

Osservatorio permanente della programmazione territoriale

2014. Relazione annuale sullo stato
della pianificazione territoriale in
Lombardia

Premessa

L'Osservatorio Permanente della Programmazione Territoriale, previsto dalla l.r. 12/2005, è attivo da gennaio 2009, per il monitoraggio delle dinamiche territoriali e la valutazione dell'attuazione degli strumenti di pianificazione. A conclusione della propria attività annuale redige una relazione sull'applicazione delle norme in materia di governo del territorio.

Da settembre 2011 le funzioni dell'Osservatorio sono passate a Èupolis Lombardia, la presente relazione annuale è predisposta in collaborazione con gli uffici dell'Assessorato Territorio, Urbanistica e Difesa del Suolo.

La relazione contiene un contributo (Parte quarta) relativo alla pianificazione del paesaggio predisposta in collaborazione con l'Assessorato Ambiente, Energia e Sviluppo Sostenibile, a cura dell'**Osservatorio per la Qualità del Paesaggio di Èupolis Lombardia**.

Sommario

PARTE PRIMA – Applicazione delle norme in materia di governo del territorio

- Analisi ex post della L.r. 12/2005

PARTE SECONDA – Monitoraggio della programmazione e della pianificazione territoriale

- Il processo di aggiornamento del Piano Territoriale Regionale (PTR) e del Piano Paesaggistico Regionale (PPR)
- I Piani Territoriali Regionali d'Area (PTRA)
- I Piani di Coordinamento Provinciale (PTCP)
- I Piani di Governo del Territorio (PGT)

PARTE TERZA – Valutazione dei contenuti della pianificazione e degli effetti sulle dinamiche territoriali

- Evoluzione dell'uso del suolo del 1999 al 2012
- Consumo di suolo nei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale

PARTE QUARTA – Osservatorio per la Qualità del Paesaggio

- L'attuazione degli obiettivi prioritari del PPR nei PGT e nei PTCP
- Rete verde di ricomposizione paesaggistica nella pianificazione provinciale
- La pianificazione paesaggistica nelle politiche regionali ed il processo di co-pianificazione

Parte Prima

APPLICAZIONE DELLE NORME IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO

Analisi ex-post della l.r. 12/2005

Modifiche alla L.r. 12/2005 – 2014

La **L.r. 31/2014** introduce nel governo del territorio nuove disposizioni mirate a limitare il consumo di suolo e a favore la riqualificazione delle aree già urbanizzate, che modificano in più punti la Legge 12 del 2005.

La l.r. 31/2014 prevede l'adeguamento alle nuove disposizioni di tutti gli strumenti di pianificazione territoriale: Piano Territoriale Regionale, Piani Territoriali delle Province e della Città Metropolitana e, da ultimo, Piani di Governo del Territorio comunali.

In particolare per i PGT vigenti:

- fino all'adeguamento nei tempi prefissati, la legge dispone la proroga della validità dei documenti di piano e prevede una disciplina restrittiva per quanto riguarda le varianti possibili in fase transitoria;
- una volta adeguati, definiranno forme di incentivazione per alcune tipologie di interventi orientate a favorire la rigenerazione urbana e il miglioramento dell'efficienza energetica relativamente al patrimonio edilizio esistente.

Monitoraggio degli adempimenti previsti relativi:

- agli atti riferiti agli adempimenti previsti a partire dalla data di approvazione della L.r. 12/2005 al 31/12/2014;
- al "Fondo Aree Verdi".

Parte Seconda

MONITORAGGIO DELLA PROGRAMMAZIONE E DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

Il processo di aggiornamento del Piano Territoriale Regionale

L'aggiornamento 2014 è stato approvato dal Consiglio Regionale con DCR n. 557 del 9 dicembre 2014 pubblicata sul BURL Serie Ordinaria n. 51 del 20 dicembre 2014.

Le principali modifiche e integrazioni apportate hanno riguardato i seguenti argomenti:

- pianificazione urbana e politiche per l'abitare sociale (integrazione paragrafo);
- uso razionale e risparmio del suolo – indirizzi e orientamenti per la pianificazione locale (riformulazione paragrafo);
- aggiornamento tema EXPO 2015;
- integrazione e revisione delle Infrastrutture prioritarie per la Mobilità di interesse regionale;
- Corridoi Europei in Lombardia (aggiornamento dell'approfondimento tematico);
- integrazione e revisione delle Infrastrutture prioritarie di difesa del suolo di interesse regionale
- aggiornamento contenuti Piani Territoriali Regionali d'Area (Media e Alta Valtellina; Valli Alpine; Franciacorta).

Variante finalizzata alla revisione del Piano Territoriale Regionale

Il percorso di revisione del PTR, avviato nel luglio 2013 con l'approvazione della d.g.r. n. 367, ha visto nel 2014 due passaggi fondamentali.

Il primo riguarda l'**approvazione del Documento preliminare di revisione** del Piano Territoriale Regionale comprensivo del Piano Paesaggistico regionale e il relativo Rapporto preliminare VAS nel luglio 2014 (d.g.r. n. 2131 dell'11 luglio 2014).

I documenti approvati dalla Giunta costituiscono il primo atto attraverso il quale Regione Lombardia intende sottoporre al più ampio confronto le modalità e i contenuti di revisione del PTR 2010. Essi sono rivolti alle istituzioni, ai cittadini, alle realtà politiche, economiche e sociali della Lombardia e a chiunque intenda fornire un contributo all'elaborazione della revisione del Piano Territoriale Regionale.

Il secondo passaggio ha riguardato la **prima Conferenza di Valutazione e il Forum pubblico**, che si sono svolti in sessione congiunta il 15 ottobre 2014. Con l'occasione il Documento preliminare e il Rapporto preliminare VAS sono stati illustrati ai soggetti istituzionali e al pubblico interessato.

Il processo di revisione del Piano Paesaggistico Regionale

La revisione del PPR, anch'essa avviata nel luglio 2013 con l'approvazione della d.g.r. n. 367, trova nell'approvazione del Documento preliminare di revisione e nella Prima conferenza di valutazione avvenute in modo contestuale e coordinato con il PTR due milestone fondamentali del proprio percorso.

L'obiettivo di revisione del PPR è quello verificare l'efficacia e la coerenza della sua struttura complessiva e di individuare metodologie e temi di approfondimento per la revisione dei documenti e dei dispositivi costitutivi del Piano.

Per favorire questo processo di aggiornamento la Struttura Paesaggio (DG Ambiente, Energia e Sviluppo Sostenibile) ha organizzato nel 2014 una specifica attività di ascolto e riflessione (workshop tematici) che hanno visto l'attiva partecipazione di circa un centinaio fra ricercatori, professionisti, rappresentanti delle varie DG regionali, delle Province, dei Parchi regionali e delle associazioni.

Ne è emerso un quadro molto ricco di riferimenti e suggerimenti pratici che in estrema sintesi sono orientati a tre tipi di azioni: precisazione degli obiettivi, miglioramento dei dispositivi (con particolare attenzione agli aspetti regolativi) e indicazioni per la qualità dei processi decisionali e di valutazione a livello locale.

I Piani Territoriali Regionali d'Area

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

Il Piano, formalmente avviato nel 2012 con DGR n. IX/4101 del 27/09/2012 ha segnato nel 2014 alcuni passaggi fondamentali:

- il 31/03/2014 si è svolta la seconda Conferenza di valutazione a seguito della pubblicazione del Documento di Piano, del Rapporto Ambientale e dello Studio d'Incidenza a partire dalla data del 27/01/2014;
- a seguito della seconda Conferenza di valutazione si è provveduto all'adozione del PTR A con DGR n 2134 dell'11/07/2014;
- con DGR n. 2745 sono state formulate le controdeduzioni alle osservazioni pervenute e trasmessi gli elaborati di Piano al Consiglio Regionale per la definitiva approvazione.

Si evidenzia che il PTR A è stato selezionato dalla DG Regio della Commissione Europea tra le otto "best practice" a livello europeo per due ordini di motivi:

- modalità di costruzione del Piano secondo una logica di governance multilivello;
- contenuti di efficienza energetica introdotti nel Piano.

