi riferimenti fondamentali nel D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e, in ambito europeo, nella Convenzione del paesaggio sottoscritta dallo Stato italiano a Firenze il 20 ottobre 2000 (ratificata con L. 9 gennaio 2006, n. 14 in G.U. 20 gennaio 2006, Supp. Ord. al n. 16).

<sup>23</sup> Dgr. 15 marzo 2006, n. 8/2121, *Criteri e procedure per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di tutela di beni paesaggistici in attuazione della Legge regionale 11 marzo 2005, n. 12*.

<sup>24</sup> Si può dunque affermare, in conclusione, che i differenti territori vanno classificati correttamente per potervi poi intervenire, a differenti scale di intervento, con azioni compatibili coi caratteri e le qualità riconosciute.

Dal punto di vista dell'evoluzione normativa la diversificazione delle competenze tra Regione ed enti locali ex art. 80 della Lr. 12/2005, nell'ottica mirata della considerazione del patrimonio costruito di valore storico, conferisce ai Comuni (c. 1, art. 80) le funzioni paesaggistiche per ogni tipo d'intervento<sup>25</sup>; emerge altresì il percorso di valutazione paesaggistica dei progetti: la legge affida alle Commissioni per il paesaggio, istituite presso gli Enti cui è attribuita la corrispondente competenza amministrativa, la responsabilità di valutare la compatibilità paesaggistica degli interventi proposti: *i*) effettuando la lettura e interpretazione del contesto paesaggistico; *ii*) individuando gli elementi di vulnerabilità e rischio; *iii*) valutando le trasformazioni conseguenti alla realizzazione dell'intervento proposto e la sua compatibilità paesaggistica.

Per considerazioni di maggior dettaglio si rinvia alle parti del Documento di piano che tratteranno nello specifico tali argomenti ma già da ora, rispetto all'evoluzione normativa intervenuta, è possibile riconoscere alla Dgr. n. 8/2121/2006 un primo riferimento attuativo della Lr. 12/2005 quanto a tutela dei beni paesaggistici: il documento costituisce la nuova disciplina di riferimento cui Regione ed Enti locali s'attengono nell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di tutela dei beni paesaggistici<sup>26</sup>, rappresentando, altresì, un percorso metodologico finalizzato a migliorare la qualità paesaggistica degli interventi sul territorio lombardo in ossequio alla Convenzione europea del paesaggio<sup>27</sup> e al Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42).

Va rilevato in tal senso come già la Lr. 18/1997, con la quale venivano subdelegate ai comuni lombardi le competenze in materia di paesaggio, delineasse un primo percorso metodologico e alcuni criteri di supporto per la valutazione paesaggistica dei progetti, senza tuttavia raggiungere l'esaustività espressa dalla valutazione paesaggistica ex Dgr. 8/2121/2006 basata sulla lettura dei luoghi paesaggistici individuando ragioni di vulnerabilità e rischio, facendo valutare (in base ai documenti dei progettisti) le trasformazioni introdotte dagli interventi ipotizzati e la loro compatibilità rispetto ai fattori costitutivi del paesaggio, definendone le modalità di trasformazione a partire dal riconoscimento degli elementi di vulnerabilità e rischio, identificando gli elementi costitutivi della dimensione geomorfologica e naturalistica<sup>28</sup>, antropica<sup>29</sup>, paesaggistico/agraria<sup>30</sup>, insediativa<sup>31</sup>, edilizia<sup>32</sup>, materica, costrutti-

<sup>25</sup> Esclusi quelli di competenza regionale, provinciale e degli enti gestori dei parchi, oltre agli interventi sulle opere idrauliche realizzate da altri enti; alla Regione sono rimaste in via residuale le funzioni amministrative autorizzatorie e sanzionatorie relative alle "opere di competenza dello Stato, degli enti ed aziende statali, nonché opere di competenza regionale, ad eccezione di quelle relative agli interventi previsti dall'art. 27, c. 1, lett. a), b), c), d) della Lr. 12/2005, ivi compresi gli ampliamenti, ma esclusa la demolizione totale e la ricostruzione, e delle linee elettriche a tensione non superiore a quindicimila volt, che spettano ai comuni competenti per territorio".

<sup>26</sup> Le principali indicazioni sono relative: *i*) alla ripartizione delle competenze tra Regione ed enti locali: nel testo si chiarisce, anche con esempi, l'attribuzione della funzione amministrativa paesaggistica ai diversi Enti, in relazione alle categorie di opere e interventi per l'attività autorizzativa e per quella sanzionatoria; *ii*) ai criteri paesaggistici per alcune specifiche categorie di opere (opere idrauliche, derivazioni idroelettriche, trasformazione dei boschi), per le quali si precisano, quando necessario, aspetti di tipo procedurale; *iii*) al procedimento amministrativo: sono illustrate le fasi del percorso per la richiesta e il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, comprese le procedure da applicare in sede di Conferenza dei Servizi nonché in relazione alle ipotesi di intervento sostitutivo (in caso di mancato rilascio dell'autorizzazione o d'inerzia nell'assunzione dei provvedimenti sanzionatori); *iv*) commissioni per il paesaggio e attività di supporto e vigilanza della Regione: vengono espresse indicazioni per l'istituzione delle commissioni per il paesaggio, segnalando l'opportunità che siano costituite a livello sovracomunale; sono inoltre indicati i campi di attività della Regione per quanto riguarda il supporto agli Enti locali e la vigilanza sui beni paesaggistici.

