AGGIORNAMENTO DEI CRITERI ATTUATIVI DELLA LR 12/05
“MODALITÀ PER LA PIANIFICAZIONE COMUNALE”

PREMESSA....4
CAPITOLO 1 – L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO....6
1.1 Indirizzi generali per la pianificazione comunale....6
1.2 PGT e livelli di pianificazione sovralocale....8
1.2.1 Piano territoriale regionale e Piano paesaggistico regionale....9
1.2.2 PTCP, PTM, Piani dei Parchi e delle aree naturali protette....13
1.2.3 Piano di Bacino....16
1.2.4 La verifica di compatibilità dei PGT con gli strumenti sovracomunali....18
1.3 Il PGT: un unico piano articolato in tre atti....19
1.3.1 Pluralità, autonomia e unicità del processo di pianificazione....19
1.3.2 PGT e paesaggio....21
1.3.3 Pianificazione di settore di livello comunale e Regolamento edilizio....24
1.4 Validità e procedure di adeguamento dei piani comunali....26
1.4.1 Validità....26
1.4.2 Tempi di adeguamento....26
1.4.3 Modalità....27
CAPITOLO 2 – DOCUMENTO DI PIANO....28
2.1 Quadri della conoscenza del territorio....28
2.1.1 Quadro ricognitivo e programmatorio....29
2.1.2 Quadro conoscitivo....30
2.1.3 Assetto geologico, idrogeologico e sismico....36
2.2 Scenario strategico di Piano....36
2.3 Determinazioni del Piano....37
2.3.1 Obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo del PGT....38
2.3.2 Politiche per i sistemi funzionali....39
2.3.3 Rigenerazione urbana e territoriale....41
2.3.4 Ambiti di trasformazione....43
2.3.5 Aree da destinare ad attività produttive e logistiche....44
2.3.6 Campi di sosta o di transito dei nomadi....45
2.3.7 Elementi caratterizzanti il paesaggio e il territorio....45
2.3.8 Modalità di recepimento delle previsioni prevalenti....45
2.3.9 Compatibilità con le risorse attivabili....45
2.3.10 Criteri di compensazione, perequazione e incentivazione....46
2.3.11 Meccanismi gestionali e sistema di monitoraggio....48
CAPITOLO 3 - PIANO DEI SERVIZI....50
3.1 Contenuti conoscitivi e di progetto del PdS: l'offerta di servizi....54
3.1.1 Rete ecologica comunale e Rete verde comunale....57
3.1.2 Trasporto pubblico e mobilità sostenibile....61
3.2 Determinazione di numero e tipologia di utenti: domanda di servizi....65
3.3 Programmazione economica, operatività e flessibilità....66
3.4 Gli elaborati del Piano dei Servizi....68
CAPITOLO 4 - PIANO DELLE REGOLE....69
4.1 Recepimento dei contenuti prescrittivi sovracomunali....71
4.2 Individuazione degli ambiti e delle aree da assoggettare a specifica disciplina....72
4.3 Riduzione del Consumo di suolo e Piano delle regole....75
4.3.1 Carta del Consumo di suolo....75
4.3.2 Bilancio ecologico del suolo....77

4.4 Contenuti Normativi 77
4.4.1 Tessuto urbano consolidato *77*
4.4.2 Aree destinate all'attività agricola *79*
4.4.3 Aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche *82*
4.4.4 Aree non soggette a trasformazione urbanistica *83*
4.4.5 Componente geologica, aree da bonificare e aree a rischio di contaminazione *83*
4.4.6 Disciplina urbanistica del sistema commerciale *84*
4.5 Rappresentazione cartografica del Piano delle Regole 86
CAPITOLO 5 – La consegna digitale del PGT (lett. a) c.11 art 13 LR 12/05) 87
CAPITOLO 6 - LA VALUTAZIONE AMBIENTALE NEL PROCESSO DI FORMAZIONE DEL PGT 89
6.1 Campo di applicazione 90
Verifica di assoggettabilità a VAS *91*
Casi esclusi dalla VAS *91*
6.2 L'efficacia della VAS 92
6.3 Le fasi di integrazione tra PGT e VAS 94
6.4 Gli elementi ed i contenuti dell'integrazione tra PGT e VAS 95
Rapporto preliminare di assoggettabilità a VAS *96*
Rapporto preliminare (Documento di Scoping) *96*
Rapporto Ambientale (R.A.) *96*
Sintesi non tecnica *97*
Dichiarazione di sintesi *97*
6.5 Percorso integrato per l'elaborazione del PGT e del Rapporto Ambientale 98
ALLEGATO - TABELLA CONTENUTI SETTORIALI 101
ALLEGATO A - CONTENUTI PAESAGGISTICI DEL PGT 104
L'evoluzione della tutela del paesaggio 105
Il riferimento nazionale: il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio 106
I riferimenti regionali: il PTR e il PPR 2010 107
Le delibere regionali 112
Come interpretare il paesaggio durante la costruzione del PGT 114
L'approccio giuridico-amministrativo *115*
L'approccio tecnico-disciplinare *115*
L'approccio sociale-partecipativo *117*
Il giudizio di integrità *117*
La fase ricognitiva e conoscitiva 120
Le aree destinate all'agricoltura (art. 10 della LR 12/2005) *140*
APPENDICE 143

PREMESSA

La legge regionale 12/2005 ha dato avvio in Regione Lombardia a una feconda stagione di pianificazione del territorio: Comuni, Province e Regione hanno infatti rinnovato i propri strumenti secondo i nuovi principi declinati nella norma. In particolare, tutti i Comuni lombardi hanno approvato il Piano di Governo del Territorio, la maggior parte delle Province ha adeguato il proprio Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale e Regione ha approvato, con dCR 951 del 19 gennaio 2010, il Piano Territoriale Regionale, integrandolo poi ai sensi della LR 31/2014 con dCR 411 del 19 dicembre 2018, nonché cinque Piani Territoriali Regionali d'Area previsti dal PTR.

Le esperienze accumulate in questi anni, hanno permesso di focalizzare meglio contenuti e indirizzi per la pianificazione comunale, che erano stati oggetto della dGR 1681/2005 "Modalità per la pianificazione comunale": è evidente, infatti, che il portato della legge regionale e i principi in essa delineati non hanno sempre trovato attuazione immediata, concreta e diffusa e, per la loro complessità, hanno necessitato di un tempo lungo di maturazione per entrare nella prassi urbanistica dei Comuni. Lo stesso si può affermare per il Piano Territoriale Regionale, che è atto articolato e composito, con contenuti di visione strategica, di indirizzo e direttamente operativi su molteplici temi (infrastrutture, paesaggio, ruoli e vocazioni territoriali, assetto geologico, ecc.), e volto a costituire il quadro di riferimento per la pianificazione di tutti i livelli.
Nell'ultimo decennio, inoltre, la normativa regionale sul governo del territorio è stata rivista e integrata da numerose leggi[1], tra le quali spiccano per rilievo strategico rispetto alle politiche regionali e impatto sulla pianificazione comunale la LR 31/2014 "*Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato*" e la LR 18/2019 "*Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali*", che, pur non modificandone sostanzialmente l'assetto (approccio sussidiario, livelli di pianificazione[2], struttura del PGT…), hanno inteso completarne la struttura, in particolare rafforzando alcuni temi già presenti *in nuce* nella originaria versione e integrandone i contenuti nell'ottica di una maggiore attenzione alla rigenerazione del territorio, alla sostenibilità ambientale, alla flessibilità funzionale e alla semplificazione.

Il presente aggiornamento deriva pertanto dall'esigenza di raccordare i contenuti della dGR 1681/2005 "Modalità per la pianificazione comunale" con tali novità, con i diversi strumenti di indirizzo approvati nel tempo e alla luce dell'esperienza sin qui sviluppata: la volontà è quella di farne uno strumento operativo di riferimento per l'attività dei professionisti e dei tecnici della pubblica amministrazione, da mantenere costantemente aggiornato in base alle future evoluzioni

[1]Relativamente alla normativa con ricadute sui contenuti del piano di governo del territorio si richiamano in particolare, oltre alla LR. 31/2014 e alla LR 18/2019 citate nel testo, le seguenti:
LR 4/2008, prevalentemente in materia di aree degradate e disposizioni per i PGT dei comuni con popolazione inferiore o pari a 2000 abitanti;
LR 4/2012 in tema di valorizzazione del patrimonio edilizio esistente;
LR 2/2015, in materia di piano per le attrezzature religiose;
LR 4/2016, circa i principi di invarianza idraulica e idrologica;
LR 15/2017, circa le disposizioni PGT per comuni della Provincia di Sondrio.
[2] Fatta eccezione per le competenze della Città metropolitana, come da legge del 7 aprile 2014, n. 56.

della normativa e della pianificazione, urbanistica e di settore, nonché dei relativi strumenti attuativi.

CAPITOLO 1 – L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

1.1 Indirizzi generali per la pianificazione comunale

I principi generali che sottendono al quadro della pianificazione e che dovrebbero sempre essere tenuti in considerazione nella stesura degli atti di governo del territorio comunali e sovracomunali, come delineati nella LR 12/2005 e nelle successive modifiche e integrazioni, possono essere sintetizzati come segue:

- **l'univocità e la trasparenza delle strategie** attraverso:
  - il **coordinamento degli obiettivi** e delle azioni degli atti di pianificazione ai vari livelli (PTR/PTRA, PTCP/PTM, PGT) e **la loro declinazione**, in base a scala e competenza, alla luce delle specificità territoriali;
  - **la coerenza delle strategie di sviluppo territoriale** con le politiche europee e statali in tema di tutela, salvaguardia e valorizzazione delle risorse naturali al fine di garantire la sostenibilità dello sviluppo e l'attrattività del territorio regionale;
  - la **coerenza e la chiara definizione delle strategie** del PGT nel suo complesso, assunte e articolate nei tre atti che lo compongono in funzione delle loro peculiarità. A tal fine il Documento di Piano (DdP), quale strumento di regia di politiche e azioni di tutte le componenti del PGT, deve definire, prima ancora delle scelte operative (quali aree di trasformazione, ambiti della rigenerazione…), un sistema chiaro di obiettivi e una visione strategica, anche di lungo periodo, connessa alle opportunità territoriali e vulnerabilità rilevate, nonché alla complessità dei temi da affrontare;

- **la sostenibilità socio-economica e ambientale delle scelte,** che deve essere perseguita attraverso un processo di interrelazione continua e trasversale tra:
  - la valutazione, nel determinare gli obiettivi di sviluppo, dei reali fabbisogni di spazi per le varie funzioni nell'ottica della minimizzazione del consumo di suolo, dell'efficienza delle scelte e dello sviluppo delle vocazioni territoriali;
  - la considerazione, nel percorso di definizione e aggiornamento delle strategie di pianificazione, della vulnerabilità del territorio determinata dalla presenza di fattori di pericolosità geologica, idraulica, idrogeologica e sismica che possono limitare, inibire o condizionare le scelte, della tutela e valorizzazione del paesaggio e l'attenzione ai temi e alle politiche ambientali (difesa del suolo, rischio idraulico e idrogeologico, cambiamento climatico, resilienza, smart city…);
  - la necessità di pianificare contestualmente le strategie di sviluppo del territorio e del sistema della mobilità - tenendo conto delle risorse necessarie sia per la loro realizzazione che per la loro gestione - nella consapevolezza dell'influenza che tali componenti esercitano reciprocamente e sull'assetto territoriale e dei conseguenti impatti su ambiente e consumo di suolo;

- **la condivisione:**

- **delle conoscenze**, attraverso il Sistema Informativo Territoriale, quale fonte principale e condivisa di informazioni multidisciplinari nonché di analisi ed elaborazioni a supporto della gestione del territorio;
- **delle strategie**, attraverso la strutturazione sistematica e organizzata di momenti partecipativi e la raccolta di proposte dei soggetti che agiscono sul territorio;
- **del percorso di attuazione**, attraverso un'informazione completa e trasparente che permetta al cittadino, come ai diversi attori sociali, di svolgere un ruolo costruttivo, dando un contributo propositivo, di interrogare il piano nei suoi propositi e di verificarlo negli effetti prodotti;

- **la responsabilità di:**
  - concorrere alla costruzione della "visione" e degli scenari di sviluppo territoriale di scala più ampia;
  - realizzare azioni per attuare obiettivi e strategie comuni sia nel contesto territoriale locale sia in quello di maggior scala;
  - proporre strategie aderenti alla realtà locale nel rispetto di quelle elaborate a scala maggiore, all'interno di un contesto di collaborazioni interistituzionali (non più gerarchico ma dialettico) nel quale a Regione spetta emanare atti di indirizzo e di orientamento della programmazione e pianificazione territoriale locale e nel quale Province/CM si propongono come il soggetto istituzionale di riferimento per la *governance* dei sistemi locali.