PTRA Media e Alta Valtellina

Il Piano Territoriale Regionale d'Area Media e Alta Valtellina è stato approvato con Delibera di Consiglio Regionale n. 97 del 30 luglio 2013.

A seguito dell'approvazione del PTR, sono stati esaminati i PGT di 7 Comuni compresi nell'ambito del PTR in quanto soggetti alla verifica regionale di coerenza rispetto alle previsioni del PTR, come previsto dall'art. 20, comma 6 della l.r. 12/2005.

E' stata inoltre pubblicata sulla home-page della DG Territorio, alla sezione PTR Valtellina, ed elaborata dalla DG Territorio in collaborazione con la Struttura giuridica e la DG Ambiente, una nota esplicativa dei contenuti di alcune norme del PTR per la corretta interpretazione ed applicazione delle disposizioni prescrittive del Piano.

PTRA Montichiari

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

La principale attività svolta nel 2014 ha riguardato la verifica di coerenza tra i contenuti del PTR e gli strumenti di pianificazione sotto ordinati sia provinciali che comunali, relativamente in particolare al quadro infrastrutturale di collegamento con l'aeroporto e alla sua possibile evoluzione progettuale (obiettivo "salvaguardia dei corridoi infrastrutturali") e al tema della rete ecologica.

PTRA Navigli Lombardi

Il Piano, approvato dal Consiglio Regionale il 16 novembre 2010, si prefigge l'obiettivo di promuovere la valorizzazione e lo sviluppo equilibrato del territorio dei comuni rivieraschi.

In vista dell'evento di EXPO si è provveduto alla realizzazione di una nuova edizione aggiornata, con testo inglese a fronte, del volume edito nel 2012 sul PTRA Navigli, per far conoscere ad un pubblico più vasto la potenzialità e l'efficacia dei piani d'area quali strumenti della programmazione territoriale, che rappresentano una novità nel campo della pianificazione lombarda, presentando in maniera sintetica parte dei contenuti del "Rapporto di Monitoraggio 2013" che verifica lo stato dell'arte delle azioni più direttamente connesse all'imminente evento di EXPO: percorsi ciclopedonali realizzati e da realizzare, strutture ricettive, patrimonio edilizio storico recuperato, al fine di verificare l'effettiva realizzazione delle azioni incluse nel Piano.

Per il "Monitoraggio del PTRA Navigli Lombardi" relativo al 2014, l'attività in capo alla Società navigli s.c.a.r.l. è stata orientata alla verifica degli interventi realizzati o previsti per la navigabilità in attuazione dell'obiettivo "sviluppare la navigazione"; alla individuazione degli edifici e dei manufatti recuperati per la fruizione turistica e l'individuazione degli interventi di carattere ambientale; alla realizzazione di itinerari turistici legati ai percorsi ciclopedonali con l'individuazione dei nodi di interscambio.

Inoltre, in considerazione dell'obiettivo prioritario del Piano, che prevede l'inedificabilità delle aree libere lungo i navigli, è stato richiesto un aggiornamento dello stato del consumo di suolo nella fascia di tutela del PTRA sulla base del confronto tra i dati Dusat 2007-09 e i dati Dusat 2012 al fine di monitorare e individuare gli ambiti di effettiva criticità.

I Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP)

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

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

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

Stato di approvazione dei PTCP



★ Province con PTCP adottato in adeguamento alla L.r. 12/2005

Province con PTCP approvato secondo i disposti della L.r. 12/2005 così come modificati dalla L.r. 4/2008

Province con PTCP approvato secondo i disposti della L.r. 12/2005

Province con PTCP approvato secondo i disposti della L.r. 1/2000

Nel corso del 2014 diverse amministrazioni provinciali hanno adottato o approvato varianti, generali o parziali, ai propri strumenti di pianificazione:

- la **Provincia di Bergamo**, con riferimento all'individuazione degli ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico, ha adottato la variante parziale al PTCP con Delibera di Consiglio Provinciale n. 297 del 27/6/2014; Regione Lombardia ha effettuato la verifica di conformità e compatibilità con gli atti di programmazione e pianificazione regionali, ai sensi dell'art. 17 della l.r. 12/2005, con la DGR. n. 2621 del 7/11/2014.
- la **Provincia di Brescia** ha adottato la variante al Piano Territoriale di Coordinamento in adeguamento alla l.r. 12/2005 con D.C.P. n. 2 del 13/1/2014; Regione Lombardia ha effettuato la verifica di conformità e compatibilità con gli atti di programmazione e pianificazione regionali, ai sensi dell'art. 17 della l.r. 12/2005, con la DGR. n. 1773 del 8/5/2014. Il piano è stato approvato con DCP n. 31 del 13/6/2014 pubblicata sul BURL n. 45 del 5/11/2014.
- la **Provincia di Cremona** ha approvato con DCP n. 113 del 23/12/2013 pubblicata sul BURL n. 2 del 8/1/2014 la variante parziale al PTCP adottata con Delibera di Consiglio Provinciale n. 65 del 30/7/2013.
- la **Provincia di Lecco** ha adottato la variante al Piano Territoriale di Coordinamento in adeguamento alla l.r. 12/2005 con D.C.P. n. 81 del 16/12/2013; Regione Lombardia ha effettuato la verifica di conformità e compatibilità con gli atti di programmazione e pianificazione regionali, ai sensi dell'art. 17 della l.r. 12/2005, con la DGR. n. 1841 del 16/5/2014. La variante è stata approvata con DCP n. 40 del 9/6/2014 pubblicata sul BURL n. 33 del 13/8/2014.

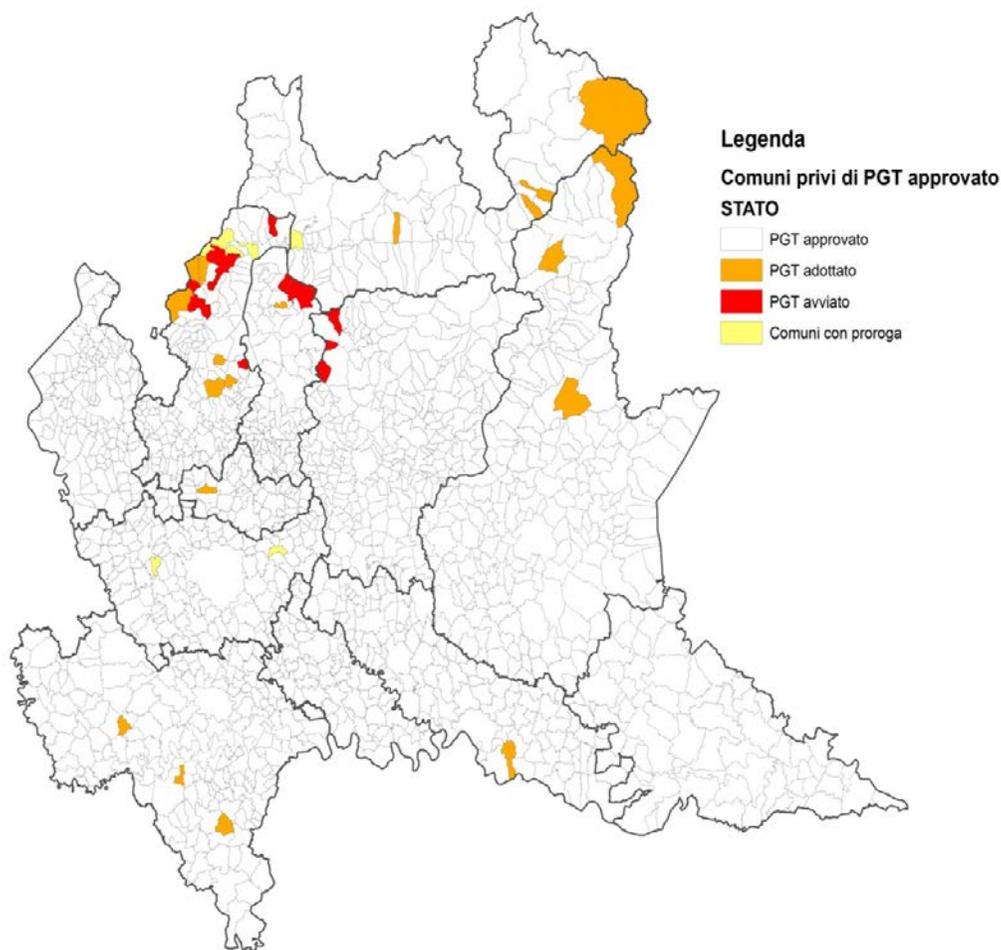
- la **Provincia di Milano** ha approvato con DCP n. 93 del 17/12/2013 pubblicata sul BURL n. 12 del 19/3/2014 il Piano Territoriale di Coordinamento in adeguamento alla l.r. 12/2005 adottato con D.C.P. n.16 del 7/6/2012.
- la **Provincia di Pavia** ha adottato la variante al Piano Territoriale di Coordinamento in adeguamento alla l.r. 12/2005 con D.C.P. n. 140 del 20/12/2013; Regione Lombardia ha effettuato la verifica di conformità e compatibilità con gli atti di programmazione e pianificazione regionali, ai sensi dell'art. 17 della l.r. 12/2005, con la DGR. n. 2296 del 1/8/2014.