<sup>27</sup> Ratificata dallo Stato italiano con L. 9 gennaio 2006, n. 14.

<sup>28</sup> Emergenze geologiche, idrogeologiche, geomorfologiche, vette, crinali, sommità, selle, passi, valichi, testate di valichi, ghiacciai, nevai, cerchi glaciali, detriti di falda, conoidi di deiezione, versanti, laghi, fiumi, zone umide, corsi d'acqua, brughiere, boschi.

<sup>29</sup> Infrastrutture, viabilità e rete idrografica artificiale, viabilità storica, navigli e canali storici, opera d'arte territoriali, fontanili.

<sup>30</sup> Marcite, piantate, oliveti, vigneti, colture legnose agrarie, terrazzamenti, bosco di impianto, pascolo, maggese, prato coltivo, giardini e verde urbano, filari e monumenti naturali.

<sup>31</sup> Insediamenti di versante e di terrazzo, di sommità, di fondovalle, d'altura, rivieraschi, con case isolate, con case a schiera, con case a corte, borgo, villaggio.

<sup>32</sup> A schiera, a corte, in linea, a torre, edifici monofamiliari isolati, tipi specialistici e di uso pubblico, edifici di archeologia industriale.

va<sup>33</sup> in riferimento alle “*Linee guida per l’esame paesaggistico dei progetti*”<sup>34</sup> a cui s’è fatto prima riferimento.

Un ulteriore passaggio normativo di rilievo per le valutazioni paesaggistiche è rappresentato dal complesso d’innovazioni introdotte dal Codice dei beni culturali e del paesaggio: a partire dall’art. 9 della Costituzione (“*La Repubblica [...] tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*”), sono andate generandosi nel tempo differenti interpretazioni sulla nozione di paesaggio, muovendo dall’idea che andasse tutelato solo ciò che recava interesse visivo per il suo apprezzamento formale<sup>35</sup>, il che poteva evincersi dalla legge 1497/1939 “*sulla protezione delle bellezze naturali*”<sup>36</sup> che specificava come, per paesaggio, dovesse intendersi<sup>37</sup> “*ogni preesistenza naturale, l’intero territorio, la flora e la fauna*”, soprattutto “*come **forma** del paese, plasmata dall’azione della comunità che investe ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio, qualunque possa essere l’area in cui viene svolto*”.

Tale accostamento al paesaggio in qualche modo anticipa di anni la definizione offerta nella Convenzione europea del paesaggio<sup>38</sup>, secondo cui il termine “*paesaggio designa una determinata parte di territorio, così com’è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni*”; la Convenzione, che “*ha l’obiettivo di promuovere presso le autorità pubbliche l’adozione di politiche di salvaguardia, di gestione e di pianificazione dei paesaggi, e di organizzare la cooperazione europea nelle politiche di settore*”, nasce così: **i)** dalla constatazione che “*il paesaggio svolge importanti funzioni di interesse generale sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale, costituisce una risorsa favorevole all’attività economica e, se salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro*”; **ii)** dalla consapevolezza “*del fatto che il paesaggio coopera all’elaborazione delle culture locali e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell’Europa, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e al consolidamento dell’identità europea*”; **iii)** dal riconoscimento che “*il paesaggio è in ogni luogo un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni: nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali come in quelle della vita quotidiana*”.

<sup>33</sup> Pietra, legname, cotto, intonaci, materiale di rivestimento, aperture e serramenti, ballatoi, portici e loggiati, gronde, tetti, manti di copertura in cotto, manti di copertura in scisti, elementi stilistici rilevanti, recinzioni, pavimentazioni esterne, reti tecnologiche, cartellonistica ed insegne