In linea con ciò, **il piano si configura come:**

- **processo in continua evoluzione**, anche nelle fasi di attuazione e gestione, grazie a elementi di flessibilità esterna (per esempio le varianti ai piani sovralocali introdotte direttamente dai PGT) e interna (quali la definizione di meccanismi gestionali per dare priorità agli interventi, l'indifferenza funzionale o la possibilità di pianificazione attuativa in variante anche mediante strumenti di programmazione negoziata di interesse sovracomunale), supportati da un programma di monitoraggio che consenta di individuare le esigenze di adeguamento alle mutate opportunità e condizioni socio-economiche, per generare un percorso circolare e continuo di perfezionamento e arricchimento;
- **strumento prioritariamente rivolto alla valorizzazione e alla rigenerazione del territorio,** finalizzato a ripensare il costruito nei suoi elementi di eccellenza (nuclei di antica formazione, complessi paesaggistici o beni culturali, …), nei tessuti ordinari (aree residenziali o destinate ad altre funzioni, …), e negli ambiti di compromissione e degrado (aree degradate, sottoutilizzate e dismesse, ambiti della rigenerazione, …), nell'ottica di una maggiore qualità e bellezza, di una ottimale utilizzazione delle risorse territoriali e ambientali, contenere il consumo di suolo e con la finalità di un miglioramento economico, fisico, sociale delle condizioni di vivibilità;
- **strumento completo di regole per la gestione del territorio** che rendano il più possibile semplice operare in regime di ordinarietà (per esempio sul costruito o nelle aree agricole) pur non dimenticando i molteplici aspetti (edilizi, ambientali, idrogeologici, paesaggistici, di efficienza energetica, integrazione delle fonti rinnovabili, ecc.) necessari per il buon governo del territorio;
- **strumento** finalizzato al raggiungimento di più elevati livelli di condivisione sociale delle scelte, di sostenibilità economica e ambientale degli interventi nonché di opportunità di attuazione di azioni di riqualificazione e valorizzazione paesaggistica della città e del territorio e di

miglioramento della qualità dei luoghi dell'abitare anche attraverso **meccanismi perequativi e compensativi, finanziari e ambientali, nonché di incentivazione urbanistica;**

- **programma** legato, nella sua dimensione operativa, a un arco temporale stabilito e alla definizione delle risorse necessarie alla sua attuazione: ciò vale, in particolare, per il Piano dei Servizi (PdS) che è lo strumento volto a organizzare e pianificare gli interventi sul sistema dei servizi, compreso quello delle reti (con l'introduzione del PUGSS e del Documento di gestione del rischio idraulico), ma anche per il DdP, per quanto attiene alla programmazione delle aree di trasformazione e degli ambiti della rigenerazione nonché i meccanismi gestionali e di monitoraggio volti a dare una priorità e un ordine di attuazione agli interventi previsti.

1.2 PGT e livelli di pianificazione sovralocale

Come indicato in legge, "*il governo del territorio si attua mediante una pluralità di piani, fra loro coordinati, coerenti e differenziati, i quali, nel loro insieme, costituiscono la pianificazione del territorio stesso. Il Piano territoriale regionale (PTR) costituisce il piano di riferimento ai fini della coerenza delle politiche regionali e dei piani e programmi di settore con ricadute territoriali, nonché degli strumenti della pianificazione urbanistica e territoriale ai vari livelli. I piani si caratterizzano ed articolano sia in ragione del diverso ambito territoriale cui si riferiscono sia in virtù del contenuto e della funzione svolta dagli stessi.*" La pianificazione comunale si inserisce quindi all'interno di un sistema articolato di atti pianificatori con i quali è tenuta a confrontarsi. Il percorso di circolarità introdotto dalla legge prevede inoltre una reciproca possibilità di integrazione. Il DdP può infatti proporre modifiche e integrazioni al PTCP/PTM, da verificare da parte della Provincia/CM in fase di acquisizione del parere di compatibilità, e può proporre variazioni al PTR e in generale alla programmazione regionale. Può inoltre proporre aggiornamenti e integrazioni agli strumenti di pianificazione di bacino, da verificare da parte della Regione e approvare da parte dell'Autorità di bacino distrettuale.

Le interrelazioni tra PTR/PTRA, PTCP/PTM e PGT dovrebbero essere orientate alla **coerenza nella costruzione degli strumenti di pianificazione** in relazione a:

- definizione del quadro conoscitivo;
- individuazione degli obiettivi di sviluppo socio-economico e delle relative condizioni di sostenibilità alla luce delle vocazioni territoriali;
- affermazione della centralità della rigenerazione urbana e territoriale, anche in funzione della riduzione del consumo di suolo;
- determinazione degli elementi di qualità (criteri di sostenibilità delle scelte di sviluppo, valutazione della sensibilità paesaggistica dei luoghi, compensazione ambientale);
- definizione delle politiche per sistemi (insediativo, infrastrutturale, agricolo, ambientale, paesaggistico, ecc);
- trattazione dei temi della difesa e valorizzazione del suolo, prevenzione dei rischi geologici, idrogeologici, idraulici e sismici;
- pianificazione in ambito di Protezione civile per la gestione di eventuali criticità ed emergenza con obbligo di coordinamento tra la stessa e i PGT (vedi D.Lgs 1/2018);
- sistema di monitoraggio efficiente, dimostrativo nel tempo delle scelte assunte ed utile per eventuali rimodulazioni.

Tali tematiche sono trattate in particolare nel DdP che è lo strumento principale indicato dalla norma per verificare la coerenza fra i vari livelli di pianificazione (art. 13, c. 5 e 8 della LR 12/2005). Per garantire il coordinamento tra gli strumenti di governo del territorio, dalla scala comunale fino a quella regionale, la legge dispone che a Provincia/CM (e a Regione quando dovuto ai sensi dell'art. 13, comma 8 della LR 12/05), **il comune trasmetta gli atti di PGT per le verifiche di compatibilità da effettuarsi sul DdP** ancorché, in considerazione del quadro di unicità del processo di pianificazione, **vadano tenute in conto anche le azioni definite nel piano delle regole e nel piano dei servizi**, in quanto funzionali alla realizzazione delle strategie prefigurate nel DdP.
Si riprendono quindi di seguito i contenuti principali dei piani sovracomunali, non nell'ottica di fornirne una sintesi esaustiva, ma con lo scopo di supportare i Comuni nella individuazione delle principali interrelazioni da tenere in conto per la stesura del proprio piano.

1.2.1 Piano territoriale regionale e Piano paesaggistico regionale

Il Piano Territoriale Regionale costituisce, ai sensi dell'art. 19 c. 1 della LR 12/2005, "*atto fondamentale di indirizzo, agli effetti territoriali, della programmazione di settore della Regione, nonché di orientamento della programmazione e pianificazione territoriale dei Comuni e delle Province/CM*" e, ai sensi dell'art. 20 c. 1 della LR 12/2005, è "*quadro di riferimento per la valutazione di compatibilità degli atti di governo del territorio di comuni, province, comunità montane, enti gestori di parchi regionali, nonché di ogni altro ente dotato di competenze in materia*." Il PTR (approvato con dCR n. 951 del 19/1/2010, aggiornato annualmente e integrato ai sensi della LR 31/2014) è quindi un riferimento fondamentale per garantire un coerente ed efficace governo del territorio. Comuni e Province/CM possono trovare in esso, infatti, elementi funzionali per la costruzione del quadro conoscitivo e orientativo e dello scenario strategico, nonché le indicazioni immediatamente operative per il perseguimento degli obiettivi e delle strategie regionali, con particolare riferimento agli obiettivi prioritari di interesse regionale e/o sovraregionale definiti ai sensi dell'art. 20, c. 4 e 5, della LR 12/2005 e alla valenza di piano paesaggistico.
Gli elementi di riferimento per la costruzione degli atti di governo del territorio esplicitati nel DdP del vigente PTR (approvato nel 2010), come anche rappresentati nel documento "*Presentazione*" (che contiene la guida ai contenuti ed effetti del PTR e include un "*Canale di lettura a supporto della pianificazione locale"* quale ausilio ai Comuni nella predisposizione dei PGT), sono molteplici:

- il sistema degli obiettivi di piano (DDP paragrafi 1.1, 1.2, 1.3, 1.4)
- gli orientamenti per l'assetto del territorio regionale (DDP paragrafi 1.5.3, 15.4, 1.5.5, 1.5.6, 1.5.7)
- gli indirizzi per il riassetto idrogeologico (DDP paragrafo 1.6)
- gli obiettivi tematici e per i Sistemi Territoriali (DDP capitolo 2)
- le previsioni costituenti obiettivi prioritari di interesse regionale (DDP paragrafo 3.2)
- la componente paesaggistica del PTR (DDP capitolo 3.3) e le disposizioni e indirizzi del Piano Paesaggistico (Piano Paesaggistico – norma art.11), secondo gli effetti previsti dalla normativa di piano (Piano Paesaggistico – norma artt.14, 15, 16)
- i criteri e gli indirizzi individuati dall'Integrazione del PTR ai sensi della LR 31/14 (DDP paragrafo 3.4)
- le indicazioni dei Piani Territoriali Regionali d'Area (DDP paragrafo 3.5)

Il Documento di Piano del PTR definisce gli **obiettivi di sviluppo socio-economico e le linee orientative dell'assetto del territorio regionale** e identifica gli elementi di potenziale sviluppo e di fragilità che è indispensabile governare per il perseguimento degli obiettivi.
Per definire la propria visione strategica, il PGT si deve misurare con la totalità del sistema di obiettivi del PTR (DDP, paragrafi 1.1, 1.2, 1.3, 1.4). Questo ha, nello specifico, definito 3 macro-obiettivi ("rafforzare la competitività dei territori della Lombardia", "riequilibrare il territorio lombardo" e "proteggere e valorizzare le risorse della regione") e 24 obiettivi generali declinati, per renderli più espliciti, per 6 Sistemi Territoriali (Sistema Metropolitano, Pedemontano, della Montagna, dei Laghi, del Po e dei grandi fiumi, della Pianura irrigua) e per 5 Ambiti tematici (ambiente, assetto territoriale, assetto economico/produttivo, paesaggio e patrimonio culturale, assetto sociale) fornendo, pertanto, una sintesi compiuta e organizzata di politiche, strategie e azioni già in campo a scala regionale, nazionale e europea. La rispondenza, rispetto agli obiettivi del PTR, del quadro strategico e delle linee programmatiche del PGT dovrà essere esplicita e puntualmente riconoscibile, con rimandi diretti fra azioni e modalità attuative previste nello strumento urbanistico comunale e obiettivi del piano regionale, evidenziando le ricadute concrete nella disciplina dei tre atti del PGT; non si tratta pertanto di una mera verifica di coerenza, ma di una declinazione concreta degli obiettivi regionali nelle azioni di piano che i vari atti del PGT intendono mettere in campo. Tale declinazione è finalizzata a indirizzare l'azione dei diversi livelli territoriali verso la coesione tra i molteplici interessi che si esprimono dal e nel territorio e va interpretata dai Comuni come un'opportunità di valorizzare portati locali secondo la logica circolare di reciproco arricchimento e perfezionamento: da tale confronto consegue, infatti, la possibilità che le iniziative dei territori, espresse nella pianificazione locale, restituiscano elementi di integrazione al PTR, migliorando il sistema delle conoscenze e indicando alla programmazione sovralocale criticità e opportunità su cui agire per ottimizzare il processo di co-pianificazione.

Contenuti del PTR da considerare in sede di predisposizione del PGT.

I Sistemi Territoriali
Il Documento di Piano contiene, quindi, la lettura del territorio in una logica sistemica restituendone l'interpretazione nella descrizione analitica e nella definizione degli obiettivi dei sei Sistemi Territoriali (DDP, capitolo 2), che sono pertanto strumento per collocare correttamente, nel quadro conoscitivo dei PGT, la realtà locale all'interno del contesto regionale e sovraregionale, e per dare coerenza ed efficacia, nel quadro strategico, all'azione di pianificazione territoriale. I Comuni, in sede di predisposizione del DdP, indicano i Sistemi Territoriali in cui si riconoscono per la definizione delle proprie strategie e azioni. Poiché quelli individuati dal PTR non rappresentano ambiti rigidamente perimetrati ma sistemi di relazioni che si attivano sul territorio regionale, il riconoscimento del Comune nel o nei Sistemi Territoriali non ha carattere meramente geografico: il Comune può infatti riconoscersi in più Sistemi Territoriali e confrontarsi con più obiettivi perseguendo l'equilibrio ottimale in relazione allo specifico contesto territoriale. Si tratta quindi di operare il confronto del progetto territoriale del PGT con gli obiettivi che il piano regionale propone attraverso la loro concreta declinazione, secondo il principio di maggior definizione: riconoscere alla scala locale le dinamiche che emergono in contesti più ampi consente di ricomporre sinergicamente le azioni comunali in un disegno di macro-scala territoriale; in tale logica, i PGT ne interpretano gli

obiettivi e partecipano alla realizzazione di una visione dove tutti gli attori coinvolti strutturano azioni e progetti, variamente integrati, attorno a obiettivi di sviluppo condivisi.

Gli obiettivi prioritari di interesse regionale e sovraregionale

Un ulteriore elemento di riferimento nel PTR per la pianificazione locale è costituito dagli obiettivi prioritari di interesse regionale e sovraregionale (DDP, paragrafo 3.2 e Strumenti operativi del PTR), ovvero:

- Poli di sviluppo regionale;
- Zone di preservazione e salvaguardia ambientale;
- Realizzazione di infrastrutture prioritarie e interventi di potenziamento e adeguamento delle linee di comunicazione e del sistema della mobilità;
- Realizzazione di infrastrutture per la difesa del suolo;
- Riduzione del consumo di suolo.

Tali previsioni, infatti, ai sensi dell'art. 20, c. 4 e 5, della LR 12/2005, prevalgono sulle disposizioni dei piani territoriali di coordinamento dei parchi regionali e, qualora ciò sia previsto dal Piano, anche su eventuali previsioni difformi presenti nel PTCP/PTM o nei PGT. Gli Strumenti Operativi identificano puntualmente tali elementi e i Comuni interessati.

Secondo le disposizioni dell'art. 13 c. 8 della LR 12/05 i Comuni interessati da obiettivi prioritari (puntualmente indicati nella tabella "*Elenco Comuni tenuti all'invio dei PGT (o sua variante) in Regione (LR 12/05 art. 13 comma 8)*" degli Strumenti Operativi del PTR) sono tenuti alla trasmissione alla Regione degli atti del PGT, o sue varianti, per la verifica di compatibilità del Documento di piano.