I Piani di Governo del Territorio (PGT)

Al 31/12/2014 il monitoraggio della predisposizione dei PGT descrive la seguente situazione di approvazione per provincia:

- BG: 99,2% (240/242 comuni);
- BS: 98,5% (203/206 comuni);
- CO: 91,6% (141/154 comuni);
- CR: 99,1% (114/115 comuni);
- LC: 96,6% (86/89 comuni);
- LO: 100% (61/61 comuni);
- MI: 99% (132/134 comuni);
- MN: 98,2% (54/55 comuni);
- MB: 100% (69/69 comuni);
- PV: 98,4% (186/189 comuni);
- SO: 93,6% (73/78 comuni);
- VA: 100% (139/139 comuni).

Localizzazione comuni privi di PGT al 31/12/2014



Parte Terza

VALUTAZIONE DEI CONTENUTI DELLA
PIANIFICAZIONE E DEGLI EFFETTI SULLE
DINAMICHE TERRITORIALI

Evoluzione dell'uso del suolo dal 1999 al 2012

Il capitolo presenta un approfondimento sul tema dell'uso del suolo reso pubblico nell'agosto del 2014 e si propone di dare risposta, attraverso l'utilizzo degli strati informativi DUSAF disponibili, alle seguenti domande di conoscenza:

- Come si è evoluto l'uso del suolo in Lombardia dal 1999 ad oggi?
- Esiste una relazione tra aumento delle aree antropizzate e andamento demografico?
- Qual è l'entità della diminuzione di suolo agricolo?
- In che cosa si è trasformato il suolo agricolo che ad oggi non c'è più?

Mettendo a confronto i dati alle soglie 1999, 2007 e 2012, quadro evolutivo generale che ne emerge descrive differenze tra le 5 macroclassi Dusaf considerate:

- Classe 1: Aree agricole;
 - Classe 2: Aree antropizzate;
 - Classe 3: Territori boscati e ambienti seminaturali;
 - Classe 4: Aree umide;
 - Classe 5: Corpi idrici.
- Evolutione significativa
- Evolutione NON significativa

Rapporto tra aumento delle aree antropizzate e popolazione

L'analisi pone in relazione i dati Dusaf alle soglie già indicati e i dati sulla popolazione residente ISTAT risultante dai censimenti 2001 e 2011.

Di seguito le principali evidenze emerse:

- l'andamento delle due crescite sembra avere, ad una prima osservazione, una corrispondenza per tutte le province ad eccezione della provincia di Sondrio, dove non sembra esserci crescita demografica e risulta invece una crescita delle aree antropizzate;
- l'unica provincia in cui le percentuali di crescita della popolazione residente e delle aree antropizzate hanno un valore simile (8,28% e 7,31%) è Varese;
- anche le province di Monza e della Brianza e di Como hanno valori di crescita vicini, sebbene sia sempre maggiore la percentuale di crescita dell'antropizzato;
- i casi invece di sproporzionato aumento dell'antropizzazione rispetto all'aumento della popolazione residente, seppur meno marcato rispetto alla provincia di Sondrio, sono rappresentati dalle province di Mantova, Cremona e Milano, seguite poi da Brescia, Bergamo, Lodi, Pavia e con uno scarto inferiore Lecco.

Alcune altre osservazioni emerse dall'analisi dei dati disponibili:

- più di 500 ettari di territorio è stato sottratto all'agricoltura per la realizzazione di impianti fotovoltaici, nei territori di pianura: in provincia di Cremona con 133 ettari, nelle province di Mantova, Pavia e Brescia con più di 80 ettari ciascuna;
- più di 2.000 ettari sono diventati nuove strade, ampliamenti delle precedenti e/o nuovi spazi accessori della rete stradale, in particolare nelle province di Milano e Brescia;
- più del 25% delle nuove antropizzazioni sono di tipo residenziale, corrispondenti a più di 13.000 ettari, mentre l'aumento della popolazione residente è stata del 7,4%;
- più di 4.000 ettari nel 2012 erano cantieri, territorio che diventerà o è già diventato, strada, edificio residenziale, impianto o altro, ma che comunque per buona parte non tornerà all'agricoltura;
- più di 2.300 ettari corrispondono a nuove aree degradate non utilizzate e non vegetate e quasi 3.000 ettari corrispondono a nuove aree verdi incolte, tutte aree che prima avevano un uso.
- La maggior parte delle nuove aree degradate e delle nuove aree verdi incolte si sono generate su terreni in precedenza ad uso agricolo.

Trasformazione de suolo agricolo

Contestualmente all'aumento delle aree urbanizzate, si è verificata una diminuzione della superficie delle aree agricole nell'intervallo di anni considerato.

Un approfondimento mirato ad individuare come il suolo agricolo ha cambiato la destinazione d'uso, si è concentrato soltanto negli ultimi anni, ossia dal 2007 al 2012.

Nel confronto dei livelli informativi si è rilevato che le aree agricole hanno registrato sia una diminuzione, sia un aumento:

- la diminuzione corrisponde per circa il 70% ad interventi di antropizzazione (pari a 15.754 ha) e per il restante 30% (pari a 6.557 ha) a fenomeni di rinaturalizzazione di aree agricole presumibilmente abbandonate;
- l'aumento dell'agricolo è da attribuire a diversi fattori come il riutilizzo di aree che nel Dusaf venivano identificate come cespuglieti in aree agricole abbandonate, o come cantieri e aree degradate non utilizzate e non vegetate.

Consumo di suolo nei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale

Introduzione e Obiettivi dell'analisi

Il **consumo di suolo** è, ormai da anni, un tema ricorrente nel dibattito e nell'agenda politica nazionale e regionale e rappresenta un obiettivo di pianificazione prioritario alle diverse scale.