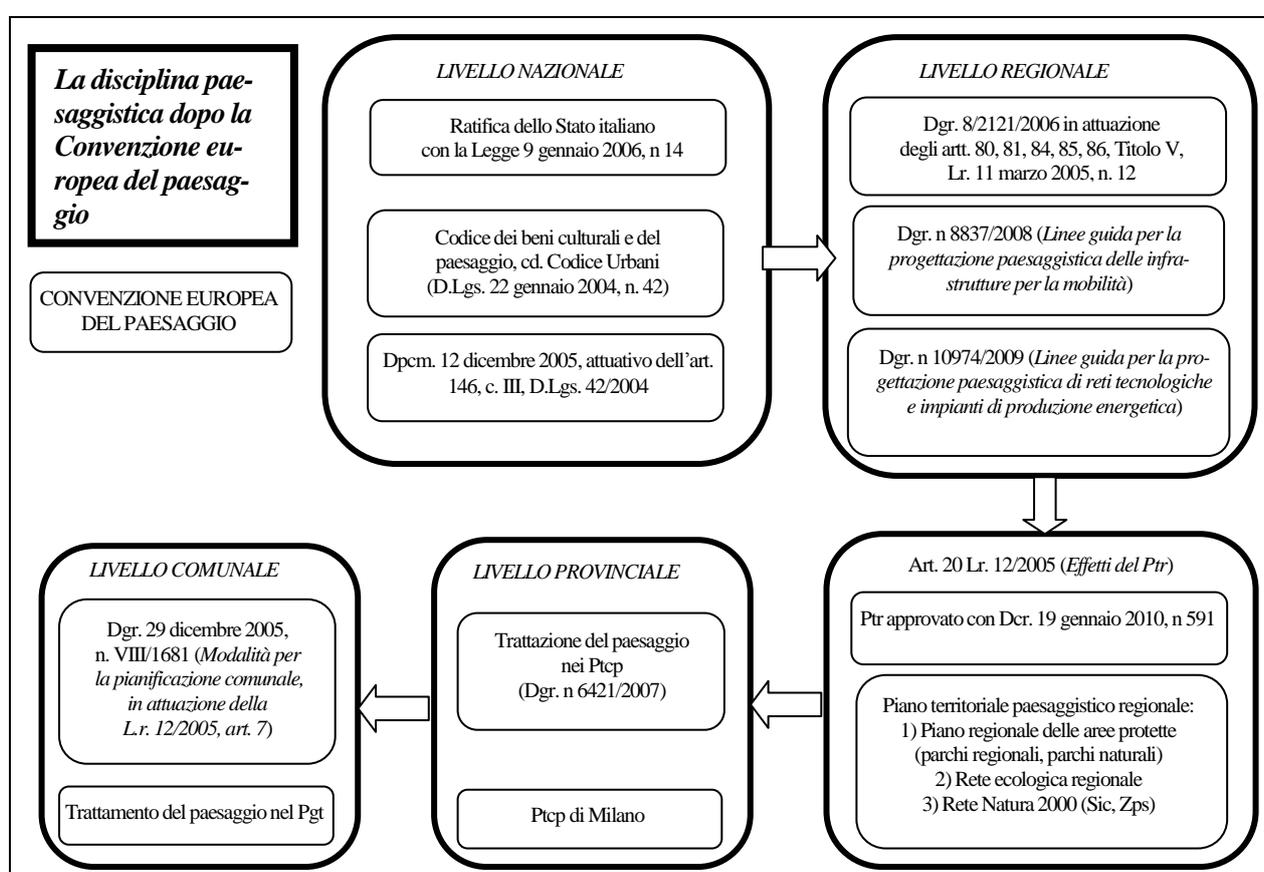
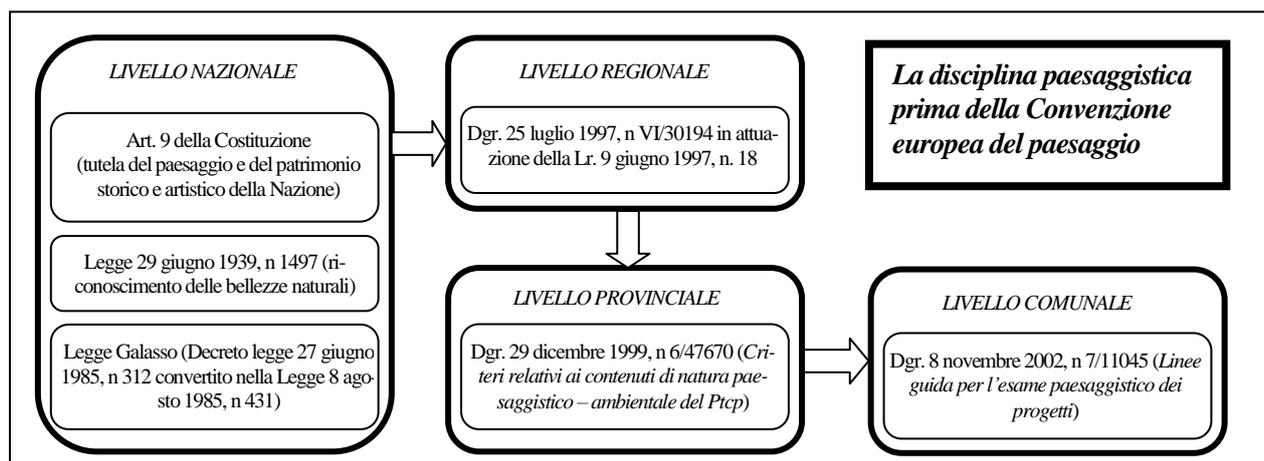
<sup>34</sup> Dgr. 15 marzo 2006, n. 8/2121, cap. 6.

<sup>35</sup> Sandulli A., 1967, ‘La tutela del paesaggio nella Costituzione’, in *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, II, pp. 62 e ss.

<sup>36</sup> Legge 29 giugno 1939, n. 1497, che proteggeva, in seguito al riconoscimento per mezzo di decreti (art. 1): “*1) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica; 2) le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d’interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza; 3) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale; 4) le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze*”.

<sup>37</sup> Predieri A., 1969, ‘Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio’, in *Studi XX Assemblea costituente*, Firenze.

<sup>38</sup> Documento adottato dal Comitato dei Ministri della cultura e dell’ambiente del Consiglio d’Europa il 19 luglio 2000, e sottoscritto da ventisette Stati della Comunità Europea tra cui l’Italia (che l’ha firmato il 20 ottobre 2000, ratificandolo il 9 gennaio 2006 con la legge n. 14).