La componente paesaggistica

Il Documento di Piano descrive la componente paesaggistica del Piano (DDP, paragrafo 3.3 – PPR) rimandando alla sezione dedicata del Piano Paesaggistico Regionale che, data la rilevanza del tema nelle competenze e nella politica regionale, è dotato di una specifica disciplina. L'azione comunale di pianificazione deve considerare i temi paesaggistici per la costruzione del quadro conoscitivo, di obiettivi, strategie e azioni a livello locale, che devono avvenire nel rispetto delle linee di azione e delle indicazioni della pianificazione paesaggistica di livello sovralocale.

Il consumo di suolo

Circa il tema della riduzione del consumo di suolo, alla luce dei contenuti approvati con dCR n. 411 del 19/12/2018 nella "Integrazione del PTR ai sensi della LR 31/14", l'azione della pianificazione comunale e di Province/CM deve considerare la soglia tendenziale di riduzione del consumo di suolo per Province, per Ambito territoriale omogeneo (Ato) e/o per Comune e i criteri per la sua applicazione relativi a: la stima del fabbisogno per le differenti funzioni, le valutazioni di qualità del suolo, le modalità di redazione della carta del consumo di suolo e l'individuazione di ambiti e aree della rigenerazione. **L'Ambito territoriale omogeneo**, individuato e descritto nel PTR integrato ai sensi della LR 31/2014 per territorializzare gli obiettivi di riduzione del consumo di suolo, costituisce un ulteriore riferimento per i Comuni, sia per l'interpretazione delle dinamiche territoriali che per la definizione delle azioni di piano. All'Ato il Comune, oltre che per la soglia di riduzione, può fare riferimento per le analisi territoriali di scala vasta (polarità e attrazioni, servizi, mobilità, sistema economico, ma anche continuità degli ambiti agricolo, del sistema ecologico e del verde, ecc.) e per

definire e coordinare le politiche con ricadute sovracomunali o per le quali è necessaria l'attivazione di azioni intercomunali. Al riguardo, rilevante sarà la capacità delle Province/CM di interpretare e dare valore ai disposti regionali, in un'ottica di supporto ai Comuni, nella fase di adeguamento di PTCP/PTM al PTR. A province e Città metropolitana di Milano è, inoltre, demandata la verifica di compatibilità dei PGT rispetto ai contenuti del PTR integrato ai sensi della LR 31/14, nell'ambito della valutazione di cui all'articolo 13, c. 5 della LR 12/05.

I Piani Territoriali Regionali d'Area

I PTRA sono strumenti di pianificazione di area vasta che definiscono gli obiettivi socio-economici e infrastrutturali, le azioni per il governo e lo sviluppo del territorio, le forme di compensazione e ripristino ambientale. Essi attuano e integrano gli obiettivi del PTR e, ai sensi dell'art. 20 della LR 12/2005, "*le disposizioni e i contenuti dei PTRA hanno efficacia diretta e cogente nei confronti dei Comuni e delle Province o della Città metropolitana di Milano compresi nel relativo ambito, qualora previsto nello stesso Piano territoriale d'Area*". Dal 2010 ad oggi sono stati approvati cinque PTRA: Navigli Lombardi (2010); Aeroporto di Montichiari (2011); Media e Alta Valtellina (2013); Valli Alpine: Orobie Bergamasche e Altopiano Valsassina (2015); Franciacorta (2017). Gli elementi sia di cogenza che di indirizzo dei PTRA sono, pertanto, assunti da Comuni, Province/CM all'interno dei propri strumenti di pianificazione territoriale (PGT, PTCP/PTM). Per i **Comuni interessati da ambiti di PTRA,** la verifica di compatibilità dei PGT è effettuata dalla provincia o dalla Città metropolitana di Milano, nell'ambito della valutazione di cui all'articolo 13, c. 5 della LR 12/05.

La componente geologica

L'assetto idrogeologico, letto come prevenzione del rischio geologico, idrogeologico, idraulico e sismico, trae gli elementi di immediata cogenza in particolare dalla pianificazione sovracomunale di settore (Piano di Bacino idrografico, redatto per stralci relativi a settori funzionali tra cui il Piano Stralcio per l'Assetto idrogeologico e il Piano di gestione del Rischio Alluvioni con ricadute, in coerenza, anche sulla pianificazione di Protezione civile…), analogamente a quella prevista in campo sismico;

Il PTR richiama, a tal fine, la pianificazione di bacino idrografico, che è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso per la conservazione, la difesa e la valorizzazione del suolo e il corretto uso delle acque e che assume, per i PGT, valore prescrittivo.

Strumenti Specialistici

Costituiscono, infine, contenuti della pianificazione regionale di riferimento per i PGT anche gli strumenti specialistici con cui il piano regionale si confronta: il Programma della mobilità e dei trasporti, il Piano Regionale della Mobilità Ciclistica, il Programma dell'offerta abitativa, il Piano Triennale del Commercio, il Piano Regionale per gli interventi della qualità dell'aria, ecc. A tal fine, nella sezione **"*Strumenti operativi*" del PTR,** con l'esplicita connessione rispetto agli altri strumenti di pianificazione (tra cui i PGT), è presente l'elenco di criteri, indirizzi, linee guida, e altri atti regionali vigenti che concorrono alla realizzazione degli obiettivi del piano regionale e che possono supportare i Comuni nella stesura del PGT e degli studi a supporto.

1.2.2 PTCP, PTM, Piani dei Parchi e delle aree naturali protette

La pianificazione provinciale e della città metropolitana costituisce riferimento per la pianificazione comunale sia per gli obiettivi generali relativi all'assetto e alla tutela del territorio connessi ad interessi di rango provinciale o sovracomunale o costituenti attuazione della pianificazione regionale, che per gli aspetti prescrittivi e prevalenti definiti nel PTCP ai sensi dell'art. 18 della LR 12/2005 e nel PTM previsto dall'art. 5 della LR 32/2015. Anche in questo caso, quindi, la pianificazione sovralocale assolve nei confronti dei PGT **un molteplice ruolo: è di riferimento sia per la conoscenza del territorio che per la definizione della visione generale di sviluppo, e detta disposizioni prescrittive da assumere con valore conformativo nello strumento comunale.**

Rispetto alla prima stesura dei piani provinciali, inoltre, l'approvazione del PTR e del PTR integrato ai sensi della LR 31/2014 attribuisce a questi strumenti una ulteriore funzione di raccordo fra la pianificazione regionale e quella comunale. La stessa funzione è assegnata al PTM, recentemente introdotto nel panorama normativo in continuità con il previgente PTCP (il PTM è stato approvato con DCM n. 16 del 11/05/2021)[3].

Come per il piano regionale, la coerenza della visione di sviluppo del PGT dovrebbe fondarsi su diversi aspetti della pianificazione che costituiscono il raccordo fra i livelli regionale, intermedio e comunale:

- il **quadro conoscitivo**, in un'ottica di reciproca integrazione. In particolare, le analisi di scala intercomunale del PTCP/PTM (anche in riferimento agli Ato introdotti dal PTR integrato ai sensi della LR 31/2014 e agli Ambiti Geografici di Paesaggio contenuti nella proposta di Revisione del PTR/PPR approvata dalla Giunta regionale con dGR n. 7170/2022) costituiscono elemento di inquadramento per i Comuni, e, viceversa, le analisi del PGT sulle componenti insediative e ambientali connesse alla sensibilità dei luoghi e degli usi del suolo che ne vincolano la trasformabilità costituiscono indispensabile base informativa per PTCP/PT. Importante è, a riguardo, il supporto operativo alla composizione informatica delle conoscenze territoriali che Province/CM sapranno fornire ai Comuni;
- gli **obiettivi di sviluppo socio-economico e gli obiettivi quantitativi** per la Provincia/CM e per i Comuni, discendenti dalla lettura interpretativa del quadro conoscitivo e connessi alle soglie di riduzione del consumo di suolo, agli elementi di qualità del territorio da valorizzare e/o tutelare, e alla pianificazione di settore provinciale;
- le **politiche di intervento** per i settori funzionali, declinate tenendo conto degli elementi qualitativi di scala provinciale o sovracomunale che possono avere, ai sensi di legge, carattere sia orientativo che prevalente e dei contenuti minimi sui temi di interesse sovracomunale che il PTCP/PTM prevede, ai sensi dell'art. 15 c. 2, lett. c) della legge, siano previsti nel PGT.

[3]La legge 56/2014, di costituzione della Città metropolitana, regolamenta le città metropolitane quale ente territoriale d'area vasta, impone alle stesse l'adozione del *Piano strategico triennale* e gli attribuisce finalità istituzionali con funzione fondamentale di *Pianificazione territoriale generale* (il PTM così denominato dalla LR 32/15). La LR 32/15 all'art. 5 stabilisce che: "nelle more della revisione della disciplina regionale in materia di governo del territorio, anche in attuazione della legge 56/2014, le disposizioni relative al PTCP di cui alla LR 12/2005 si intendono riferite al PTM" e che "il PTM è redatto sulla base dei criteri e degli indirizzi stabiliti dal PTR".
In riferimento alla LR 12/05 ne consegue che il PTM ha efficacia di orientamento, indirizzo e coordinamento, fatte salve le previsioni che hanno efficacia prevalente e vincolante, ai sensi della stessa LR. 12/05 (rif. art. 2 e art. 18) nonché in base a quanto previsto dalla LR 32/15, art. 5, comma 4.

Per quanto attiene, nello specifico, ai temi di confronto fra il livello comunale e quello intermedio, pur nella specificità dei singoli atti di pianificazione, si richiamano **i temi che i PGT sono chiamati ad assumere in termini di raccordo (con riferimento all'art. 15) o di prevalenza (con riferimento all'art. 18)**. Tali temi sono stati, per comodità di lettura, suddivisi per sistemi; è però opportuno sottolinearne la trasversalità: per esempio il tema del dimensionamento quantitativo dei fabbisogni di sviluppo è indicato nel sistema insediativo ma incide, ovviamente, sul sistema ambientale ed anche su quello infrastrutturale.

Sistema infrastrutturale	- il programma generale, in coerenza con la programmazione regionale, delle maggiori infrastrutture riguardanti il sistema della mobilità e le principali linee di comunicazione (art. 15 c. 2 lettera e), nonché le salvaguardie da recepire in forma adeguata per assicurare l'attuazione di tali previsioni (art. 18 c. 2 lettera b) - i corridoi tecnologici ove realizzare le infrastrutture di rete di interesse sovracomunale, definendone i criteri per l'inserimento ambientale e paesaggistico, in particolare delle opere di riqualificazione del sistema verde locale (art. 15 c. 2 lettera f) - i criteri per l'inserimento ambientale e paesaggistico delle infrastrutture per la mobilità di rilevanza provinciale e regionale e dei corridoi tecnologici ove realizzare le infrastrutture a rete di interesse sovracomunale individuate da PTCP/PTM (art. 15 c. 2 lettera d)
Sistema ambientale, paesaggistico e di difesa del suolo	- gli ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico, i relativi criteri e modalità di valorizzazione, di uso e di tutela in funzione delle caratteristiche, delle risorse naturali e delle funzioni (art. 15 c. 2 lettera f e art. 18 c. 2 lettera c) - gli indirizzi di tutela paesaggistica e naturalistica definiti da PTCP/PTM compresa l'opportunità di istituire parchi locali di interesse sovracomunale (art. 15 c. 6 e 7). Al PGT spetta a riguardo declinare e dare attuazione alle prescrizioni e indicazioni di PTCP/PTM nonché integrarle ai fini della tutela e della valorizzazione dei caratteri propri del paesaggio locale urbano e extraurbano, della riqualificazione dei paesaggi urbani degradati e delle aree periurbane, della valorizzazione del sistema del verde - gli alberi monumentali, riconosciuti e sottoposti a tutela ai sensi della L 10/2013 e della LR 10/2008; - la rete ecologica come definita nel PTCP e alla luce della Rete Ecologica Regionale (dGR n. 10962 del 30/12/2009 di approvazione del Documento "Rete Ecologica Regionale e programmazione territoriale degli enti locali")