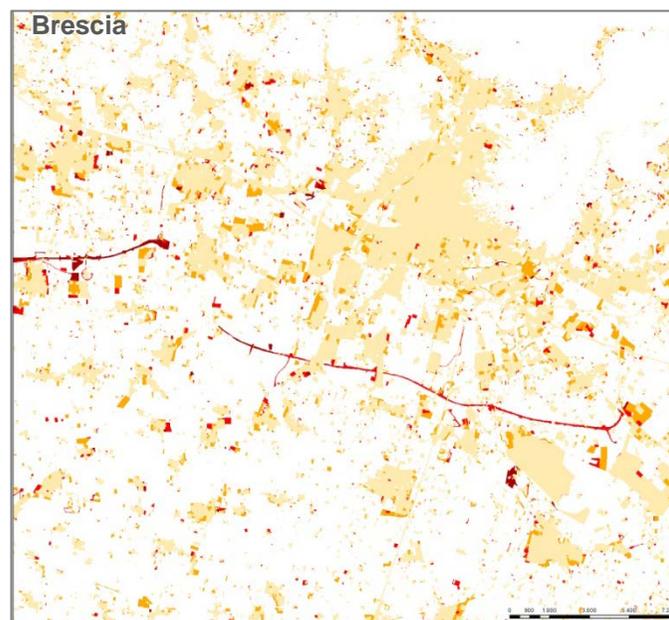
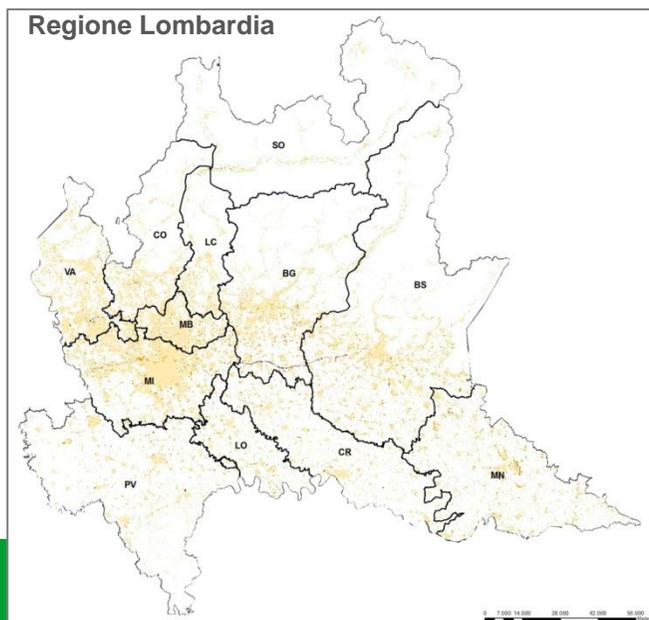
L'analisi dei PTCP (approvati e/o in corso di aggiornamento rispetto alla L.r. 12/2005 e al PTR) rappresenta una **rassegna** dello stato della pianificazione provinciale in Lombardia relativamente al tema specifico del consumo di suolo, per verificare come viene affrontato, sia dal punto di vista conoscitivo sia dal punto di vista strategico e quindi decisionale, in termini di definizioni, obiettivi, norme, indirizzi, metodi di calcolo, soglie e indicatori.

L'obiettivo è proporre un **confronto** che potrà rivelarsi uno strumento utile ad approfondire aspetti quantitativi e qualitativi, peraltro oggi introdotti dalla L.r. 31/2014 "Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato".

Dinamica del consumo di suolo nelle Province lombarde

Provincia	Superficie territoriale (kmq)	Aree antropizzate (kmq)	Suolo consumato dal 2007 al 2012 (v.a. in kmq)	Tasso di variazione aree antropizzate (%)	Tasso di variazione aree libere (%)
Bergamo	2746	395	13,50	+3,53	-2,92
Brescia	4786	560	21,44	+3,98	-1,71
Como	1279	212	5,74	+2,80	-21,19
Cremona	1770	196	9,17	+4,91	-0,91
Lecco	815	125	2,58	+2,12	-6,62
Lodi	783	103	3,91	+3,99	-0,75
Mantova	2341	295	6,21	+2,14	-0,72
Milano	1576	638	11,37	+1,82	-1,73
Monza e Brianza	405	223	7,18	+3,33	-6,10
Pavia	2969	279	10,80	+4,03	-1,96
Sondrio	3196	86	8,03	+10,33	-1,71
Varese	1198	352	4,42	+1,27	-2,97

Elaborazioni sulla base dei dati DUSAF e ISTAT



Legenda

□ confini provinciali

Dinamica insediativa dal 1999 al 2012

- cantieri al 2012 (DUSAF 4)
- sistema insediativo 2012 (DUSAF 4)
- sistema insediativo 2007 (DUSAF 2)
- sistema insediativo 1999 (DUSAF 1)

Elementi di sintesi dalla lettura dei PTCP

PTCP	Brescia (2014)	Cremona (2013)	Milano (2013)	Monza e Brianza (2013)	Mantova 2010)	Sondrio (2010)	Lecco (2009)	Varese (2007)	Como (2006 + in corso)	Lodi (2005 + in corso)	Bergamo (2004)	Pavia (2003 + in corso)
Approfondimento specifico sul consumo di suolo (capitolo in relazione e/o allegato)	x		x	x	x				x			
Definizione di suolo e/o consumo di suolo	x	x		x					x			x
Analisi del contesto provinciale sul consumo di suolo	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x
Indicazioni/Modalità di calcolo per definire il consumo di suolo	x	x		x	x		x		x	x	x	
Soglie/target/indici	x		x		x	x			x			x

- **Differenti impostazioni degli apparati documentali:** in alcuni casi il consumo di suolo è trattato come approfondimento specifico (capitolo/paragrafo in relazione e/o allegato); spesso deve essere ricondotto a considerazioni e analisi più generali sul sistema insediativo. In ogni caso è necessario una lettura trasversale dei materiali per avere un quadro sufficientemente chiaro e completo degli aspetti che concorrono a definire il tema sia per gli aspetti conoscitivi che per quelli strategici e di indirizzo.
- **Mancanza di una definizione** chiara, condivisa e univoca e **differenti approcci metodologici** per la definizione di misure e/o soglie di riferimento rendono difficile costruire una comparazione attendibile tra le esperienze di pianificazione.
- Quadri conoscitivi con **analisi di contesto** con riferimento a banche dati DUSAF, a volte integrate con MISURC e dinamiche demografiche: mancanza di linee guida per l'implementazione di quadri conoscitivi dinamici a supporto delle scelte di piano e del monitoraggio.

Considerazioni emergenti: temi ricorrenti trattati in stretta connessione con il CdS

- obiettivi di **compattamento** della forma insediativa, evitando la frammentazione del paesaggio agrario e la saldatura degli edificati.
In alcuni casi, il tema del compattamento è associato al tema della **densificazione**, quindi ragionando non solo in termini di occupazione di suolo libero, ma anche di volumi del costruito e di morfologia urbana (PTCP di Brescia, Milano, Monza e Brianza).
In un caso è interessante notare che si parla anche di **verticalizzazione** (PTCP di Varese).
Il tema del compattamento delle aree urbane e della densificazione è inoltre collegato a ragionamenti più complessi sulle **forme del costruito**, sulla **morfologia urbana**, sul **disegno dei margini urbani** e sulla pianificazione delle **aree periurbane**.
- **Riuso e recupero** del patrimonio esistente, spesso associati ai temi del dismesso e del degrado/sottoutilizzo.
In alcuni casi si arriva a declinare il riuso come **rigenerazione** urbana e territoriale e quindi rifunzionalizzazione e riorganizzazione, pensando anche alla riorganizzazione dei tessuti e delle funzioni.
- obiettivo specifico quasi sempre associato alla riduzione/limitazione del consumo di suolo è il **dimensionamento dei piani**, per cui oltre al riconoscimento della necessità di rendere coerenti le previsioni di piano con i trend demografici e le dinamiche territoriali, in alcuni casi è esplicitato il metodo di calcolo per la valutazione del fabbisogno insediativo. In questi casi, anche se il Piano non fornisce esplicitamente un metodo di calcolo per il consumo di suolo, attraverso la definizione delle componenti endogene ed esogene dello sviluppo insediativo e degli indici fornisce comunque indicazioni per orientare la pianificazione.

Considerazioni emergenti: altri temi correlati al CdS

- La riduzione del consumo di suolo è in quasi tutti i piani riconosciuta come obiettivo per **tutelare le risorse ambientali** e per **preservare le aree agricole** e in generale gli spazi aperti.
In alcuni casi si entra nello specifico rispetto al tema delle risorse idriche e si collega l'uso/consumo di suolo anche alla sicurezza **idrogeologica** (Brescia, Cremona, Mantova, Como, Pavia).
- I PTCP approvati in adeguamento alla Lr.12/2005 affrontano quasi sempre in modo strettamente collegato al consumo di suolo la **definizione degli ambiti agricoli strategici** e il **progetto della rete ecologica** e in alcuni casi della **rete verde**.
- In alcuni Piani si associa al tema delle politiche per il contenimento del CdS un ragionamento per la costruzione di un **quadro di conoscenza e strategico di area vasta**, per rendere coerenti le scelte di sviluppo alla scala sovracomunale e tra piani settoriali (**forme di pianificazione intercomunale** sono incentivate dai PTCP di Brescia, Cremona, Mantova, Lecco, Bergamo e Pavia; Brescia sostiene anche il **coordinamento tra piani settoriali** a livello provinciale)
- Interessanti sono i Piani che suggeriscono un cambio di rotta rispetto alle logiche dei “vecchi” piani regolatori, proponendo di **riorganizzare le scelte insediative**, riconsiderando le previsioni non attuate (PTCP di Milano, Mantova, Como e Pavia).
- **Perequazione** e **compensazione** sono in alcuni Piani trattati come strumenti per governare le scelte di uso del suolo, ma manca un'esplicitazione operativa dell'approccio.
- Il PTCP di Brescia e Cremona esplicitano il tema del **monitoraggio** in relazione agli indici/indicatori per il consumo di suolo.