Una volta constatata l'ampiezza del concetto di paesaggio, si pone ora il problema di definire cosa s'intenda per "tutela" riferendosi, al proposito, al Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>39</sup> nel cui art. 3 si precisa che: "1. La tutela consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di una adeguata attività conoscitiva, a individuare i beni costituenti il patrimonio culturale e a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione. 2. L'esercizio delle funzioni di tutela si esplica anche attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale"; l'art. 131 puntualizza inoltre che "la tutela e la valorizzazione del pae-

<sup>39</sup> D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137), modificato dal D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 156 (Disposizioni correttive e integrative al D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 in relazione ai beni culturali) e dal D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive e integrative al D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 in relazione al paesaggio).

saggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili'; inoltre, anche il Codice dei beni culturali e del paesaggio al pari della legislazione previgente ha ritenuto indispensabile elencare specificamente (art. 134) i beni oggetto di tutela, vale a dire: *i*) gli immobili e aree ex art. 136, individuati a seguito di procedimento amministrativo (per esempio le cose immobili con cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica), *ii*) i beni soggetti a tutela ex art. 142 (territori costieri o aree d'interesse archeologico e simili), *iii*) i beni soggetti a tutela in base ai piani paesaggistici ex artt. 143 e 156.

Per l'efficacia dell'art. 143, la pianificazione assume dunque il compito d'individuare i caratteri dei luoghi disaggregando "il territorio in ambiti omogenei, da quelli di elevato pregio paesaggistico fino a quelli significativamente compromessi o degradati", onde definire gli obiettivi di qualità paesaggistica che vanno dal mantenimento delle caratteristiche, alla previsione di linee di sviluppo urbanistico ed edilizio tali da non diminuire il valore paesaggistico del territorio, fino alla riqualificazione di immobili e aree sottoposti a tutela che si presentino compromessi o degradati.

Alla luce di tali considerazioni è evidente come, al paesaggio, venga oggi attribuita un'accezione più vasta e innovativa, dovuta alla compresenza (e alle interdipendenze) di risorse, elementi naturali e segni lasciati sul territorio dall'uomo: il paesaggio nella sua totalità, complessità e specificità viene quindi assunto a patrimonio culturale in quanto proprio nella qualità dei luoghi, esplicitata nell'identità e riconoscibilità paesaggistica, può ravvisarsi una delle ragioni della qualità della vita delle popolazioni; il riconoscimento dei valori di identità è dunque un elemento fondamentale della conservazione dei paesaggi, in quanto permette di sviluppare il senso d'appartenenza delle popolazioni ai luoghi, il primo dei motivi della tutela.

#### 1.6. La costruzione del Piano mediante i dati territoriali, il Sit e il trattamento della conoscenza: il disposto dall'art. 3 Lr. 12/2005 e del Dduo. 10 novembre 2006, n. 12520

Com'è noto, l'art. 3 della Lr. 12/2005 disciplina l'introduzione nel piano di "Strumenti per il coordinamento e l'integrazione delle informazioni"<sup>40</sup>, obbligando i Comuni a redigere i propri strumenti di governo del territorio in conformità alle banche dati e ai sistemi informativi regionali: le disposizioni di legge prefigurano un modello d'integrazione dei processi urbanistici fondato sulla costruzione d'una conoscenza condivisa dei fenomeni territoriali; in tal senso, a un obbligo dettato dalla norma corrisponde un'effettiva necessità (e possibilità) d'accrescimento e riqualificazione delle modalità tecniche di pianificazione territoriale e il ricorso a tali strumenti può permettere il raggiungimento di livelli analitici e valutativi di dettaglio (e aggiornabilità) assai superiore rispetto al livello antecedente alla Lr. 12/2005.

La Legge dispone che le amministrazioni comunali, onde "disporre di elementi conoscitivi necessari alla definizione delle scelte di pianificazione del territorio", debbano predisporre il Sistema informativo territoriale, che va "fondato su basi di riferimento geografico condivise"<sup>41</sup>, aggiungendo che "gli strumenti di pianificazione e programmazione territoriale e i relativi studi conoscitivi territoriali sono riferiti a basi geografiche e cartografiche congruenti, per potersi tra loro confrontare e permettere analisi ed elaborazioni a supporto della gestione del territorio, nonché per consentire le attività di valutazione"<sup>42</sup>.

Viene, inoltre, evidenziata la necessità che i Comuni avviino la costruzione dei propri sistemi informativi territoriali a supporto dei processi di elaborazione, gestione, valutazione e monitoraggio degli

<sup>40</sup> Art. 3, c. 1: "La Regione, in coordinamento con gli enti locali, cura la realizzazione del Sistema Informativo Territoriale integrato, di seguito denominato Sit, per disporre di elementi conoscitivi necessari alla definizione delle scelte di programmazione generale, settoriale e di pianificazione del territorio e all'attività progettuale. Il Sit è fondato su basi di riferimento geografico condivise tra gli enti medesimi e aggiornato in modo continuo. Gli elaborati dei piani e dei progetti approvati dagli enti locali, inseriti sulle basi geografiche fornite dal Sit, vengono ad esso conferiti in forma digitale per ulteriori utilizzazioni ai fini informativi".

<sup>41</sup> Art. 3, c. 1 Lr. 12/2005.

<sup>42</sup> Art. 3, c.2 Lr. 12/2005.

strumenti di pianificazione comunale<sup>43</sup>, in conformità alle specifiche dettate da Regione Lombardia in un'ottica di integrazione, collaborazione, interoperabilità e condivisione per realizzare il Sit integrato regionale.

Un presupposto fondamentale alla formazione del Sistema informativo territoriale è l'avvio della campagna di raccolta dei dati (col censimento sul campo, la ricognizione e la successiva organizzazione delle informazioni e degli archivi informativi disponibili); solo avvalendosi di un'adeguata costruzione del database territoriale risulta possibile sviluppare analisi dei dati, geocomputazione e simulazioni: numerosi problemi e imprecisioni possono infatti evitarsi tramite una corretta costruzione del Sit e, senza un'opportuna riorganizzazione dei dati di base, spesso incompleti e strutturati in termini non sistematici per un ambiente che a tale sistematicità non può rinunciare, il rischio in cui s'incorre è quello di una totale inutilizzabilità dell'intera struttura.