	- i contenuti di difesa del suolo. A riguardo si sottolinea come PTCP/PMT, ai sensi dell'art. 56 della legge, concorrano alla definizione del quadro conoscitivo del territorio regionale, ne definiscono l'assetto idrogeologico, in coerenza con le direttive regionali e dell'Autorità di Bacino, censiscono ed identificano cartograficamente le aree soggette a tutela o classificate a rischio idrogeologico e sismico. Pertanto, la loro consultazione e lo sviluppo critico del loro contenuto vengono ritenuti indispensabili nella redazione della componente geologica del PGT, visto anche il portato del Piano di Gestione Alluvioni, e la conseguente necessità di raccordo fra la pianificazione di bacino, quella dei Consorzi di bonifica e quella comunale (art. 15 c. 3 e art.18 c. 2, lettera d) - i criteri, gli indirizzi e le linee tecniche come introdotti dal PTR e articolati nei PTCP/PTM per contenere il consumo di suolo in ragione dell'Ambito territoriale omogeneo in cui appartiene il Comune (art. 15 c. 2 lettera h-bis) - i contenuti degli strumenti di tutela delle qualità delle acque (PTUA) e degli eventuali strumenti di programmazione negoziata riguardanti la qualità delle acque e la difesa dal rischio idraulico (Contratti di Fiume o di lago) e dei Progetti Strategici di Sottobacino di cui all'art. 55 bis della LR 12/05
Sistema insediativo	- le modalità di quantificazione degli obiettivi di sviluppo comunale, indirizzata alla minimizzazione del consumo di suolo e orientata preferibilmente ad azioni di rigenerazione, riqualificazione urbanistica ed edilizia, paesaggistica, ambientale, nonché le condizioni di sostenibilità ambientale definite da indicatori di livello comunale comparabili con quelli a livello provinciale. A PTCP/PTM il PTR integrato ai sensi della LR 31/2014 affida infatti l'articolazione per Ato e/o per Comune della soglia regionale di riduzione del consumo di suolo, in base alle caratteristiche specifiche dei territori -(grado di consumo di suolo, attrattività, accessibilità e polarità, presenza di insediamenti di rango provinciale, ecc - (art. 15 c. 2 lettera h-ter) e h-quater) - i criteri per i "poli attrattori" individuati in PTCP/PTM, ovvero per i centri che costituiscono un elemento di forte gravitazione di persone non residenti per motivi diversificati (studio, lavoro, fruizione dei servizi, turismo, esistenza di centri commerciali). In particolare, nella logica di riequilibrio del territorio lombardo e della valorizzazione del sistema delle polarità indicato nel PTR, tale assunzione comporta

	l'analisi del ruolo del polo rispetto all'armatura territoriale e urbana in cui si colloca e all'influenza che genera, individuando altresì le modalità eventualmente necessarie per il riequilibrio territoriale complessivo (attraverso la diversificazione delle modalità di trasporto/mobilità, piuttosto che l'individuazione di servizi aggiuntivi). I comuni, cui è riconosciuto tale ruolo, devono esplicitare le analisi di scala vasta e le azioni da attuare per dotarsi di servizi pubblici aggiuntivi e di interesse sovracomunale, nonché individuare ed attuare tutte le politiche necessarie a gestire i flussi di gravitazione generati (art. 9 c. 5) - le indicazioni puntuali per la realizzazione di insediamenti di portata sovracomunale quali poli di sviluppo di rilevanza sovralocale o regionale: residenziali, produttivi, logistici, commerciali, ricreativi, sportivi; servizi sanitari, servizi per l'istruzione, poli universitari, tecnologici, culturali, fieristici, centri congressi (art. 15 c. 2 lettera g)[4] - le modalità per favorire il coordinamento tra le pianificazioni dei comuni, nonché i criteri e le misure di compensazione/perequazione intercomunale studiate dal PTCP a scala territoriale eventualmente finalizzate all'incentivazione dell'associazionismo (art. 15 c. 2 lettera h) - inoltre, le Province, all'interno degli approfondimenti territoriali dei propri PTCP, possono riconoscere o individuare particolari ambiti, all'interno dei quali i PGT comunali, debbano obbligatoriamente prendere in considerazione determinati tematismi o elaborare specifici approfondimenti conoscitivi ritenuti prioritari e qualificanti, anche per le realtà territoriali proprie di comuni di media e medio-piccola dimensione.

La pianificazione dei parchi ha infine specifici contenuti di tutela paesaggistica ed ecologica ed è, per la pianificazione comunale, prescrittiva e prevalente. Particolare rilevanza assumono inoltre, nella costruzione dei PGT, le indicazioni dei **Piani delle Riserve** nonché dei **piani di gestione dei Siti Rete Natura 2000.**

1.2.3 Piano di Bacino

La pianificazione di bacino idrografico è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso per la conservazione, la difesa e la valorizzazione del suolo e il corretto uso delle acque e che assume, per i PGT, valore prescrittivo.

[4] LR 32/2015, art. 5, c. 4. Per il territorio della Città metropolitana gli insediamenti di portata sovracomunale di cui all'articolo 15, comma 2, lettera g), della LR 12/2005 sono definiti come tali dal PTM, in luogo dei piani di governo del territorio, di seguito denominati PGT, dei comuni. Le indicazioni fornite dal PTM su tali insediamenti hanno efficacia prescrittiva e prevalente sugli atti dei PGT ai sensi dell'articolo 18 della LR 12/2005

Il Piano di bacino, introdotto con la legge 18 maggio 1989, n. 183 "*Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*" e ora normato nella Parte III – "*Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche*" del D.Lgs. 152/2006, ha valore di piano territoriale di settore e le sue disposizioni hanno carattere immediatamente vincolante per amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano. In particolare, i piani e programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto, con il Piano di bacino (art.65, comma 4).
I piani di bacino possono essere redatti ed approvati anche per sottobacini o per stralci relativi a settori funzionali. Relativamente al bacino del Po, gli stralci funzionali approvati e vigenti sono i seguenti:

- Piano Assetto Idrogeologico (Piano stralcio per l'Assetto Idrogeologico - PAI), che rappresenta l'atto di pianificazione per la difesa del suolo dal rischio idraulico e idrogeologico. Il PAI recepisce anche i contenuti (aree e norme) del Piano Straordinario per le aree a rischio idrogeologico molto elevato (PS267);
- Piano Qualità Acque (Piano di Gestione del distretto idrografico del fiume Po - PdGPo), strumento operativo previsto dalla Direttiva 2000/60/CE, recepita a livello nazionale dal D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii, per la tutela e gestione sostenibile delle acque superficiali e sotterranee;
- Piano Bilancio Idrico (PBI), predisposto in attuazione di una misura del PdGPo, è lo strumento conoscitivo con il quale regolare la gestione della risorsa idrica; esso contiene, infatti, gli elementi per l'organizzazione dell'assetto dei prelievi, sia superficiali che sotterranei, in un quadro tecnico unitario;
- Piano Alluvioni (Piano di Gestione del rischio di Alluvioni - PGRA), strumento operativo previsto dalla Direttiva 2007/60/CE, recepita a livello nazionale dal D. Lgs. 49/2010, per ridurre le conseguenze negative derivanti dalle alluvioni per la salute umana, il territorio, i beni, l'ambiente, il patrimonio culturale e le attività economiche e sociali.

Regione Lombardia ha emanato disposizioni attuative del Piano di Bacino nel settore urbanistico alla scala comunale a seguito dell'approvazione del PAI (DPCM del 24 maggio 2001) e a seguito dell'approvazione del PGRA (DPCM 27 ottobre 2016) consultabili sul sito istituzionale regionale nella sezione dedicata.
Tali disposizioni attuative rappresentano i criteri ed indirizzi per la definizione della componente geologica, idrogeologica e sismica del piano di governo del territorio, attuativi dell'art. 57 della LR 11 marzo 2005, n.12. Si ricorda che la componente geologica del PGT contiene gli elementi per la definizione dell'assetto geologico, idrogeologico e sismico del territorio comunale (art. 8, comma 1 lettera c) della LR 12/2005) nonché, per l'individuazione delle aree a pericolosità e vulnerabilità geologica, idrogeologica e sismica (art. 10, comma 1 lettera d).
La componente geologica del PGT è, infatti, lo strumento attraverso il quale si esplica prioritariamente l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali alla pianificazione di bacino ma è anche uno degli strumenti attraverso i quali il Piano di bacino può essere modificato e aggiornato secondo la procedura definita allo stato attuale nella dGR 6314/2022 che prevede, in attuazione dell'art. 68 comma 4bis del D.Lgs. 152/2006, nonché delle norme di attuazione del Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI), che l'approvazione delle proposte di modifica avanzate dai

Comuni attraverso la componente geologica del PGT sia in capo all'Autorità di bacino distrettuale del Fiume Po.

Indicazioni operative

Qualora attraverso il PGT si intendano proporre modifiche e integrazioni alla pianificazione di bacino (delimitazioni/classificazioni delle aree in dissesto idrogeologico quali frane, valanghe, conoidi) o idraulico (aree allagabili) a seguito di nuovi eventi, di studi o della realizzazione di interventi di difesa del suolo, le proposte, supportate da adeguata documentazione definita nei criteri attuativi dell'art. 57 della LR 12/2005, devono essere trasmessi a Regione Lombardia per l'espressione del previsto parere vincolante prima dell'adozione della variante urbanistica alla componente geologica del PGT. Acquisito il parere positivo sulla proposta di modifica, il Comune può procedere all'adozione della variante urbanistica. La procedura prosegue attraverso le fasi definite dalla dGR 6314/2022, con decorrenza dal giorno successivo alla pubblicazione del decreto del Segretario Generale dell'AdBPo. L'avviso di tale approvazione è pubblicato sul BURL ed è trasmesso al Comune da parte della struttura regionale competente.

Qualora l'approvazione della variante da parte del Comune avvenga prima della pubblicazione del decreto del Segretario generale, il Comune è tenuto a darne evidenza negli atti di piano approvati nonché nella delibera di approvazione della variante, nella quale dovrà essere esplicitamente riportato che "Gli aggiornamenti al piano di bacino contenuti negli atti di variante, entreranno in vigore giorno successivo alla pubblicazione del Decreto del Segretario Generale sul sito istituzionale dell'Autorità di bacino distrettuale".

Qualora l'approvazione della variante da parte del Comune avvenga dopo la pubblicazione del decreto del Segretario generale nella delibera di approvazione della variante andranno riportati gli estremi del decreto del Segretario Generale.

1.2.4 La verifica di compatibilità dei PGT con gli strumenti sovracomunali

L'art. 13 della LR 12/2005, nel dettare le disposizioni procedurali per l'approvazione dei PGT o delle sue Varianti disciplina anche le modalità per sottoporne gli atti a verifica di compatibilità con i piani sovracomunali (PTCP/PTM e PTR). In particolare:

- al comma 5 sono definiti le modalità e i tempi di acquisizione della verifica di compatibilità al PTCP/PTM, da rendersi nella fase intercorrente tra adozione e approvazione del DdP o delle sue varianti;
- al comma 8 è precisato che le stesse modalità di cui al comma 5 valgono anche per l'acquisizione della verifica di compatibilità con il PTR, per quei Comuni ove insistano determinazioni del piano regionale che debbano obbligatoriamente essere recepite da parte del comune nel documento di piano (l'elenco dei comuni interessati è riportato nella specifica tabella, annualmente aggiornato, inserita nella sezione "Strumenti operativi" del PTR)

All'espressione di tali pareri sono soggetti anche i Piani attuativi in variante al Documento di Piano e i Programmi Integrati di Intervento (PII) non aventi rilevanza regionale e approvati in variante al DdP ai sensi del comma 8 art. 92 della legge.

A tal proposito deve essere evidenziato che il comma 8 art. 92, nel dettare tempi più stretti per l'emanazione della verifica di compatibilità da parte della Provincia/CM, non istituisce un regime di deroga alla necessità di acquisire la verifica di compatibilità al PTR nei Comuni in cui sia obbligatoria ai sensi del comma 8 art.13.
Come già specificato al paragrafo 1.2.1 i Comuni, con le medesime modalità sopra indicate, sono tenuti alla trasmissione degli atti del PGT, o sue varianti, alla Provincia/Città Metropolitana di Milano, per l'acquisizione del parere di compatibilità in relazione ai criteri regionali per il contenimento del consumo di suolo e qualora interessati da ambiti di PTRA.
La Provincia/CM, in fase di valutazione di compatibilità con il PTCP/PTM, verifica altresì il recepimento dei contenuti della VIC nel piano comunale, ove prevista, e della RER (LR 86/1983, art. 3 ter, comma 3)
Occorre inoltre evidenziare che, ai sensi del comma 11 dell'art. 13 (lettera b), in sede di consegna degli atti di PGT in formato digitale ai fini della pubblicazione sul BURL dell'avviso di approvazione, Regione, ai fini della sicurezza e della salvaguardia dell'incolumità delle popolazioni, svolge una verifica in ordine alla completezza della componente geologica del PGT, al completo e corretto recepimento delle prescrizioni dettate dai competenti uffici regionali in materia geologica (incluse quelle relative alle proposte di aggiornamento ai piani di bacino), ovvero con riferimento alle previsioni prevalenti del PTR riferite agli obiettivi prioritari per la difesa del suolo.

1.3 Il PGT: un unico piano articolato in tre atti

1.3.1 Pluralità, autonomia e unicità del processo di pianificazione

Il PGT è uno strumento complesso, articolato in tre atti, dotati ciascuno di propria autonomia tematica ma concepiti all'interno di un unico e coordinato processo volto a definire l'assetto dell'intero territorio comunale[5].
Il DdP è lo strumento di regia che esplicita strategie, obiettivi e azioni attraverso cui perseguire un quadro complessivo di sviluppo socio-economico e territoriale, considerando le risorse ambientali, paesaggistiche, culturali, sociali e infrastrutturali a disposizione come elementi essenziali e da valorizzare. Esso:

- definisce uno scenario condiviso con la pianificazione sovralocale e con la comunità la quale, attraverso i suoi attori locali pubblici e privati, diviene essa stessa attuatrice;
- determina politiche di intervento per le varie funzioni adeguate e coerenti con la visione condivisa;
- verifica la sostenibilità ambientale e la coerenza paesaggistica di politiche, azioni e previsioni di sviluppo, nonché la compatibilità di azioni e previsioni con l'assetto geologico, idrogeologico, idraulico e sismico del territorio;
- dimostra la compatibilità delle politiche di intervento individuate relazionandole al quadro delle risorse economiche attivabili.

[5] Si precisa a riguardo che la LR 12/2005 è stata integrata nel 2008 con l'art. 10bis che dispone per i Comuni con popolazione inferiore o uguale a 2.000 abitanti che Documento di Piano, Piano dei Servizi e Piano delle Regole siano articolazioni di un unico atto con previsioni valide a tempo indeterminato e sempre modificabili.