Parte Quarta

OSSERVATORIO PER LA QUALITÀ DEL PAESAGGIO

L'attuazione degli obiettivi prioritari del PPR nei PTCP e nei PGT

Compatibilità tra PGT e obiettivi prioritari del PPR

La verifica dei contenuti paesaggistici dei piani fornisce orientamenti e prescrizioni al fine di assicurare l'effettiva capacità del PGT di assolvere alla funzione di atto a maggiore definizione del PPR per gli aspetti storico-culturali, paesaggistici e naturali, nonché la limitazione del consumo di suolo in ambiti di particolare pregio paesaggistico. Dall'attività istruttoria condotta dalla Struttura Paesaggio – DG Ambiente, Energia e Sviluppo Sostenibile emerge in termini generali che:

- il recepimento degli obiettivi del PPR risulta incompleto;
- il quadro conoscitivo si limita al territorio comunale;
- il focus sulle potenzialità del territorio rispetto alle specificità presenti è spesso insufficiente;
- la rete ecologica comunale il più delle volte si ferma al recepimento della rete ecologica regionale e provinciale senza;

[In relazione a tale aspetto la variante al PPR intende rilanciare e approfondire il tema della rete verde regionale (art. 24 della Normativa del PPR), in modo che i PGT siano indirizzati e guidati a progettare Reti Ecologiche Comunali]

- per quanto concerne le fasce del lungolago non si rilevano studi volti ad una più generale riqualificazione del territorio nel più ampio contesto paesaggistico.

Nel 2014 sono stati esaminati 39 PGT (3 capoluoghi, 8 siti UNESCO e 28 laghi) e, grazie anche al costante confronto con le amministrazioni comunali ed i progettisti, ora circa il 90% dei Comuni interessati è dotata di un PGT che risponde ai criteri di coerenza e integrazione a scala di maggior dettaglio del PPR come previsto dal Codice dei Beni Culturali.

Compatibilità tra PTCP e obiettivi prioritari del PPR

Nel 2014 la Struttura Paesaggio ha valutato i PTCP delle province di Brescia, Lecco, Pavia e Bergamo. In linea generale il PTCP, deve recepire il PPR con le modalità previste nella Parte III – Disposizioni relative alla pianificazione provinciale, comunale e delle aree protette artt. 30-34 della normativa del piano stesso, configurandosi come atto paesaggistico di maggiore definizione rispetto al PPR.

Rete verde di ricomposizione paesaggistica nella pianificazione provinciale

L'analisi ha coinvolto i PTCP delle province di Brescia, Lecco e Monza e Brianza con l'obiettivo di individuare forze e debolezze ed eventuali opportunità emergenti.

Indicazioni del Piano Paesaggistico vigente per la costruzione della Rete Verde

- Evidenziazione sul carattere progettuale della tutela e valorizzazione delle componenti verdi del paesaggio naturale, rurale e periurbano;
- Coordinamento con lo schema di rete ecologica regionale, perseguendo l'obiettivo specifico di messa in valore dei paesaggi regionali, di riqualificazione paesaggistica dei contesti degradati o destrutturati e di riconnessione dei paesaggi urbani e rurali, di promozione di forme sostenibili di fruizione del territorio.

Art. 24 delle NTA:

"Il presente piano riconosce il valore strategico della RV regionale, quale sistema integrato di boschi alberate e spazi verdi, ai fini della qualificazione e ricomposizione paesaggistica dei contesti urbani e rurali, della tutela dei valori ecologici e naturali del territorio, del contenimento del consumo di suolo e della promozione di una migliore fruizione dei paesaggi di Lombardia".

I PTCP devono individuare:

- struttura naturalistica primaria ossia aree a più elevata naturalità;
- nodi con caratteristiche di naturalità diffusa e ambiti rurali di connotazione paesaggistica (con equipaggiamenti verdi) e ad elevata potenzialità di fruizione;
- corridoi verdi, quali elementi verdi lineari di connessione;
- varchi, quali situazioni di continuità e correlazione del sistema rurale paesistico e della RV a rischio di compromissione



Indirizzi per i piani comunali

PTCP Brescia

Definizione della RV

RV come l'insieme organizzato di tutti gli elementi esistenti e potenziali che costituiscono il patrimonio paesistico provinciale e di quelli che ne permettono una fruizione sostenibile.

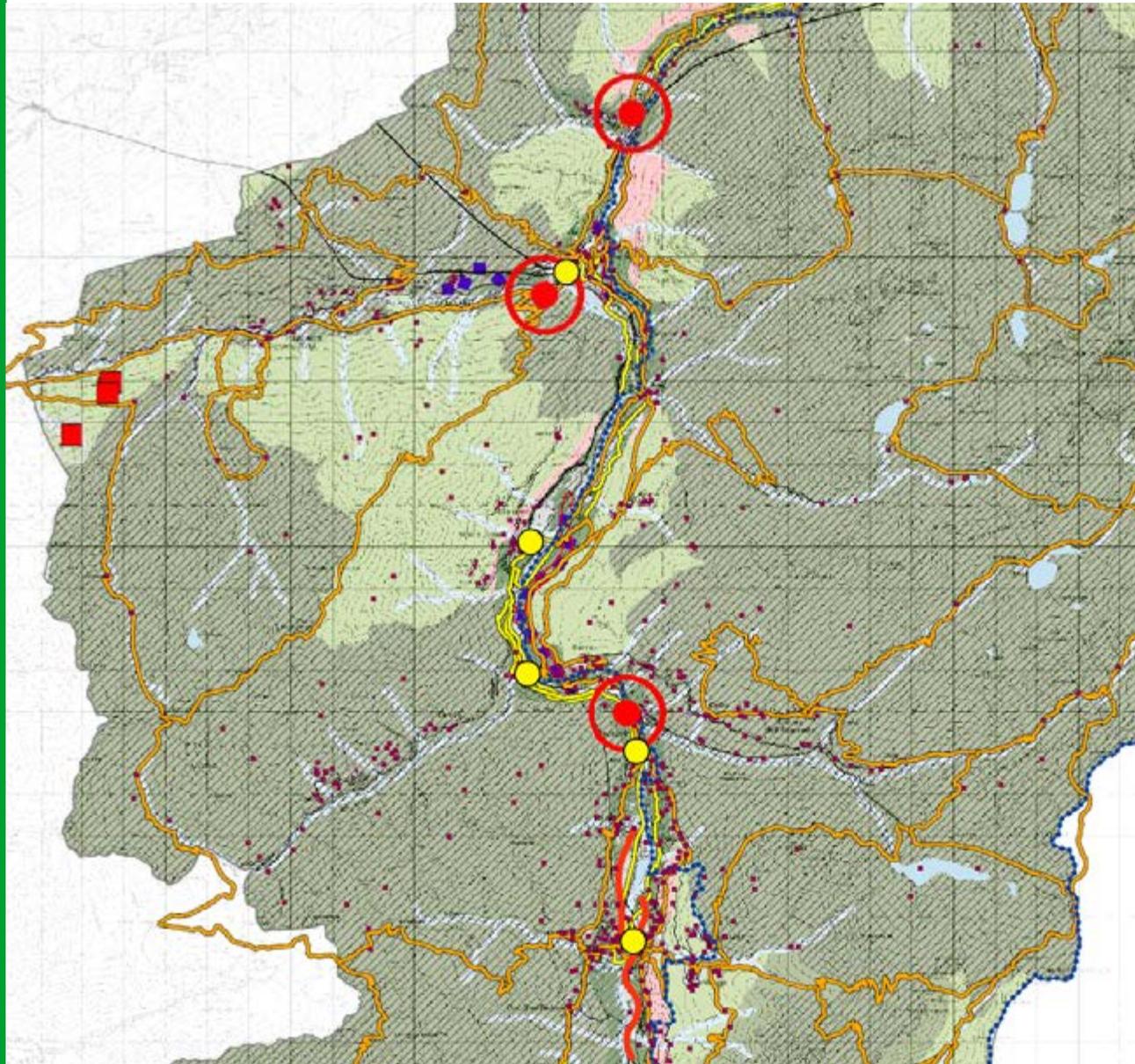
Obiettivi della RV

- strumento per la fruibilità dei paesaggi provinciali;
- quadro strategico per la destinazione delle risorse economiche attribuibili al paesaggio,
- luogo preferenziale per lo sviluppo di nuove politiche e strategie economiche incentrate sul paesaggio urbano, rurale e naturale