Oltre a precedere e ad assistere alle fasi di costruzione delle analisi, valutazioni e scelte di Piano, il Sistema informativo territoriale risulta strumento fondamentale per l'attuazione e il continuo monitoraggio dei risultati attesi: un motivo, questo, per mantenere sempre efficiente e aggiornato il Sit, l'informazione archiviata e la procedure di monitoraggio avviata al termine del processo di Piano, giacché uno dei caratteri che *dovrebbe* contraddistinguere il rapporto tra il Comune e il suo Sistema informativo territoriale è rappresentato dalla regolarità e costanza con cui sia la consultazione sia l'aggiornamento dei dati avvengono nel tempo, in particolare per raggiungere obiettivi: *i*) di *monitoraggio* dei fenomeni rappresentati da quei dati, *ii*) di *trasparenza* nella formazione delle decisioni conseguenti all'uso di quei dati, *iii*) di *semplificazione* delle procedure derivanti dal trattamento di quei dati.

L'introduzione nella nuova legge urbanistica del concetto di Sit quale base obbligatoria della conoscenza territoriale ha introdotto, di conseguenza, l'uso delle analisi geografiche nella costruzione del piano; i Geographical Information Systems divengono quindi ineludibili per trattare i dati e anche se attualmente, nella più parte dei casi, i professionisti utilizzano un Gis solo come traduttore del piano per gli aspetti di rappresentazione grafica finale, tale forma d'uso è del tutto marginale rispetto alle sue potenzialità di trattamento del dato spaziale, d'analisi e di produzione di indicatori; dunque, un Gis (insieme di strati informativi e database di diversa natura non solo rispetto alle fonti ma anche per la tipologia del dato: archivi vettoriali, rappresentazioni raster, matrici alfanumeriche, tutti formati compatibili e trattabili) offre la possibilità di leggere, riversare e manipolare spazialmente gli strati informativi raccolti rendendoli altresì compatibili e archiviabili attraverso procedure di normalizzazione, oltre alla possibilità d'aggiornare puntualmente i dati inseriti e di trattare archivi di dati riconducibili a differenziati ambiti tematici; in tal maniera, la creazione di buoni archivi permette un uso accorto del dato in ambiente Gis, permettendone la modellizzazione, simulazione, applicazione geostatistica per offrire un supporto alla decisione tra i differenti scenari identificati rispetto ai set di alternative di piano.

Dal 2005 la Regione Lombardia, applicando la Lr. 12/2005, ha sviluppato una serie di servizi quale il "Geoportale" regionale per l'accesso agli strati informativi e per la loro diffusione via web: proprio per favorire e sostenere la strada dell'informatizzazione del dato geografico va fatto riferimento alla Dduo 10 novembre 2006, n. 12520, "Approvazione delle linee guida per la realizzazione degli strumenti del Sit integrato per la pianificazione locale ai sensi dell'art. 3 della Lr. 12/2005"; nell'occasione è stata introdotta la "Guida ai comuni nella realizzazione del Sit integrato per la pianificazione locale (adempimenti dell'art. 3 Lr. 12/2005", rimarcando come "la partecipazione alla costruzione del Sit integrato, in adempimento all'art. 3 della Legge regionale 12/2005, consente ai Comuni di usufruire degli strumenti di conoscenza e gestione del territorio realizzati attualmente a livello regionale e, in prospettiva, dagli enti che partecipano all'infrastruttura delle informazioni territoriali lombarde (Province, Arpa, Comunità montane, Enti gestori di Parchi, ecc.)" a indicare le possibilità offerte dall'introduzione dei Gis sulla costruzione e gestione di banche dati condivisibili ad enti di diverso livello e natura.

<sup>43</sup> "Documento sulle modalità di coordinamento e integrazione delle informazioni per lo sviluppo del sistema informativo territoriale integrato" (Regione Lombardia, 2007).

La Dduo identifica anche alcuni momenti significativi a cui le amministrazioni debbono riferirsi nell'uso di strumentazione propria del Sit: *i)* la "fase di analisi e ricognizione per l'elaborazione del Pgt"; *ii)* la "fase di elaborazione del Pgt – tavola delle previsioni"; *iii)* la "fase di elaborazione del Pgt – rapporto ambientale"; *iv)* la "approvazione del Pgt – trasmissione alla Regione del Pgt in formato digitale".

A livello d'ulteriore dettaglio è l'allegato B del Dduo, concernente la "Realizzazione degli strumenti del Sit integrato per la pianificazione locale. Specifiche tecniche ai sensi della Dgr. 22 dicembre 2005, n. 8/1562"; in questo senso, sempre in riferimento alla Dgr. 22 dicembre 2005, n. 8/1562, s'individuano gli strumenti per il coordinamento e l'integrazione delle informazioni relative alla pianificazione locale: 1) il repertorio delle informazioni territoriali per la pianificazione locale; 2) il sistema informativo territoriale della pianificazione locale; 3) l'archivio documentale dei piani di governo del territorio; pur senza entrare nel dettaglio tecnico, va considerato come la stessa Regione abbia identificato gli strumenti da utilizzarsi per realizzare le operazioni prescritte, corrispondenti: *i)* ai contenuti informativi necessari e alle regole intrinseche che li governano; *ii)* al modello dei dati che interpreta i contenuti informativi richiesti e le regole previste; *iii)* al modello organizzativo che individua i soggetti coinvolti nell'acquisizione, gestione e diffusione dei contenuti informativi; *iv)* alle tecnologie e modalità attraverso cui gestire e alimentare ciascuno degli strumenti.