Gli aspetti regolamentativi e gli elementi di qualità della città e del territorio sono affidati **al Piano delle Regole (PdR),** l'armonizzazione tra insediamenti e bisogni di servizi (attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale e servizi immateriali) viene affidata **al Piano dei Servizi (PdS)**.
All'interno dell'unicità del processo di pianificazione, PdR e PdS definiscono le proprie azioni garantendo la coerenza con gli obiettivi strategici e quantitativi di sviluppo complessivo del PGT, nonché con l'assetto geologico, idrogeologico, idraulico e sismico del territorio, prefigurati nel DdP.
Nello stesso tempo, nello spirito di autonomia di elaborazione, previsione e attuazione del singolo atto, le azioni specifiche contenute in tali atti trovano fondamento e si configurano come sviluppi delle direttive e indicazioni che il DdP detta nell'ambito della definizione delle politiche funzionali (residenza, offerta abitativa pubblica e sociale, attività produttive primarie, secondarie, terziarie, distribuzione commerciale), di qualità del territorio e di tutela dell'ambiente.
Le previsioni contenute nel DdP, espressione della strategia complessiva, non producono effetti diretti sul regime giuridico dei suoli mentre **la conformazione dei suoli avviene attraverso il Piano dei Servizi, il Piano delle Regole, i piani attuativi, i Programmi Integrati di Intervento e gli Accordi di Programma e altri strumenti comportanti variante al PGT.**
Gli elementi di coerenza interna fra i tre atti sono costituiti, come si approfondirà in seguito, sia dal quadro conoscitivo, costruito in modo condiviso e a supporto di tutti i tre atti per orientarne le scelte, sia dall'identificazione chiara degli obiettivi generali di sviluppo, miglioramento e conservazione, dichiarati nel DdP e perseguiti in tutte le componenti del PGT.
Un altro aspetto fondamentale del PGT è rappresentato dal significato che la **multidisciplinarità** assume nel processo di pianificazione. Nella logica in cui lo sviluppo sostenibile deve caratterizzare il governo del territorio, anche l'approccio al piano si arricchisce: le analisi assumono connotati di tipo sistemico, forniscono la lettura storicizzata dei processi trasformativi di scala comunale e sovralocale, pongono attenzione alla interrelazione fra i territori e fra i caratteri del territorio stesso e prendono in considerazione le tematiche ambientali, anche quelle non direttamente afferenti il piano ma inevitabilmente rilevanti per la valutazione della qualità della vita.
Il quadro conoscitivo assume, pertanto, valore di studio approfondito e di interpretazione dei caratteri e delle esigenze del territorio funzionale alla messa a punto di strategie. Un approccio necessariamente interdisciplinare, fondato sulla valutazione di risorse, opportunità e criticità (geografiche, geomorfologiche e idrogeologiche, ecosistemiche, paesaggistiche, ambientali, storico-culturali, economiche, sociali, insediative, ecc.) per definire obiettivi e scelte di piano in un'ottica altrettanto sistemica. In questo senso l'integrazione della procedura di VAS e l'attenzione alla comunicazione e condivisione delle conoscenze e delle determinazioni, rappresenta un elemento fondamentale.
Le **tematiche ambientali, rurali, paesaggistiche, di prevenzione dei rischi e di difesa del suolo** hanno, nella norma, valenza trasversale e non settoriale, e incrociano i diversi livelli e temi del PGT.
In tal senso è necessario che il PGT nel suo insieme tenga conto:

- delle indicazioni contenute nell'**allegato A "Contenuti paesaggistici del PGT"** al presente documento, privilegiando un approccio organico nella lettura del territorio finalizzato alla costruzione della carta condivisa del paesaggio e quindi della carta della sensibilità paesaggistica dei luoghi;
- dei **criteri per la VAS**, emanati ai sensi dell'art. 4 della LR 12/2005;

- degli **obiettivi tematici del PTR** (cfr. capitolo 2.1 del DDP del PTR) che costituiscono la declinazione degli obiettivi del piano sugli ambiti tematici individuati dal piano stesso e scaturiscono dall'insieme condiviso degli obiettivi settoriali della programmazione regionale;
- della **pianificazione di settore relativa alle componenti ambientali** acqua, aria e suolo, e in particolare delle tematiche ambientali emergenti, delle strategie per la qualità delle acque, per la qualità dell'aria e per l'adattamento al cambiamento climatico, nonché dei criteri per l'individuazione delle aree idonee e non idonee per gli impianti di trattamento rifiuti e per gli impianti FER e dei relativi piani di settore;
- della pianificazione delle aree protette, della rete Natura 2000, della Rete ecologica e della localizzazione degli alberi e alberature monumentali, riconosciuti e tutelati ai sensi della L 10/2013 e della LR 10/2008;
- dei **criteri e degli indirizzi per la definizione della componente geologica, idrogeologica e sismica** del Piano di Governo del Territorio, in attuazione dell'art. 57 della LR 12/2005;
- del **principio dell'invarianza idraulica**, come declinato dal Regolamento Regionale n. 7/2017 e s.m.i "Regolamento recante criteri e metodi per il rispetto del principio dell'invarianza idraulica ed idrologica" ai sensi dell'articolo 58 bis della LR 12/2005.

Il quadro conoscitivo acquisisce importanza anche alla luce delle esigenze di partecipazione alla costruzione del PGT: le Amministrazioni e i soggetti impegnati nelle azioni pianificatorie debbono infatti poter contare su (e contestualmente misurarsi con) un patrimonio conoscitivo e analitico continuamente aggiornato, condiviso e finalizzato alla costruzione di una lettura interpretativa dello stato del territorio e delle principali relazioni e dinamiche che ne caratterizzano il rapporto con il contesto di riferimento.

Al quadro conoscitivo, elemento costitutivo del DdP come integrato dalle considerazioni ambientali della VAS, devono far riferimento le valutazioni sviluppate e le azioni individuate sia nel Piano delle Regole che nel Piano dei Servizi: esso, pertanto, deve contenere anche gli elementi di riferimento utili alle indagini specifiche afferenti le tematiche proprie del Piano dei Servizi e del Piano delle Regole. Il quadro conoscitivo è riferimento imprescindibile anche nel caso di interventi attuati tramite strumenti di programmazione negoziata di interesse sovracomunale.

1.3.2 PGT e paesaggio

Il Titolo V della legge regionale 12/2005 contiene i riferimenti per lo sviluppo della componente paesaggistica negli strumenti di pianificazione: la pianificazione comunale deve, in tal senso, porsi in coerenza e ad integrazione del Piano Territoriale Regionale e del Piano Paesaggistico Regionale. Il PGT deve pertanto confrontarsi con i diversi atti che compongono la pianificazione regionale, oltre che con le indicazioni paesaggistiche del PTC di Parchi, Province o Città Metropolitana.

In riferimento ai criteri di integrazione, il PGT ha il compito di dettagliare il quadro conoscitivo, quello normativo e quello programmatico indicati dalla pianificazione regionale. Il quadro conoscitivo si propone come quadro unitario, e costituisce dal punto di vista paesaggistico uno strumento strategico di monitoraggio sullo stato del paesaggio. Quello normativo e quello programmatico, che si sostanziano e integrano nelle previsioni, indicazioni e prescrizioni del PGT, trovano invece una differente declinazione in riferimento al ruolo dei tre atti che vanno a comporre il PGT.

Al **DdP** viene assegnato il compito di individuazione delle strategie paesaggistiche da attivare tenendo conto delle peculiarità del territorio comunale e dei processi di sviluppo da governare, e la conseguente definizione dei principali obiettivi di qualità paesaggistica da perseguire, delle azioni da promuovere e degli strumenti più idonei per metterle in atto. In particolare, gli Ambiti di Trasformazione (soggetti a pianificazione attuativa anche mediante strumenti di programmazione negoziata) sono tenuti all'applicazione degli indirizzi paesaggistici fondamentali riferiti sia agli elementi del paesaggio da tutelare sia ai caratteri fondamentali dei nuovi paesaggi da costruire, con particolare riferimento alle relazioni col contesto allargato e alla coerenza con le strategie paesaggistiche comunali individuate.
Al **Piano delle Regole** spetta il compito di declinare gli obiettivi paesaggistici in indicazioni specifiche, sia in riferimento al paesaggio urbano che a quello extraurbano: riveste in tal senso un ruolo fondamentale ai fini della gestione delle trasformazioni e all'attenta contestualizzazione degli interventi.
Al **Piano dei Servizi** spetta il compito di contribuire, in sinergia con il Piano delle Regole e il Documento di Piano, al miglioramento del paesaggio in riferimento alla qualificazione della cosiddetta "città pubblica", al sistema delle aree verdi e degli spazi di pubblica fruizione, tramite i propri atti programmatori e azioni progettuali. In particolare, il tema del paesaggio all'interno del Piano dei Servizi può essere declinato attraverso la costruzione della Rete Verde Comunale che rappresenta uno strumento di valorizzazione e fruizione del paesaggio e dell'identità locale.

Nel testo della LR 12/2005 sono presenti diversi riferimenti al ruolo del PGT nei confronti del paesaggio, schematicamente riportati nella tabella che segue. In generale le indicazioni della legge, di seguito sommariamente richiamate, sono da intendersi come contenuti obbligatori.
Per la declinazione più articolata e la definizione dei criteri operativi per l'attuazione delle indicazioni qui accennate, si rimanda allo specifico Allegato A sui Contenuti paesaggistici del PGT.

Atto del PGT		**Oggetto per il quale la dimensione paesaggistica deve essere affrontata (Richiami al paesaggio nella LR 12/2005)**
DdP		QUADRO CONOSCITIVO (art. 8, c. 1, lettera b) ✓ grandi sistemi territoriali; ✓ sistema della mobilità; ✓ aree a rischio o vulnerabili; ✓ aree di interesse archeologico e le relative aree di rispetto; ✓ beni di interesse paesaggistico o storico-monumentale e le relative aree di rispetto; ✓ siti interessati da habitat naturali di interesse comunitario; ✓ aspetti socio-economici, culturali, rurali e di ecosistema; ✓ struttura del paesaggio agrario; ✓ assetto tipologico del tessuto urbano; ✓ ogni altra emergenza del territorio che vincoli la trasformabilità del suolo e del sottosuolo (comprese le fasce di rispetto e i corridoi per i tracciati degli elettrodotti).

Atto del PGT		Oggetto per il quale la dimensione paesaggistica deve essere affrontata (Richiami al paesaggio nella LR 12/2005)
		AMBITI DI TRASFORMAZIONE, AREE DEGRADATE O DISMESSE, ELEMENTI CARATTERIZZANTI IL PAESAGGIO, AMBITI DI RIGENERAZIONE (art. 8, c. 2, lettere dalla e) alla e-quinquies) - definizione (per gli Ambiti di Trasformazione) dei 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; - definizione delle finalità di recupero e delle modalità di intervento in coerenza con gli obiettivi di riqualificazione urbana e ambientale (per i centri storici, le aree periferiche, e le aree degradate o dismesse); - definizione di specifici requisiti degli interventi incidenti sul carattere del paesaggio e sui modi in cui questo viene percepito; - definizione (per gli ambiti di rigenerazione urbana e territoriale) di specifiche modalità di intervento e adeguate misure di incentivazione anche allo scopo di incrementare le prestazioni ambientali, ecologiche, paesaggistiche ed energetiche.
Piano dei Servizi		Sebbene il tema del paesaggio non sia esplicitamente richiamato nell'art. 9 della LR 12/2005, è tuttavia evidente che alcuni contenuti del Piano dei Servizi hanno una valenza paesaggistica rilevante per quanto riguarda il disegno della città pubblica e del verde. In particolare, l'aspetto paesaggistico è di fondamentale importanza nella protezione e valorizzazione del verde urbano e delle connessioni con quello extraurbano e con ogni altro elemento a servizio della popolazione residente o gravitante.
Piano delle regole		INTERO TERRITORIO COMUNALE (art. 10, c. 1) ✓ ambiti del tessuto urbano consolidato; ✓ immobili assoggettati a tutela in base alla normativa statale e regionale; ✓ aree ed edifici a rischio di compromissione o degrado; ✓ aree destinate all'agricoltura; ✓ aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche; ✓ aree non soggette a trasformazione urbanistica.
		AMBITI DEL TESSUTO URBANO CONSOLIDATO (art. 10, c. 2 e 3) - individuazione dei nuclei di antica formazione; - identificazione dei beni ambientali e storico-artistico-monumentali che sono oggetto di tutela ai sensi del D.Lgs. 42/2004 o per i quali si intende formulare proposta motivata di vincolo; - definizione dei seguenti parametri da rispettare negli interventi di nuova edificazione o sostituzione: interventi di integrazione paesaggistica, per ambiti compresi in zone soggette a vincolo

Atto del PGT		Oggetto per il quale la dimensione paesaggistica deve essere affrontata (Richiami al paesaggio nella LR 12/2005)
		paesaggistico D.Lgs. 42/2004; requisiti qualitativi degli interventi previsti, ivi compresi quelli di efficienza energetica, di integrazione delle fonti rinnovabili, di rispetto del principio dell'invarianza idraulica e idrogeologica e di mitigazione delle infrastrutture della viabilità con elementi vegetali tipici.
		AREE DESTINATE ALL'AGRICOLTURA (art. 10, c. 4) - definizione della disciplina d'uso, di valorizzazione e di salvaguardia; AREE DI VALORE PAESAGGISTICO-AMBIENTALE ED ECOLOGICHE - definizione di regole di salvaguardia e di valorizzazione in attuazione dei criteri di adeguamento e degli obiettivi stabiliti dal Piano Territoriale Regionale, dal Piano Territoriale Paesaggistico Regionale e dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale;