Elementi della RV

- rete ecologica, che rappresenta gli ambiti dei paesaggi naturali a vari livelli di qualità;
- ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico a prevalente valenza ambientale;
- tappe significative del paesaggio provinciale;
- elementi di vulnerabilità del paesaggio (in quanto ambiti da migliorare),
- infrastrutture afferenti alla mobilità dolce esistenti.

PTCP Brescia



AMBITI PER LA TUTELA/RIPRISTINO DELLA CONTINUITA' DEI PAESAGGI NATURALI		
	Parchi Nazionali e Regionali	Si rimanda alla normativa di riferimento
AMBITI DELLA RETE ECOLOGICA PROVINCIALE		
TIPOLOGIA	RIFERIMENTI/AZIONI	
	Elementi di primo livello della RER, inclusi i siti della Rete Natura 2000	Cfr. Tav. 4 Rete ecologica e Articoli delle NdA riferiti alla Rete Ecologica Provinciale
	Aree ad elevato naturalistico	
	Aree naturali di completamento	
	Corridoi ecologici primari	
	Corridoi ecologici secondari	
AMBITI AGRICOLI DI VALORE PAESISTICO AMBIENTALI E PLIS		
TIPOLOGIA	RIFERIMENTI/AZIONI	
	Ambiti agricoli di valore paesistico ambientale	Potenziamento degli elementi di naturalità diffusa nel rispetto della struttura paesistica originaria
	PLIS	Cfr. Articoli delle NdA della Rete Ecologica Provinciale
AMBITI SPECIFICI DELLA RETE VERDE PAESAGGISTICA: tutela/valorizzazione		
TIPOLOGIA	RIFERIMENTI/AZIONI	
	Nodi strategici delle valli fluviali	Attivazione di processi complessivi di riqualificazione
	Ambiti fortemente antropizzati delle valli fluviali	Riqualificazione delle aree agricole frammentate e/o residuali
	Ambiti dei paesaggi rurali tradizionali della Franciacorta e del Lugana	Contenimento del consumo di suolo e potenziamento dei caratteri identitari
	Ambiti rurali di frangia urbano	Contenimento del consumo di suolo e ricomposizione del paesaggio locale
	Ambiti dei paesaggi rurali di transizione	Contenimento del consumo di suolo, potenziamento delle connessioni con gli ambiti a contorno
	Elementi di rilevanza paesaggistica	Contenimento della pressione antropica, attivazione di processi di riqualificazione
	Margini delle conurbazioni	Contestualizzazione, ricomposizione e riqualificazione
	Territorio interessato da potenziamento e nuove strade	Predisposizione di scenari di riqualificazione paesistica complessiva
	Tratti stradali ad alta interferenza con il mosaico paesistico ambientale	Attivazione di interventi di mitigazione e di ricomposizione del paesaggio
	Domini sciabili da PTCP	Riqualificazione delle aree interessate, Cfr. Tav. 1 Struttura e mobilità e Articoli delle NdA riferiti
	Elementi di potenziale valore paesistico	Attivazione di processi di rigenerazione urbana e costruzione di nuovi paesaggi di qualità
ELEMENTI IDENTITARI DEI PAESAGGI CULTURALI: tutela/valorizzazione		
TIPOLOGIA	RIFERIMENTI/AZIONI	
	Nuclei di antica formazione	Tutela della fisionomia di nuclei storici
	Elementi di rilevanza dei paesaggi culturali	Cfr. Tav. 2.2 - Tutela e valorizzazione
	Orditure significative dei paesaggi agricoli	Conservazione
ELEMENTI DELLA RETE FRUITIVA DEL PATRIMONIO PAESAGGISTICO: fruizione		
TIPOLOGIA	RIFERIMENTI/AZIONI	
	Nodi dell'intermodalità dolce	Incremento e/o miglioramento di attrezzature e servizi
	Sentieri	Miglioramento e potenziamento della rete, della segnaletica, dei servizi e delle attrezzature. Attivazione di sinergie con il sistema ricettivo
	Percorsi ciclabili	
	Strade del vino	

Principali indirizzi per la Rete Verde bresciana

- incentivare la multifunzionalità degli spazi aperti e potenziare e integrare il sistema delle connessioni, al fine di rendere più fruibile l'intero sistema della RV;
- potenziare la RV, attraverso la promozione di processi di rinaturalizzazione, la salvaguardia degli elementi naturali residuali e delle acque superficiali, l'ampliamento delle fasce di vegetazione ripariale esistenti, i rimboschimenti con specie arboree e arbustive, la promozione dell'equilibrio e l'integrazione degli insediamenti con le pratiche agricole, la salvaguardia dei servizi ecosistemici;
- orientare le nuove trasformazioni e valorizzare le potenzialità residue verso destinazioni d'uso dei suoli e configurazioni che garantiscano l'efficacia della rete.

PTCP Lecco

Definizione della RV

RV come l'insieme organizzato di tutti gli elementi esistenti e potenziali che costituiscono il patrimonio paesistico provinciale e di quelli che ne permettono una fruizione sostenibile → paesaggio risorsa non rinnovabile