Dal punto di vista delle strutture realizzate, oltre al Geoportale un punto di riferimento per le amministrazioni comunali è il portale "Pgtweb", consistente in un Sit integrato al quale i singoli Comuni possono partecipare attraverso la condivisione in formato digitale del proprio Piano di governo del territorio; operazioni consentite, tramite questo portale, sono: *i)* scaricare gli elaborati di Piano di governo del territorio in formato digitale; *ii)* visualizzare e interrogare la Tavola delle previsioni dei Pgt (documento di sintesi delle principali previsioni di piano, in formato standard per tutti i Comuni lombardi); *iii)* scaricare la documentazione tecnica relativa alla costituzione del Sit integrato; *iv)* scaricare una serie di dati territoriali utili ai Comuni per predisporre i loro Pgt.

<b>Legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 Art. 3</b>	<b>Dduo. 12520/2006</b>
<b>C. 1, art. 3 Lr. 12/2005</b>	
<p>La Regione, in coordinamento con gli enti locali, cura la realizzazione del Sistema Informativo Territoriale integrato, di seguito denominato Sit, per disporre di elementi conoscitivi necessari alla definizione delle scelte di programmazione generale, settoriale e di pianificazione del territorio e all'attività progettuale. Il Sit è fondato su basi di riferimento geografico condivise tra gli enti medesimi e aggiornato in modo continuo. Gli elaborati dei piani e dei progetti approvati dagli enti locali, inseriti sulle basi geografiche fornite dal Sit, vengono ad esso conferiti in forma digitale per ulteriori utilizzazioni ai fini informativi</p>	<p>Allegato B – <i>Realizzazione degli strumenti del Sit integrato per la pianificazione locale</i>            Oggetto della Dduo, nell'allegato B, sono le specifiche tecniche ex Dgr. 8/1562 del 22 dicembre 2005, che ha individuato i seguenti strumenti per il coordinamento e l'integrazione delle informazioni relative alla pianificazione locale: repertorio delle informazioni territoriali per la pianificazione locale, Sit della pianificazione locale, archivio documentale per i Pgt.            Per ognuno di tali argomenti la Dgr dettaglia nell'allegato B gli obiettivi, i contenuti informativi e il modello dati, il modello organizzativo e le applicazioni.</p>
<b>C. 2 Lr.</b>	
<p>Gli strumenti di pianificazione e programmazione territoriale a diverso livello e i relativi studi conoscitivi territoriali sono riferiti a basi geografiche e cartografiche congruenti, per potersi tra loro confrontare e permettere analisi ed elaborazioni a supporto della gestione del territorio, nonché per consentire le attività di valutazione di cui all'art. 4.</p>	<p>Allegato B – <i>Contenuti informativi e modello dei dati</i>            Il sistema informativo per la pianificazione locale è costituito da livelli informativi classificabili in due diverse tipologie:            a) Tipo A. Appartengono alla tipologia i livelli informativi prodotti e gestiti a livello regionale o provinciale che i Comuni utilizzano per la Tavola delle previsioni di Piano; tali livelli informativi, non essendo modificabili in modo diretto da parte dei Comuni, possono essere assoggettati a segnalazioni di rettifica o aggiornamento, rivolte all'ente gestore della banca dati;</p>

	<p>b) Tipo B. Appartengono alla tipologia i livelli informativi che devono essere prodotti e aggiornati a livello comunale secondo specifiche condivise, rispetto ai quali la Regione ha un compito di controllo di conformità alle specifiche, di armonizzazione e mosaicatura e di distribuzione all'utenza.</p> <p>Per ciascuno dei temi previsti per la Tavola delle previsioni di Piano vengono definiti nel seguito i livelli informativi corrispondenti ed i dettagli a livello di attributi geometrici ed alfanumerici.</p>
<b>C. 3, art. 3 Lr. 12/2005</b>	
<p>La Giunta regionale, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, definisce, con proprio provvedimento, le modalità di concertazione e partecipazione degli enti locali e di eventuali soggetti specializzati nello sviluppo del Sit, nonché le modalità di trasmissione dei dati.</p>	<p>Allegato A - <i>Fase di approvazione del Pgt - Trasmissione del Pgt in formato digitale</i></p> <p>Contestualmente alla richiesta di pubblicazione sul Burl dell'avvenuta approvazione del Pgt, il Comune deve trasmettere alla Regione e alla Provincia territorialmente competente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) le informazioni relative agli atti di adozione, pubblicità e approvazione del Pgt;</li> <li>b) gli elaborati in formato digitale;</li> <li>c) le informazioni sugli elaborati, necessarie a una loro agevole consultazione attraverso l'archivio documentale;</li> <li>d) le informazioni e i dati richiesti ai paragrafi precedenti e necessari alla realizzazione degli strumenti del Sit integrato (Sistema informativo alla pianificazione locale)</li> </ol>
<b>C. 4, art. 3 Lr. 12/2005</b>	
<p>La Regione promuove la conoscenza del Sit e dei suoi contenuti; i dati raccolti dal Sit sono pubblici e possono essere richiesti da chiunque ne faccia motivata domanda.</p>	<p>La Regione promuove la conoscenza del Sit e dei suoi contenuti; tutti i dati raccolti dal Sit sono pubblici, possono essere richiesti da chiunque e sono inoltre liberamente consultabili tramite apposito sito web pubblico, creato e aggiornato a cura della Giunta regionale.</p>
<b>C. 5, art. 3 Lr. 12/2005</b>	
<p>Il Sit fornisce servizi e informazioni a tutti i cittadini e vi possono confluire informazioni provenienti da enti pubblici e dalla comunità scientifica.</p>	<p>Allegato A - <i>Consultazione e utilizzo dei dati territoriali</i></p> <p>I dati e i servizi del Repertorio sono disponibili:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) in modalità off line su supporto magnetico in distribuzione presso il Centro di documentazione della Direzione generale territorio e urbanistica e presso le Province negli uffici indicati al sito <a href="http://www.pgt.regione.lombardia.it">www.pgt.regione.lombardia.it</a>; tale modalità è caratterizzata da un aggiornamento periodico e non continuo dei dati forniti;</li> <li>b) in modalità on line all'indirizzo <a href="http://www.pgt.regione.lombardia.it">www.pgt.regione.lombardia.it</a>; il Repertorio on line offre la possibilità di consultare le basi dati territoriali, di visualizzare ed elaborare mappe cartografiche, di salvare immagini da inserire nel Piano di governo del territorio, oppure di scaricare i dati per elaborazioni autonome.</li> </ol>