1.3.3 Pianificazione di settore di livello comunale e Regolamento edilizio

Accanto ai tre atti del PGT, la normativa di settore affida ai Comuni numerosi compiti di pianificazione. I Comuni, in raccordo con il PGT, devono infatti definire:

- il **Piano urbano generale dei servizi del sottosuolo**, quale componente specialistica del Piano dei servizi per la conoscenza e gestione dei servizi in sottosuolo ai sensi del Regolamento Regionale n. 6/2010;
- il **Documento semplificato del Rischio idraulico** e lo **Studio comunale di gestione del rischio idraulico**, ai sensi dell'art. 7 del Regolamento Regionale n. 7/2017, quale strumento di conoscenza delle criticità connesse al rischio idraulico, da raccordare e integrare con la componente geologica, e di programmazione – da assumere poi nel Piano dei servizi - delle misure strutturali e non strutturali per la soluzione delle criticità rilevate;
- il Documento di Polizia idraulica composto dalla mappatura e dalla regolamentazione organica del reticolo idrico a tutela della sua funzionalità idraulica direttamente incidente sull'attività edilizia. Lo studio per l'individuazione del reticolo idrico minore, sul quale il Comune esercita le funzioni conferite dall'art. 114 della LR 1/2000, deve essere redatto sulla base dei criteri di cui all'Allegato D "Criteri per l'esercizio dell'attività di polizia idraulica di competenza comunale" alla deliberazione periodica di polizia idraulica di riferimento, da raccordare e integrare nella componente geologica;
- il **Piano del verde urbano**, introdotto dalla L 10 del 14/1/2013 "Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani" che rappresenta, oggi, l'unico riferimento normativo nazionale in tema di verde urbano, sia pubblico che privato e censire e sottoporre a tutela gli alberi e le alberature monumentali ai sensi dell'art. 7 della stessa L 10/2013;
- la **componente commerciale del PGT**, composta anch'essa da un quadro conoscitivo in grado di orientare le scelte e da un insieme di politiche da assumere nel piano volte a supportare il sistema commerciale in considerazione delle criticità rilevate e nel solco della libertà di impresa sancita dalla normativa europea; al riguardo si richiamano in allegato le dGR di riferimento;

- il **piano comunale di zonizzazione acustica**, il **Piano di Risanamento acustico** e il **piano d'azione sul contenimento del rumore** delle infrastrutture stradali ai sensi della legge quadro sull'inquinamento acustico n. 447/95, del D.P.C.M. 14/11/97 e della dGR n. VII/9776 del 12/07/2002[6];
- la **classificazione delle strade**, ai sensi del Codice della Strada;
- gli **interventi per la mobilità** ovvero il **Piano urbano dei Traffico** di cui all'art. 36 del Nuovo codice della strada (Decreto Legislativo 30/04/1992, n. 285) per i Comuni con più di 30.000 abitanti e il **Piano urbano per la Mobilità Sostenibile** di cui all'art. 22 della L 340/2000 per i Comuni con più di 100.000 abitanti e al decreto ministeriale del 04/08/2017 di approvazione delle "Linee Guida per i PUMS";
- il **Piano urbano della mobilità ciclistica/Biciplan** ai sensi dell'art. 6 della L. 2/2018;
- l'elaborato tecnico **Rischio di Incidenti Rilevanti (ERIR)** ai sensi del D.M. 09.05.2001, che costituisce lo strumento per la pianificazione urbanistica atto ad individuare e disciplinare le aree interessate da scenari di rischio di incidente rilevate;
- il **Piano di Protezione Civile comunale**, (legge regionale n. 27 del 29 dicembre 2021 "Disposizioni regionali in materia di protezione civile"), elaborato ai sensi della dGR 7278 del 07/11/22 "Indirizzi operativi regionali per la redazione e l'aggiornamento dei Piani di Protezione Civile ai diversi livelli territoriali", la quale prevede che ad ogni variante di PGT è necessario aggiornare il Piano di Protezione Civile, in virtù di quanto già espresso dall'art. 2 comma 4 lettera i) e all'art. 18 comma 3 D.Lgs 1/18 - Codice di Protezione Civile relativamente al necessario coordinamento tra le varie pianificazioni;
- il **Piano Energetico Comunale**, obbligatorio per tutti i Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti, da definire in linea con il Programma energetico ambientale regionale (PEAR, giugno 2015) e il Piano regionale per gli interventi per la qualità dell'aria (PRIA, aggiornamento agosto 2018);
- il **Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile (PAES)** previsto dal Patto dei Sindaci, per i comuni che vi aderiscono.

Non tutti gli strumenti sopra elencati sono obbligatori per tutti i Comuni, ma il lungo elenco appare significativo per evidenziare l'estensione delle competenze affidate alla pianificazione comunale nei suoi molteplici aspetti.

A questi si aggiungono, inoltre, i regolamenti tipici del livello comunale: il **Regolamento comunale di igiene** e il **Regolamento edilizio**. A riguardo, si richiama:

[6] La classificazione acustica è lo strumento con il quale il territorio comunale viene suddiviso in zone acusticamente omogenee alle quali viene assegnata una classe acustica ed i conseguenti valori limite di rumore tenendo conto delle destinazioni d'uso presenti e di quelle previste negli strumenti di pianificazione urbanistica. In questo senso, rapporto tra PGT e classificazione acustica risultano strettamente interconnessi soprattutto alla luce di quanto esposto all'art.4, commi 1 e 2 della Legge Regionale 10 agosto 2001, n.13: "Comma 1. Il Comune assicura il coordinamento tra la classificazione acustica e gli strumenti urbanistici già adottati entro diciotto mesi dalla pubblicazione del provvedimento della Giunta regionale di cui all'art. 2, comma 3, anche con l'eventuale adozione, ove necessario, di piani di risanamento acustico idonei a realizzare le condizioni previste per le destinazioni di zona vigenti". Al Comma 2 inoltre si legge: "Nel caso in cui il comune provveda all'adozione del PGT, di sue varianti o di piani attuativi dello stesso, ne assicura, entro dodici mesi dall'adozione, la coerenza con la classificazione acustica in vigore". Il concetto di base è dunque la necessità di coerenza tra i due strumenti. Tale coerenza viene verificata valutando, rispetto allo strumento urbanistico modificato, se sono soddisfatti i requisiti previsti, per l'assegnazione della classe acustica, dai criteri dell'articolo 2 della legge regionale 10 agosto 2001, n. 13 e dalla deliberazione di Giunta regionale 12 luglio 2002, n.7/9776. Si può ritenere che persista la condizione di congruenza tra classificazione acustica e strumento urbanistico qualora la classe acustica vigente risultasse ammissibile, in base ai criteri suddetti, nella situazione definita dalla modifica dello strumento urbanistico.

- l'adozione dello schema di regolamento edilizio-tipo, ai sensi dell'art. 4, comma 1 sexies, del D.P.R. 380/2001 e della dGR 24 ottobre 2018, n. XI/695, al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti. Tale schema, adottato dai comuni nei termini fissati dalla dGR citata, indica i requisiti prestazionali degli edifici con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico. In particolare, le definizioni aventi incidenza sulle previsioni dimensionali urbanistiche avranno comunque efficacia a partire dal primo aggiornamento complessivo di tutti gli atti del PGT;
- la LR 6/2017 "Evoluzione del sistema sociosanitario lombardo: modifiche al titolo IV, VI e VII della Legge regionale 30/12/2009 n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità) che all'articolo 60 bis (Disposizioni sui regolamenti comunali di igiene) indica come la Giunta regionale emani direttive in ordine ad aspetti disciplinati dai regolamenti comunali di igiene e come non trovino più applicazione le disposizioni del regolamento locale di igiene tipo.

1.4 Validità e procedure di adeguamento dei piani comunali

1.4.1 Validità

Per i piccoli Comuni di cui all'art. 10bis, le previsioni del DdP hanno validità a tempo indeterminato e sono sempre modificabili, salvo la necessità di verifica e aggiornamento con periodicità almeno quinquennale. Per gli altri comuni la legge stabilisce in cinque anni la validità del DdP (a far data dalla sua approvazione), al termine dei quali il Comune deve provvedere all'approvazione di un nuovo Documento, mentre non contempla termini di validità nei riguardi del Piano dei Servizi né del Piano delle Regole.

Tutti gli atti di PGT sono sempre modificabili nei limiti e secondo le procedure stabilite dalle norme. In particolare, le modifiche al Piano dei Servizi e Piano delle Regole, qualora apportino elementi innovativi rispetto alle strategie delineate nel DdP, richiedono anche il coerente aggiornamento di quest'ultimo e pertanto comportano procedura di variante al DdP.

1.4.2 Tempi di adeguamento

Dopo la prima fase di rinnovamento della pianificazione comunale, con la stesura della prima generazione di PGT a seguito della approvazione della LR 12/05, per i Comuni lombardi si avvia un'ulteriore fase di verifica dei propri contenuti di pianificazione alla luce del PTR integrato ai sensi della **LR 31/2014 e s.m.i:** l'art. 5 della LR 31/2014 dispone infatti l'adeguamento di tutti i livelli di pianificazione ai contenuti della medesima, come assunti ed elaborati nel PTR, in materia di riduzione del consumo di suolo e rigenerazione urbana.

L'adeguamento di PTCP e PTM è previsto entro 24 mesi dall'adeguamento del PTR.

L'adeguamento dei PGT avverrà poi in occasione della prima scadenza del DdP. La norma prevede la possibilità di proroga fino a ventiquattro mesi successivi all'adeguamento della pianificazione provinciale e metropolitana, della validità dei Documento di piano dei PGT comunali la cui scadenza intercorra prima di tale adeguamento. I piccoli comuni di cui all'art. 10 bis, adeguano i PGT entro ventiquattro mesi successivi all'adeguamento della pianificazione provinciale e metropolitana all'integrazione del PTR (LR 12/2005, art. 10 bis, comma 9 bis).

I Comuni possono procedere direttamente a un primo adeguamento dei propri strumenti al PTR (adeguato dal 19 dicembre 2018 ed efficace dal 13 marzo 2019) senza attendere i tempi della pianificazione provinciale e metropolitana.
In occasione di tale adeguamento dello strumento urbanistico comunale, i Comuni sono tenuti ad adeguare il PGT anche riguardo a:

- il Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni nel bacino del Fiume Po, ai sensi di criteri attuativi di cui all'art. 57 della LR 12/2005;
- gli adempimenti connessi all'eventuale modifica intervenuta alla zonazione sismica del Comune;
- il Regolamento edilizio Tipo come da dGR 24 ottobre 2018, n. XI/695 "*Recepimento dell'intesa tra il governo, le regioni e le autonomie locali, concernente l'adozione del regolamento edilizio-tipo di cui all'articolo 4, comma 1 sexies, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380*".

Per quanto attiene l'invarianza idraulica, l'integrazione, ai sensi dell'art. 14 comma 5 del Regolamento regionale n. 7/2017, nello strumento urbanistico degli esiti dello studio comunale di gestione del rischio idraulico e, per i Comuni non ricadenti nelle aree ad alta e media criticità idraulica, degli esiti del documento semplificato del rischio idraulico comunale, deve essere recepita nel PGT approvato ai sensi dell'articolo 5 commi 3 e 4 della LR 31/2014 oppure mediante variante da approvarsi entro il 31 dicembre 2025 (come disposto dall'art. 14 comma 2 della LR 20 maggio 2022 n. 9).

1.4.3 Modalità

Al fine di agevolare la predisposizione dei PGT la legge regionale 12/05 sottolinea la possibilità da parte dei Comuni di avvalersi, tramite opportuni convenzionamenti, delle **strutture provinciali e della Città Metropolitana ovvero delle Comunità Montane**, per i Comuni montani; nonché di **costituire Consorzi o stipulare convenzioni** tra più Comuni aventi per fine la pianificazione complessiva e coordinata dei rispettivi territori (art. 13, c. 14, LR 12/2005).
Queste possibilità possono essere particolarmente interessanti per i piccoli Comuni, a maggior ragione se coinvolti da fenomeni o trasformazioni di scala sovraccomunale: soprattutto in questi casi risulta infatti appropriato un approccio unitario, da parte di più Comuni, allo studio del territorio ed alla conoscenza dei fenomeni, preliminarmente all'elaborazione delle strategie da esplicitare ed articolare poi nel DdP di ciascun Comune.
Può inoltre essere opportuno per i Comuni, in una logica di efficacia ed efficienza della pianificazione ai fini del coordinamento delle scelte e di razionalizzazione delle risorse territoriali, oltre che di risparmio di risorse economiche, procedere con la **definizione associata degli atti di PGT**. Al riguardo si specifica che le modalità per l'unione/associazione tra più comuni sono quelle previste dall'art. 13, c. 14, della LR 12/2005.
Per i **Comuni della Provincia di Sondrio** i contenuti dei piani associati possono essere sviluppati dalla provincia stessa, d'intesa con i Comuni, anche contestualmente all'elaborazione del PTCP o di sue varianti, ai sensi dell'art. 7, c. 3bis della LR 12/2005; inoltre, ai sensi dell'art. 4 c. 3bis della medesima legge, le funzioni amministrative e i compiti relativi all'espletamento delle procedure di verifica di

assoggettabilità a VAS e di VAS nel territorio della provincia di Sondrio possono essere affidate alla Provincia, nel rispetto dei requisiti di indipendenza previsti per le autorità competenti.
Al fine di agevolare la predisposizione dei PGT la legge regionale 12/05 sottolinea, inoltre, la possibilità da parte dei Comuni di avvalersi, tramite opportuni convenzionamenti, delle **strutture provinciali e della Città Metropolitana ovvero delle Comunità Montane**, per i Comuni montani; nonché di **costituire Consorzi o stipulare convenzioni** tra più Comuni aventi per fine la pianificazione complessiva e coordinata dei rispettivi territori (art. 13, c. 14, LR 12/2005).
Queste possibilità possono essere particolarmente interessanti per i piccoli Comuni, a maggior ragione se coinvolti da fenomeni o trasformazioni di scala sovraccomunale: soprattutto in questi casi risulta infatti appropriato un approccio unitario, da parte di più Comuni, allo studio del territorio ed alla conoscenza dei fenomeni, preliminarmente all'elaborazione delle strategie da esplicitare ed articolare poi nel DdP di ciascun Comune.