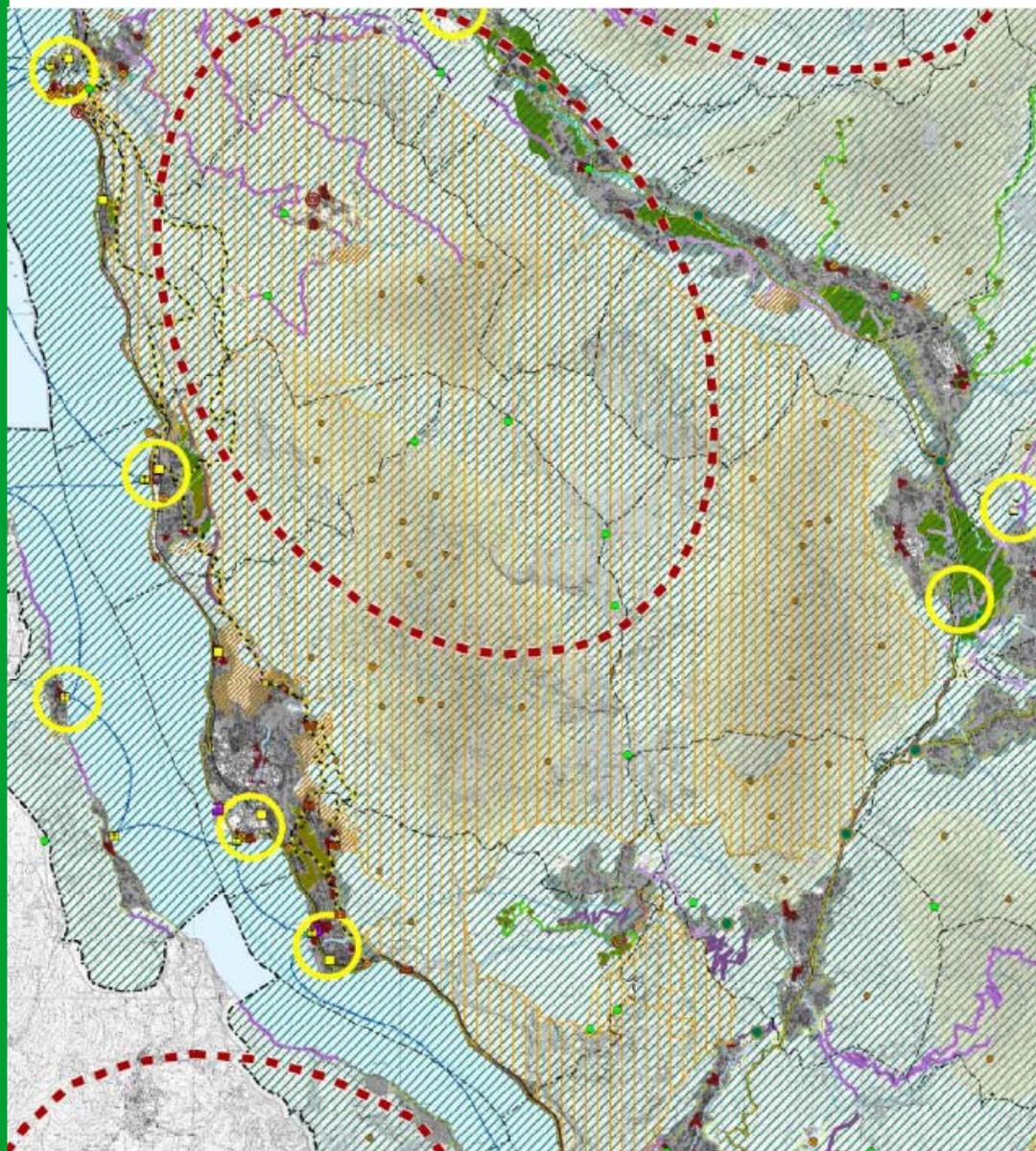
Obiettivi della RV

- quadro di riferimento generale all'interno del quale sono declinati gli obiettivi di sostenibilità;

Elementi della RV

- rete ecologica, che rappresenta gli ambiti dei paesaggi naturali a vari livelli di qualità;
- ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico a prevalente valenza ambientale;
- tappe significative del paesaggio provinciale;
- elementi di vulnerabilità del paesaggio (in quanto ambiti da migliorare),
- infrastrutture afferenti alla mobilità dolce esistenti.

PTCP Lecco



Ambiti costituenti la Rete Verde (art. 62)

Ambiti su cui attivare azioni per la riqualificazione del paesaggio

- Rischio di degrado paesaggistico determinato dallo sviluppo del sistema insediati
- Rischio determinato dalla presenza di infrastrutture lineari (strade)
- Ambiti di rilevanza paesaggistica a rischio di degrado

Ambiti per la conservazione della continuità dei paesaggi naturali

- Sistema delle aree di tutela (Parchi, SIC, ZPS, Plis riconosciuti)

Elementi della Rete Ecologica Provinciale

- Ambiti di primo e secondo livello, Corridoi fluviali di primo livello
- Zone tampone
- Varchi da mantenere
- Varchi da deframmentare
- Varchi da mantenere e deframmentare

Tratti infrastrutturali interferenti

- da deframmentare
- da attrezzare

Ambiti per la conservazione e il potenziamento degli elementi identitari dei paesaggi culturali

- Ecomusei
- Architetture storiche**
 - Romanico
 - Fortificazioni di Fuentes, del Lario Orientale e della Brianza
 - Filande/filatoi della seta
 - Sistema delle Ville del Casatese
 - Sistema delle Ville del Meratese
 - Sistema delle architetture tradizionali della montagna

Altri elementi

- Centri storici
- Alberi monumentali
- Sistema museale
- Punti panoramici
- Terrazzamenti

Azioni per la fruizione del patrimonio paesaggistico provinciale

- Nodi dell'intermobilità dolce
- Bike sharing
- Rete ciclabile esistente e programmata
- Sentiero del viandante
- Circuiti per la fruizione degli alberi monumentali
- Porti
- Linee di navigazione lacuale
- Stazioni
- Tracciati ferroviari
- Funivie

Principali indirizzi per la Rete Verde lecchese

- riqualificazione del sistema paesistico ambientale;
- godimento dei paesaggi;
- miglioramento della qualità di vita in senso biologico e psichico;
- sviluppo economico connesso alla valorizzazione del paesaggio e delle sue risorse, a partire dall'inversione dei processi di degrado.

PTCP Monza e Brianza

Definizione della RV

sistema integrato di spazi aperti di varia natura e qualificazione finalizzato a connettere da un punto di vista paesaggistico, naturalistico e fruitivo i territori compresi tra l'altopiano delle Groane e la valle dell'Adda.

Obiettivi della RV

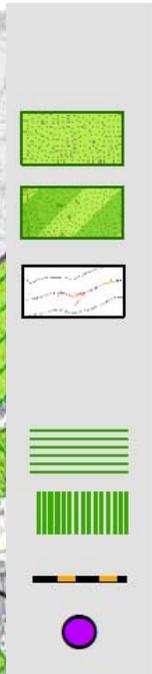
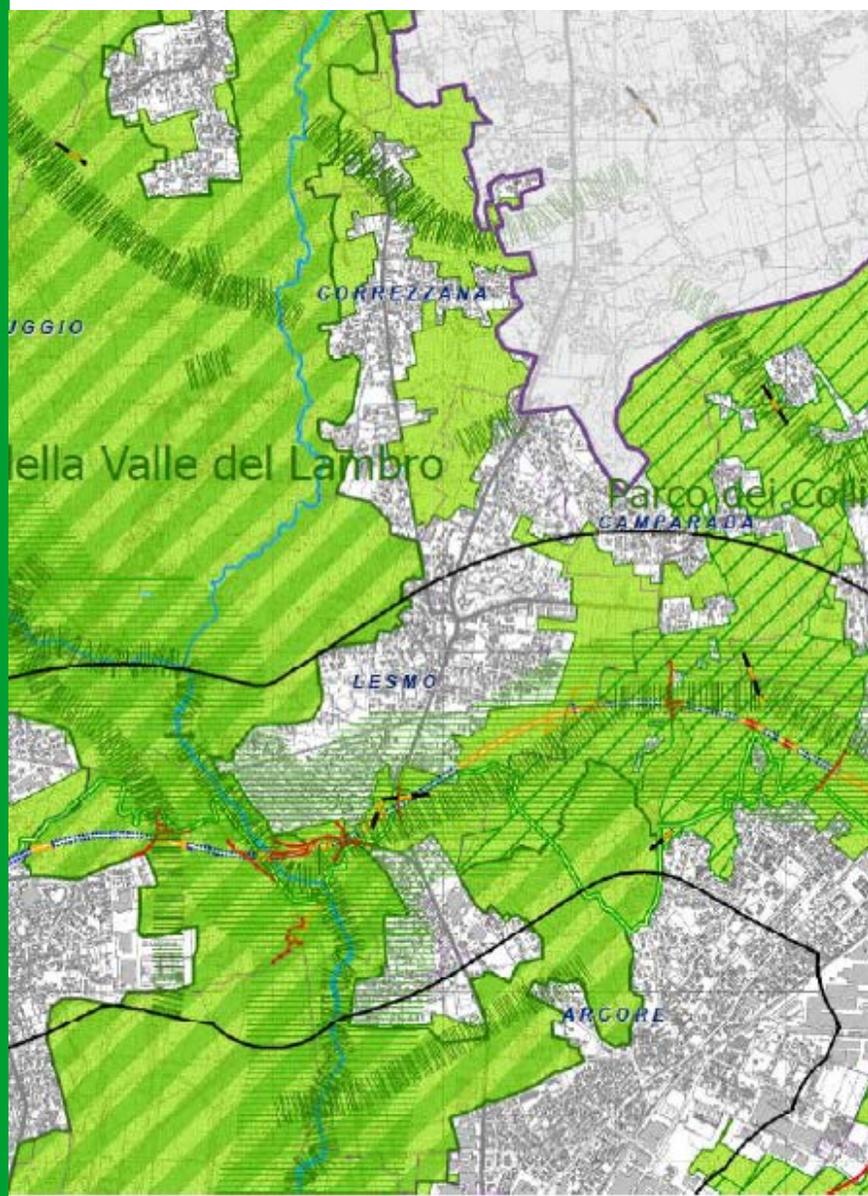
- Strumento per il mantenimento dei suoli liberi → contrastare il consumo di suolo