Com'è noto, il governo del territorio richiede procedimenti amministrativi che integrino le diverse componenti di natura topografica, catastale, energetica, anagrafica e fiscale che tuttavia, a tutt'oggi, vengono gestite con procedimenti paralleli e raramente coordinati; risulta perciò auspicabile una convergenza dei diversi sistemi informativi e procedurali nella consapevolezza che solo con procedu-

re d'analisi incrociata si potranno mantenere aggiornati i dati e migliorarne la qualità, oltre a fornire possibilità di applicazioni sempre più sofisticate con un enorme valore aggiunto per le attività programmatiche e gestionali ai diversi livelli di governo.

Con l'entrata in vigore della Lr. 12/2005, la Regione Lombardia ha avviato una serie d'operazioni atte alla costituzione dell'*Infrastruttura per l'informazione territoriale regionale (Iit)*, in attuazione dell'art. 3 verso la costituzione del *Sistema informativo territoriale integrato*.

Lo scopo è di realizzare un sistema di conoscenza territoriale condivisa sempre più efficiente ed efficace, per poter programmare e gestire il territorio e per mettere a disposizione degli Enti locali un patrimonio integrato di dati geografici, anagrafici e fiscali in grado di permettere loro un'amministrazione con strumenti innovativi, anche in vista della prossima applicazione del federalismo fiscale.

Peraltro, già a partire dal 2005 Regione Lombardia ha iniziato a predisporre strumenti per l'organizzazione e la diffusione delle conoscenze territoriali disponibili attraverso il Geoportale della Lombardia e, inoltre, ha dato l'avvio al progetto di realizzazione del Database topografico, che costituisce la nuova base cartografica digitale condivisa tra i diversi Enti territoriali.

Si ricorda, per inciso, che un Database topografico (Dbt) rappresenta un'enorme base dati informatizzata e georiferita, contenente una molteplicità di dati geografici per la conoscenza d'uno spazio comunale; Regione Lombardia ha identificato i contenuti standard del Dbt con Dgr. 20 febbraio 2008, n. 8/6650 smi, sulla base delle specifiche nazionali stabilite nel 2006 dall'Intesa Gis Stato/Regioni/Enti locali e poi approfondite dal Cisis (*Centro interregionale per i sistemi informatici, geografici e statistici*); è una base conoscitiva territoriale innovativa, realizzata secondo criteri omogenei, e permette di gestire informazioni correlate agli oggetti localizzati geograficamente (come l'anagrafe) e di supportare l'elaborazione dei dati in ambiente Gis.

Regione Lombardia ha scelto di realizzare il proprio Database topografico cooperando coi Comuni in una logica di sussidiarietà, contribuendo finanziariamente alla realizzazione dei Dbt locali e fruendo contemporaneamente dei dati prodotti dai Comuni dopo averli assemblati e riorganizzati: ciò rende possibile la condivisione delle informazioni tra enti e, al contempo, supporta l'attuazione del federalismo fiscale oltre ad agevolare il mantenimento d'una conoscenza del territorio aggiornata, tramite flussi informativi corrispondenti alle trasformazioni della realtà.

Il progetto di produzione del Dbt, al giugno 2010, è stato avviato sul territorio dell'80% dei Comuni lombardi e completato sul 30%<sup>44</sup>; onde evitare che tale prezioso patrimonio informativo divenga rapidamente obsoleto, diventa quindi fondamentale pensare a procedure che ne permettano l'aggiornamento<sup>45</sup>, meglio se al livello di governo locale in ossequio ai principi ispiratori della direttiva europea 2007/2/CE *Inspire*<sup>46</sup>, in cui si afferma che il "*dato deve essere gestito dove nasce*" perché solo in tal modo se ne garantisce la qualità<sup>47</sup>.