CAPITOLO 2 – DOCUMENTO DI PIANO

La caratteristica fondamentale del DdP è quella di possedere contemporaneamente una **dimensione strategica**, che si traduce nella definizione di una visione complessiva del territorio comunale e del suo sviluppo, nonché nella definizione degli obiettivi quantitativi (con attenzione alla riduzione del consumo di suolo e alla presenza di patrimonio edilizio dismesso o sottoutilizzato), e una **dimensione più direttamente operativa**, contraddistinta dall'identificazione delle politiche da attivare per le diverse destinazioni funzionali e dall'individuazione degli ambiti di trasformazione, nonché degli ambiti nei quali avviare processi di rigenerazione urbana e territoriale. La dimensione strategica che il DdP è chiamato a definire - e che diviene contenuto ordinatore per gli altri atti del PGT - assume nella legge una logica di trasparenza verso gli attori del territorio, nonché di confronto territoriale più ampio, che coinvolge sia gli enti di livello sovralocale sia i Comuni limitrofi: obiettivo dichiarato della LR 12/2005 è infatti quello di convogliare strategie e azioni verso una visione di sviluppo condivisa e adeguata ai caratteri territoriali. Per favorire la costruzione di questa visione, ogni atto di pianificazione, locale o sovralocale, deve delineare un sistema di obiettivi in relazione alla specifica competenza e scala: per tale ragione, pertanto, come già illustrato nel precedente capitolo 1.2.1, il PTR declina i 24 obiettivi generali, quelli per i 6 Sistemi Territoriali di riferimento e per gli ambiti tematici, articola le strategie relative al tema della riduzione del consumo di suolo e della rigenerazione urbana, per gli Ato individuati ai sensi della LR 31/2014, e indica la necessità che i PGT si confrontino, assumendoli e articolandoli alla scala locale, con tali obiettivi e strategie**.** Come già argomentato, la trasversalità della visione strategica riguarda anche il rapporto fra Comuni, Province e Città metropolitana e i relativi strumenti di pianificazione, rispetto ai quali il DdP deve "assicurare il conseguimento degli obiettivi fissati […], salvaguardandone i limiti di sostenibilità previsti" (art. 18, c. 1).

2.1 Quadri della conoscenza del territorio

Ai sensi dell'art. 8 comma 1 della LR 12/05, il DdP è prima di tutto un documento di ricognizione dei caratteri peculiari del territorio e delle sue relazioni: luogo di analisi in cui temi, livello e scala sono da adeguare alla variabilità delle condizioni territoriali.

Il **Sistema Informativo Territoriale** Integrato, attraverso il suo strumento web **Geoportale** (www.geoportale.regione.lombardia.it) costituisce una fonte di informazioni essenziale per la costruzione dei quadri della conoscenza del territorio. Il **Geoportale** svolge la funzione di porta d'accesso ai dati territoriali digitali di Regione Lombardia e contiene oltre 250 "prodotti" realizzati da Regione Lombardia, dagli enti del sistema regionale allargato e da enti esterni (nazionali, provinciali, comunali, consorzi, ecc.) articolati in:

- **Banche dati di base** (carta tecnica regionale, database topografico, modello digitale del terreno, ecc.)
- **Foto aeree digitali** del territorio (diversi voli dal 1954 al 2018)
- **Banche dati tematiche** (carta geologica, uso del suolo, pianificazione comunale, mappe catastali, pianificazione di bacino, inventario dei dissesti, sistema informativo valanghe, configurazione reticolo idrografico, studi di riferimento per la componente geologica dei PGT, sezioni corsi d'acqua, georeferenziazione degli alberi e delle alberature monumentali ai sensi della L 10/2013, ecc.)
- **Applicativi** (Attestato del Territorio, Archivio documentale PGT, Viewer Indagine Offerta PGT e Aree della Rigenerazione, Archivio documentale degli Studi geologici idraulici, Portolano WEB, ecc.).

A questi sono associate le informazioni (metadati) utili per la ricerca; una volta identificato il prodotto, l'utente può visualizzare o, se necessario, scaricare il dato (la prevalenza dei dati sono disponibili secondo licenze d'uso che ne consentono una grande libertà d'uso).

Tra i prodotti sopra citati, di particolare importanza è il **Database Topografico regionale (DBT, di cui è in corso l'aggiornamento)** che, come definito all'art. 3 della LR 12/2005, costituisce la base cartografica digitale di riferimento per tutti gli strumenti di pianificazione predisposti dagli enti locali. Il DBT è stato realizzato in collaborazione con gli enti locali per avere un riferimento cartografico unitario e omogeneo per tutti i comuni, le Province, la Regione e gli altri enti e operatori del territorio. Esso ha una struttura dati definita con decreto n. 3870 del 7 maggio 2012, allegato B e successive modifiche ed integrazioni del 29 dicembre 2013, adeguata agli standard nazionali dell'Allegato 1 del DPCM 10 novembre 2011 "*Regole tecniche per la definizione delle specifiche di contenuto dei database geotopografici*". Si tratta di una cartografia in 3D, in quanto le coordinate dei vertici, per la maggior parte delle geometrie rilevate sono caratterizzati anche dalla quota altimetrica. La scala di rilievo è molto dettagliata per le aree urbane (1:1.000 - 1: 2.000) e di medio dettaglio per le aree extra urbane (1: 5.000 - 1: 10.000) ed è pertanto adeguata alle esigenze della pianificazione territoriale comunale.

2.1.1 Quadro ricognitivo e programmatorio

Il quadro ricognitivo e programmatorio di riferimento per lo sviluppo economico e sociale del Comune (lettera a) è redatto considerando in particolare tre aspetti:

- **l'analisi alla scala locale e di area vasta:**
  - del **sistema socio-economico**, ovvero delle caratteristiche del sistema produttivo/ commerciale, della popolazione attiva, del quadro occupazionale, dello sviluppo economico in atto, dei trend evolutivi e della loro lettura;

- dell'**assetto demografico,** ovvero delle dinamiche e caratteristiche della popolazione, delle forme di organizzazione sociale, delle specificità culturali e tradizionali, degli stili di vita della popolazione, del sistema dei servizi;

- la **verifica degli obiettivi delle programmazioni contenute negli atti emanati da Enti sovracomunali** (Regione, Province, Città Metropolitana, Autorità di Bacino, Comunità Montane, Parchi, Agenzia di Bacino del Trasporto Pubblico Locale), da altri soggetti (es. RFI, Ferrovienord, ANAS, ecc..), o **di settore** che possono avere incidenza sullo sviluppo del territorio in termini di ricadute dirette, ma anche di esternalità indirette positive o negative.
  In particolare, per quanto attiene alla programmazione e alla pianificazione di scala regionale dei sistemi della mobilità, dovranno essere verificate le previsioni di:
  - Programma Regionale della Mobilità e dei Trasporti;
  - Piano Regionale della Mobilità Ciclistica per la rete ciclabile di interesse regionale e gli aspetti regolativi contenuti nel Documento di Piano (allegato A).

  Per quanto concerne il sistema del Trasporto Pubblico Locale (TPL) si dovrà invece fare riferimento al Programma di Bacino del TPL dell'Agenzia di Bacino del TPL di riferimento.
- la **raccolta delle istanze** provenienti da cittadini, singoli o in forma associata, e parti sociali, con riferimento a quanto pervenuto a seguito dell'avvio al procedimento ma anche, per esempio, ai temi emersi nell'ambito dei processi partecipativi.

2.1.2 Quadro conoscitivo

Il quadro conoscitivo del territorio comunale come risultante delle trasformazioni avvenute (lettera b) si propone come quadro unitario e organizzato delle informazioni territoriali, condiviso col Rapporto Ambientale e costruito anche grazie al confronto con molteplici soggetti, volto a comprendere e descrivere le dinamiche che sottendono e hanno sotteso le trasformazioni avvenute. Nel descrivere trasformazioni e dinamiche recenti, il DdP deve inoltre riconoscere peculiarità, vulnerabilità e criticità che costituiscono da sempre limiti e opportunità di sviluppo.
Per essere utile a un approccio integrato, all'interno di un processo di coinvolgimento e coordinamento con la Regione, le Province, la Città Metropolitana e i Comuni contermini, la costruzione e l'organizzazione del quadro conoscitivo deve cogliere e rappresentare le diverse letture che necessariamente il PGT incrocia per delineare poi obiettivi, politiche e scelte operative. In quest'ottica, il quadro conoscitivo deve inquadrare la realtà comunale - nel contesto territoriale di appartenenza nonché rispetto ai sistemi territoriali più ampi - in riferimento all'assetto insediativo e infrastrutturale, alle dinamiche socio-economiche, ai sistemi ambientali, rurali e paesaggistici, all'assetto idrogeologico del territorio, tenendo conto delle indicazioni provenienti dalla pianificazione sovracomunale e da quella dei comuni adiacenti. In particolare, esso è chiamato a comprendere:

- l'assetto e le dinamiche di funzionamento dei sistemi insediativi con particolare attenzione alla presenza di patrimonio immobiliare dismesso o sottoutilizzato (residenziale, commerciale e produttivo) e alle potenzialità o difficoltà connesse al suo riutilizzo (in riferimento per esempio al grado di conservazione, all'eventuale valore storico culturale, all'idoneità rispetto alla destinazione d'uso prevista, all'adeguatezza rispetto ai requisiti edilizi vigenti…), tenendo conto dell'assetto urbanistico e sociale;

- l'assetto infrastrutturale complessivo, composto da rete stradale, ciclabile e rete del trasporto pubblico con relative fermate (stazioni ferroviarie, fermate metro-tramviarie e fermate bus), unitamente alla complessiva offerta dei servizi di trasporto pubblico regionale (treni, metro, tram, bus…);
- l'organizzazione e le tendenze evolutive delle attività economiche compresa l'analisi del fabbisogno per le funzioni non residenziali come indicato nel PTR integrato ai sensi della LR 31/2014;
- le dinamiche demografiche e il fabbisogno abitativo, come indicato nel PTR integrato ai sensi della LR 31/2014, con attenzione anche ai servizi utili alla popolazione, con particolare riferimento ai servizi abitativi pubblici e sociali e al quadro emergente dal "Piano triennale dell'offerta dei servizi abitativi" approvato da ciascun Ambito di Zona[7];
- per i comuni di popolazione superiore ai 2.001 abitanti, la quantificazione e caratterizzazione delle tipologie di spostamenti prevalenti in termini di distanze, destinazioni e motivi (anche con l'utilizzo dei dati relativi agli spostamenti messi a disposizione da Regione Lombardia sul portale Open Data o sul portale istituzionale ISTAT), affinché il PGT possa individuare interventi mirati di potenziamento del sistema della mobilità pubblica e privata e della rete di mobilità dolce, quale efficace alternativa all'utilizzo dell'auto privata, soprattutto nel caso di spostamenti su brevi distanze tra Comuni contermini;
- il valore agroforestale del territorio e la presenza e le caratteristiche dei corpi idrici superficiali e degli spazi aperti contermini (sistemi naturali, ambiti rurali, aree boscate, aree umide, alberi e alberature monumentali) su cui attivare politiche di tutela e valorizzazione anche in riferimento ai servizi ecosistemici che questi svolgono;
- i caratteri e le problematiche ambientali emergenti di scala locale e di scala vasta afferenti i diversi temi (acque, aria, suolo, impermeabilizzazione e drenaggio urbano, biodiversità, energia, radiazioni, rifiuti, rumore, vibrazioni, rischi naturali e antropici) basandosi sulle analisi svolte nel procedimento di Valutazione ambientale strategica in riferimento alla presenza di eventuali aspetti critici che abbiano ricadute sulla pianificazione;
- l'assetto geologico, idrogeologico e sismico;
- le caratterizzazioni e le vulnerabilità paesaggistiche del territorio;
- le aree e gli elementi di degrado nei suoi molteplici significati (urbano/edilizio, sociale, paesaggistico, ambientale, aree da bonificare, ecc.), per le quali elaborare e proporre strategie, azioni e progetti.

Le elaborazioni necessarie per definire il quadro conoscitivo e orientativo costituiscono il presupposto (in linea con quanto effettuato nella analisi SWOT del PTR per i Sistemi Territoriali) per delineare un'interpretazione della realtà territoriale locale (lo scenario di riferimento) che metta in luce le dinamiche in atto, le criticità (socio-economiche, infrastrutturali, ambientali, paesaggistiche e territoriali), le potenzialità del territorio, le opportunità che si intendono sviluppare, oltre gli

[7] Ambito territoriale del piano di zona di cui all'articolo 18 della legge regionale 12 marzo 2008, n.3 (Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale).

elementi di coerenza o non coerenza del già pianificato rispetto ai caratteri del territorio e/o alla pianificazione sovracomunale (anche ai fini delle scelte di riduzione del consumo di suolo).
Per sviluppare il quadro conoscitivo i Comuni potranno avvalersi delle analisi riportate nel DDP del PTR, dove sono stati identificati i principali punti di forza/debolezza nonché prefigurate alcune opportunità/minacce per ciascuno dei sei sistemi territoriali ivi riconosciuti, nonché delle analisi riportate nei quadri conoscitivi dei PTRA e dei PTCP/PTM.
Il quadro conoscitivo deve quindi indagare le peculiarità e i processi al livello locale, nelle interazioni con i territori contermini e in uno scenario di scala più ampia - anche nella prospettiva di un'impostazione di co-pianificazione in riferimento ai diversi sistemi funzionali (ad esempio il sistema delle reti ciclabili comunali) e ai numerosi aspetti indicati: in sintesi, secondo la logica della norma e senza pretesa di esaustività, si evidenziano in particolare i seguenti aspetti.