Elementi della RV

Allo scopo di rendere maggiormente motivata la costruzione della rete e articolata la sua lettura il Piano identifica i "corridoi" principali, ovvero quelle unità lineari di base che garantiscono la necessaria interrelazione fra gli spazi aperti e, di conseguenza, l'impalcato stesso della rete:

- corridoio trasversale pedemontano
- corridoi nel settore ovest della provincia
- corridoi nel settore est della provincia

PTCP Monza Brianza



Legenda

RETE VERDE DI RICOMPOSIZIONE PAESAGGISTICA art. 31

RETE VERDE DI RICOMPOSIZIONE PAESAGGISTICA NEI PARCHI REGIONALI (L.R. 86/83)

DELIMITAZIONE DEL CORRIDOIO TRASVERSALE DELLA RETE VERDE art. 32

ELEMENTI DELLA RETE ECOLOGICA PROVINCIALE art.31

Corridoi ecologici primari

Corridoi ecologici secondari

Varchi funzionali

Elementi di interruzione della continuità (barriere)

CORRIDOIO
TRASVERSALE
MOLGORA

Principali indirizzi per la Rete Verde di Monza e Brianza

- mantenimento delle aree comprese nel perimetro come spazi aperti inedificati,
- riequipaggiamento delle aree sia in senso naturalistico sia fruitivo, secondo modalità compatibili con l'attività agricola, alla caratterizzazione paesistica dello spazio rurale e alla previsione di opere di mitigazione e compensazione per progetti infrastrutturali.
- i Comuni sono direttamente chiamati a riconoscere ed eventualmente a modificare il perimetro della RV.

Elementi emergenti

PPR → *definizione ampia e generica* → campo di azione molto allargato per la pianificazione provinciale.

concetti di "**connessione**" e "**rete**" sono indiscutibilmente il filo conduttore che lega le varie esperienze
→ differenze si articolano nell'attribuire valenze specifiche al concetto di rete

L'uso dell'aggettivo "(di ricomposizione) **paesaggistica**" sposta però l'attenzione della rete dalla continuità prettamente ambientale al recupero di condizioni di frammentazione derivante da processi di trasformazione spaziale che hanno effetti significativi sull'articolazione morfologica del paesaggio e sui livelli di permanenza storica nel territorio.

MA

Progettare una rete nel/del paesaggio significa operare su livelli diversi e attribuire al sistema una molteplicità di **FUNZIONI**, declinate a seconda delle caratteristiche paesaggistico-territoriali dei luoghi su cui si progetta

FUNZIONI:

- **strutturali**, che, se difese, sono capaci di indirizzare le trasformazioni insediative;
- **ecologiche**, finalizzate al recupero del sistema ambientale;
- **di connessione fisica**, intese come collegamenti fisici tra le risorse, attraverso la costruzione di percorsi ciclo-pedonali;
- **relazionali percettive**, garantite, ad esempio, dalla preservazione delle visuali libere, dal mantenimento dei varchi visivi, dalla salvaguardia dei punti panoramici, ma anche dalla tutela degli ambiti che la popolazione riconosce come importanti e identitari;
- **di riqualificazione** delle aree che presentano forme di degrado o di rischio di compromissione.

Come sono state considerate le diverse funzioni individuate?

	PTCP Brescia	PTCP Lecco	PTCP Monza Brianza
Funzione strutturale	↑	↑	↔
Funzione di connessione fisica	↑	↑	↑
Funzione ecologica	↑	↑	↑
Funzione relazionale percettiva	↓	↔	↓
Funzione di riqualificazione	↑	↑	↑

FUNZIONE STRUTTURALE → in linea generale, i PTCP analizzati assolvono tale compito. Il PTCP di Brescia non solo individua gli elementi, ma anche gli ambiti che contribuiscono all'individuazione della RV. Il PTCP di Lecco considera prevalentemente gli elementi puntuali e, arealmente, gli ambiti ricompresi nella Rete Ecologica, mentre il PTCP di Monza Brianza risulta più generico individuando i corridoi entro cui attivare una serie di azioni.

FUNZIONE DI CONNESSIONE FISICA → si riscontra in tutti i PTCP l'individuazione di elementi della rete legati alla fruizione e del patrimonio paesaggistico individuato. Essa è sviluppata considerando un sistema di percorsi che dovrebbe consentire di accedere a una molteplicità di attività, percorrendo luoghi ad elevata qualità paesaggistica e ambientale.

FUNZIONE ECOLOGICA → viene considerata come prioritaria per la costruzione della RV. Essa sembra essere valutata come principale riferimento per “agganciare” gli ulteriori elementi della RV. Del resto la Rete Ecologica costituisce, in chiave paesaggistica, il sistema di paesaggi naturali che migliorano il patrimonio di diversità biologica e la qualità ambientale dell'intera rete.

FUNZIONE DI RIQUALIFICAZIONE → tutti i PTCP considerano inglobati nella RV gli ambiti degradati o a rischio di compromissione e degrado. Lo scopo principale consiste nel riconoscere le dinamiche di trasformazione e individuare i fenomeni di degrado del paesaggio in essere e potenziali, e promuovere conseguentemente azioni e politiche per la riqualificazione paesaggistica e il contenimento dei processi di degrado.

FUNZIONE RELAZIONALE PERCETTIVA → funzione più complessa da assicurare e difendere, in quanto la pluralità di livelli di relazione tra individuo e paesaggio che lo circonda nella sua quotidianità, necessita di un approccio interdisciplinare.



NECESSITA' di improntare un cammino di pianificazione volto all'individuazione dei valori e dei disvalori paesaggistici rispetto alla percezione della popolazione, → **INDICAZIONI PER LE POLICY**: utilizzare l'osservatorio per analizzare approfonditamente la qualità oggettiva del paesaggio e le sue relazioni fisico-spaziali visive, attraverso i suoi elementi di valore, e per analizzare i livelli di preferenza che la gente esprime rispetto ai diversi paesaggi di cui è circondata.

La pianificazione paesaggistica nelle politiche regionali e il processo di co-pianificazione

Regione Lombardia, ai sensi del DLgs 42/2004 e della L.r. 12/2005 ha istituito con Dgr n. 572 del 6/10/2010, quattro Commissioni regionali per l'individuazione dei beni paesaggistici, suddivise secondo fasce territoriali (area montana, collina e grandi laghi, alta pianura e area urbana ad alta densità, pianura irrigua e del fiume Po) che hanno operato sino a tutto il 2014.

In particolare nel 2014 l'attività si è incentrata sull'obiettivo di conseguire un consistente avanzamento in relazione al tema della co-pianificazione finalizzata al riconoscimento di adeguatezza del PPR rispetto ai contenuti del DLgs n.42/2004.

La situazione lombarda appare in tal senso complessa, risultano infatti circa 900 i beni e gli ambiti paesaggistici di notevole interesse pubblico vigenti in Lombardia che risulta essere la terza regione tra quelle dell'area padano-alpina per densità di beni tutelati, dopo il Veneto e la Liguria.

Le attività svolte in parallelo da ciascuna commissione e condivise nelle sedute plenarie, sono consistite nella verifica di tutti i provvedimenti di tutela vigenti in Lombardia e delle relative motivazioni al fine di valutare la sussistenza di eventuali situazioni di sovrapposizione e contiguità degli ambiti assoggettati a tutela al fine di individuare ambiti di aggregazione definiti per omogeneità del paesaggio e contiguità territoriale nonché nella definizione delle principali macro-categorie tematiche con l'obiettivo di convergere ad una metodologia condivisa per la definizione dei criteri di gestione.