Il decentramento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni ed Enti locali (attuato con il D.Lgs. 112/1998) disciplina tra l'altro, anche le competenze attribuite ai Comuni su catasto, servizi geotopografici e conservazione dei registri immobiliari: il Comune diventa in tal modo il soggetto principale per lo svolgimento di numerose funzioni e l'erogazione di servizi ai cittadini, sulla base d'una impostazione fondata anche sul governo digitale, che agevola i rapporti tra cittadini, pubblica amministrazione e imprese; è una modalità di operare sancita dal Codice dell'amministrazione digitale che assicura e regola la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e

<sup>44</sup> I soggetti coinvolti nella realizzazione del Dbt sono per la più parte aggregazioni di Comuni con Province, Comunità montane, società pubbliche di servizi, costituite apposta per la realizzazione del progetto; in alcuni casi singoli Comuni, per lo più capoluoghi di Provincia e, solo raramente, singoli Comuni di minori dimensioni.

<sup>45</sup> In ogni modo, la formazione del Dbt di primo impianto viene comunque realizzata tramite una restituzione di un volo aerofotogrammetrico, mentre gli aggiornamenti delle componenti legate agli interventi antropici possono trovare riferimento in procedure amministrative che possono garantire continuità temporale e che non richiedono onerosi investimenti economici per effettuare rilievi estesi di tipo aerofotogrammetrico.

<sup>46</sup> Per la realizzazione di un'infrastruttura europea dell'informazione territoriale.

<sup>47</sup> Parimenti, la responsabilità della correttezza e della qualità del dato è affidata al soggetto gestore del dato stesso.

la fruibilità dell'informazione in modalità digitale all'interno della pubblica amministrazione e nei rapporti tra amministrazione e privati.

Posto che le modifiche più significative del territorio avvengono in seguito a interventi connessi ai processi insediativi, ed essendo i Comuni i responsabili dell'autorizzazione all'edificazione, andranno intercettate in prima istanza le procedure amministrative comunali<sup>48</sup>; va quindi creato un flusso organizzato di dati che, partendo dal titolare del titolo autorizzativo (Scia, Permesso di costruire, ecc.) giunga ad aggiornare il Database topografico; in sinergia col Catasto, si dovrà poi procedere ad associare a ogni elemento fisico gli attributi di possesso e valore immobiliare: finora, infatti, per aggiornare la cartografia tecnica sono state adottate procedure non sistematiche e con intervalli temporali spesso molto ampi; in buona sostanza, a tutti i livelli di governo si è preferito effettuare nuovi voli aerofotogrammetrici e conseguenti restituzioni, con evidenti diseconomie derivanti anche dal fatto che lo stesso territorio era sovente rilevato nello stesso momento a differenti scale.

Inoltre la L. 80/2006, all'art. 34 – *quinquies*, stabilisce i modi tecnico/istitutivi del *Modello unico digitale per l'edilizia (M.U.D.E.)* per la presentazione telematica ai Comuni delle domande di rilascio di Permessi di costruire e d'ogni altro atto d'assenso comunque denominato in materia d'attività edilizia; il M.U.D.E. dovrà garantire la trasferibilità delle informazioni e l'integrazione sistemica tra dati relativi agli adempimenti catastali, ai procedimenti autorizzativi edilizi e all'aggiornamento delle anagrafi comunali<sup>49</sup>.

Regione Lombardia ha in parte anticipato l'introduzione del M.U.D.E. con l'approvazione della legge regionale 5 febbraio 2010, n. 7 che modifica due articoli della Lr. 12/2005 specificando, all'art. 35, che il titolare del documento autorizzativo, con l'ultimazione dei lavori, deve presentare allo Sportello unico per l'edilizia contestualmente all'accatastamento dell'immobile i materiali per l'aggiornamento del database topografico e quelli inerenti la certificazione energetica; all'art. 42, inerente la disciplina della denuncia d'inizio attività, si afferma che il professionista, ultimato l'intervento, deve allegare al certificato di collaudo finale una ricevuta di avvenuta presentazione in forma digitale, nei termini e modi identificati dalla Giunta regionale, degli elaborati d'aggiornamento del database topografico e della certificazione energetica; ciò consente d'innescare un flusso informativo teso all'aggiornamento dei dati degli interventi edilizi e, di conseguenza, del database topografico<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Anche altre amministrazioni pubbliche possono essere coinvolte in questo flusso informativo, ad esempio nel caso di realizzazione di opere come strade, ferrovie, edifici pubblici, opere idrauliche e simili.

<sup>49</sup> Sulla definizione delle regole per la realizzazione del M.U.D.E. – in attuazione del Dpcm. 6 maggio 2008 – sta operando una Commissione composta da rappresentanti dell'Agenzia del Territorio, dell'Anci e delle Regioni, e presieduta dal rappresentante del Dipartimento degli affari regionali.

<sup>50</sup> Va ricordato che l'operatività delle integrazioni degli articoli 35 e 42 della Legge di governo del territorio è subordinata all'identificazione, da parte della Giunta regionale, di specifiche modalità attuative che tengano conto della situazione degli Enti locali, specie quelli di piccole e medie dimensioni non ancora del tutto formati all'utilizzo dei nuovi strumenti tecnologici; andranno istituiti inoltre appositi momenti di sviluppo della cultura della sussidiarietà, per stimolare il dialogo e la collaborazione tra i vari livelli istituzionali, con la conseguente valorizzazione delle competenze d'ognuno d'essi; si dovrà anche riservare particolare attenzione ai professionisti, coinvolgendoli in attività formative e fornendo loro gli adeguati strumenti operativi a sostegno della loro attività, ciò anche e soprattutto da parte dei rispettivi ordini professionali.