Analisi di scala vasta e riferimenti territoriali

I territori fanno parte di sistemi più ampi connotati da specifici elementi che ne caratterizzano - integralmente o parzialmente - dinamiche, criticità e potenzialità: essi sono individuati dal PTR nei 6 Sistemi Territoriali. Nell'articolazione di analisi, obiettivi e strategie, il DdP non può pertanto prescindere dal riconoscimento del/dei Sistema/i Territoriale/i di appartenenza del Comune, sia in una logica di interpretazione dei problemi alla scala vasta sia come stimolo al confronto per la condivisione di strategie e lo scambio di buone pratiche.
Un ulteriore necessario riferimento per le analisi delle caratteristiche e delle dinamiche di scala vasta è quello dell'Ambito territoriale omogeneo, individuato nel PTR integrato ai sensi della LR 31/2014 quale elemento di raccordo tra la pianificazione regionale e gli atti di governo del territorio e secondo un percorso, dettagliatamente esplicitato negli elaborati del piano regionale, che in sintesi ha preso in considerazione struttura territoriale ed elementi ordinatori riferiti ai sistemi ambientale, paesaggistico e insediativo-infrastrutturale contenuti in PTR, PPR, PTRA e PTCP/PTM, cui si somma la rete infrastrutturale del Piano Regionale della Mobilità e dei Trasporti.
Dal punto di vista paesaggistico, quali strumenti di lettura e interpretazione del paesaggio in un'ottica sistemica di qualità e criticità, si richiamano inoltre le unità di paesaggio e gli ambiti geografici come individuati nel PPR e dettagliati negli strumenti di pianificazione di livello provinciale.

Sistema della mobilità

Le indagini devono analizzare le problematiche relative al sistema della mobilità alla scala territoriale e urbana, si devono confrontare con le programmazioni locali e sovralocali per tutti i sistemi di trasporto (viario, su ferro, trasporto pubblico locale, mobilità dolce…) e devono riuscire a leggere il sistema della mobilità nel suo complesso, sotto l'aspetto sia infrastrutturale che dei servizi di mobilità offerti, e nelle sue diverse componenti e valenze: nei suoi rapporti con il sistema economico e dei servizi ma anche con attenzione alla rete minore, al significato storico-culturale e/o paesaggistico dei tracciati. Particolare attenzione dovrà inoltre essere data alle potenzialità di sviluppo di forme di mobilità ambientalmente sostenibile, in riferimento alla valorizzazione turistica dei territori, alle connessioni urbane fra centro, quartieri e frazioni e all'accessibilità di "poli attrattori" e servizi come individuati dai PTCP e dal PTM.

Oltre ad individuare le criticità della rete e i potenziali interventi per il miglioramento del servizio in raccordo con la pianificazione sovracomunale, l'analisi del sistema della mobilità deve essere anche intesa come strumento utile per orientare le scelte territoriali di rilevanza sovralocale in luoghi ad elevata accessibilità al fine di meglio organizzare le risorse territoriali. Infatti, un aspetto di grande rilievo trasportistico riscontrato nelle esperienze di formazione dei piani urbanistici comunali è costituito dalla mancanza di adeguate valutazioni circa le ricadute prodotte da previsioni di trasformazione di iniziativa locale che prefigurino sensibili peggioramenti degli standard prestazionali e/o di sicurezza della mobilità sovraordinata.
Occorre infatti superare la tendenza a considerare la rete che compone l'offerta di accessibilità primaria ad un territorio come 'patrimonio acquisito' su cui innestare *tout court* i programmi di sviluppo locale, prescindendo dall'impatto che questi possono generare sulla funzionalità dei sistemi della mobilità e, *in primis*, su itinerari viabilistici spesso già in sofferenza e non in grado di assorbire ulteriori incrementi del carico circolante.
È per questo indispensabile che il ruolo svolto dall'armatura infrastrutturale principale (e, più in generale, dell'offerta di mobilità pubblica e privata) sia esplicitamente riconosciuto come *asset* a servizio di una collettività diffusa, asservibile al soddisfacimento di fabbisogni locali solo a condizione che questi non ledano in alcun modo la funzione primaria cui il sistema è deputato. Si tratta quindi di riconoscere, quale presupposti di compatibilità di un PGT (o sue varianti) con la programmazione regionale, provinciale e di bacino in materia di sistemi della mobilità, il requisito della sua sostenibilità *trasportistica,* oltre che socio-economica e ambientale, da perseguirsi/comprovarsi attraverso una pluralità di azioni e condizioni principalmente identificabili in:

1. inclusione, nella documentazione di VAS e di Piano, di specifici approfondimenti sull'impatto previsionale sul sistema della mobilità pubblica e privata, sviluppati secondo le consolidate metodologie di analisi dei trasporti;
2. per le trasformazioni qualificabili di portata sovracomunale, o che comunque prefigurino un impatto trasportistico potenzialmente rilevante sulla rete infrastrutturale sovraordinata:
    a. per la viabilità: preventiva concertazione con i soggetti gestori delle reti di servizio interessate (ANAS, Regione, Province);
    b. per la rete e i servizi di trasporto pubblico: preventiva concertazione con i soggetti incaricati della programmazione dei servizi ferroviari e TPL (Regione, Agenzie TPL)

degli interventi di adeguamento del sistema di mobilità necessari ad assicurare congrui livelli prestazionali e di sicurezza sugli elementi penalizzati dal carico aggiuntivo indotto - ivi compresi potenziamenti dell'offerta di servizi t.p.l. (implementazione di linee, fermate, nuovi servizi, etc.), da definire nella parte progettuale del Piano con le modalità di cui al successivo § 3.3.

<u>Sistema insediativo</u>

Le indagini sul sistema insediativo devono approfondire le caratteristiche morfologiche, tipologiche e di utilizzo (o non utilizzo) dei tessuti urbani, nonché i processi socio-economici e culturali che li hanno generati, unitamente ai piani e i progetti sui quali si fondano conformazioni e usi attuali. Si possono in tal senso mettere in rilievo numerosi e differenti aspetti: le fasi dello sviluppo urbano,

l'evoluzione dell'assetto morfologico e tipologico dei tessuti urbani ed edilizi, il rapporto tra "forma" urbana e "forma" del territorio (paesaggio urbano e paesaggio extraurbano), la stratificazione delle regole insediative, i caratteri del patrimonio edilizio e le relazioni fra edificato e spazio pubblico, le trasformazioni dei sistemi funzionali (compresi il sistema dei servizi e del commercio) con particolare riferimento alla eventuale presenza di fenomeni puntuali o diffusi di dismissione o sottoutilizzo del patrimonio. Le analisi del sistema urbano sono inoltre finalizzate all'individuazione dei nuclei di antica formazione, del tessuto urbano consolidato, delle categorie relative alla Superficie Urbanizzata e Urbanizzabile e delle aree di rigenerazione come definite nella legge e nel PTR adeguato ai sensi della LR 31/2014 e s.m.i..

Si ricorda infine che la disciplina di settore del commercio assegna al PGT specifiche competenze di programmazione che presuppongono un'attenta conoscenza della consistenza, delle dinamiche e delle criticità della struttura commerciale locale. È quindi necessario che nel quadro conoscitivo vengano analizzate localizzazione e caratteristiche di grandi e medie strutture di vendita, nelle loro forme singole e aggregate, dei distretti del commercio e dei negozi storici come individuati ai sensi della LR 6/2010, della diffusione degli esercizi commerciali di vicinato e dei pubblici esercizi, ne vengano verificate accessibilità e dotazioni territoriali e indagata la funzione di servizio.

Sistema Agricolo

L'indagine sul territorio agricolo, in termini integrati e sintetici, dovrà individuare la dinamica evolutiva di usi e funzionamento produttivo, assetto attuale e processi di costruzione del paesaggio rurale, la consistenza e i caratteri storico tradizionali del patrimonio edilizio, la presenza di patrimonio edilizio dismesso o non più ad uso agricolo, la struttura idrografica e i sistemi ambientali, le situazioni di criticità ambientale e di marginalità rurale, gli elementi intrusivi o di frammentazione ambientale e paesaggistica. È particolarmente importante mettere a fuoco i processi socio-economici e culturali nonché tutte le politiche sovraordinate che potrebbero influire sulla gestione multifunzionale del territorio rurale e la valorizzazione paesaggistica e ambientale dello stesso, anche in riferimento all'attuazione della rete ecologica e della rete verde quale strumento di valorizzazione e potenziamento della multifunzionalità del territorio rurale e di valorizzazione delle funzioni ecosistemiche del territorio agricolo e dei corpi idrici naturali ed artificiali.

Tali indagini devono essere condotte coerentemente ai contenuti:

- dei criteri di cui all'art. 15 comma 4 della legge (criteri regionali per l'individuazione nel PTCP degli ambiti agricoli strategici, dGR 8059 del 19/09/2008);
- dei criteri relativi alla tutela del sistema rurale e dei valori ambientali e paesaggistici e alla redazione della carta del consumo di suolo circa gli elementi della qualità dei suoli liberi contenuti nel PTR adeguato ai sensi della LR 31/2014;
- delle analisi già contenute nei PTRA, ove presenti.

Componenti ambientali e aree di vulnerabilità e rischio

Gli aspetti legati alla vulnerabilità e al rischio sono ormai imprescindibili nella pianificazione territoriale, e riguardano vari oggetti di indagine. I concetti di vulnerabilità (connessa allo stato delle cose) e rischio (connesso alla popolazione e agli elementi esposti) sono, infatti, applicati a molteplici tematiche con risvolti territoriali: dal rischio industriale a quello di alluvione, dalla gestione delle acque alla difesa del suolo, dalla tutela degli habitat di particolare valenza (p.e. quelli inseriti nei Sic,

Zps, Zsc) al rischio sismico, e alla componente salute pubblica. Sono ovviamente temi che interessano in modo molto differente i vari Comuni in ragione delle singole specificità, ma che vanno approfonditi per comporre un quadro completo della conoscenza, integrato con il Rapporto ambientale, necessario per orientare le scelte di pianificazione. Tali analisi riguardano appunto il rapporto fra la comunità insediata e le differenti matrici ambientali (acqua, aria, suolo, biodiversità, ecc.) e devono essere in grado di indicare i temi rilevanti nella progettazione del territorio.
In particolare, il sistema idrologico superficiale dovrebbe essere considerato come un elemento chiave della pianificazione e del disegno dell'assetto territoriale, in quanto la tutela e la valorizzazione dei corpi idrici e delle loro funzioni ecosistemiche costituisce un fattore di riqualificazione del paesaggio, di difesa dal rischio idraulico e in generale di miglioramento della qualità della percezione del paesaggio. Importante sarà anche la rappresentazione del reticolo di drenaggio urbano e delle infrastrutture ad esso connesse, evidenziando i punti di interfaccia tra sistema fognario e corpi idrici superficiali.
In relazione alla componente salute pubblica, sarà necessario tener conto dello stato qualitativo delle matrici ambientali (suolo e acque) ovvero il grado di rischio di un'area, rendendo noti i vincoli esistenti sulla stessa, anche per una sua futura fruizione o modifica dello stato dei suoli.
In relazione al tema dell'aria, le analisi conoscitive del PGT dovrebbero concentrarsi sul sistema della mobilità, sulla qualità del patrimonio edilizio e dell'illuminazione pubblica, in modo da poter elaborare strategie per l'efficientamento di tali aspetti per la riduzione delle emissioni.
Si ricorda infine che per l'assetto geologico, idrogeologico e sismico il PGT deve assumere i contenuti della relativa disciplina come di seguito richiamati, così come, relativamente al consumo di suolo il riferimento è agli elementi conoscitivi per la costruzione della carta del consumo di suolo come definiti nel PTR integrato ai sensi della LR 31/2014.

Aree e beni di particolare rilevanza ed elementi del paesaggio

La legge pone l'accento sulla necessità che il quadro conoscitivo compia una ricognizione puntuale di tutti i beni immobili e le aree che rivestono particolare interesse e rilevanza sotto il profilo archeologico, storico-monumentale, naturalistico e paesaggistico, in particolare rispetto agli ambiti tutelati ai sensi del D.Lgs. 42/2004 e s.m.i, alle tutele immediatamente operative individuate nel PPR vigente e agli elementi costituitivi del paesaggio, agli alberi e alle alberature monumentali ai sensi della L 10/2013 e alle situazioni di specifica criticità ivi indicate. A riguardo si richiamano le tematiche ricognitive e interpretative dettagliatamente delineate nella componente paesaggistica del PGT del successivo allegato A.

Sistema dei vincoli

Costituisce atto ricognitivo la raccolta e la rappresentazione cartografica di tutti i vincoli amministrativi e paesaggistici definiti dalla legislazione vigente quali: i vincoli militari, i vincoli idrogeologici, le fasce di rispetto degli elettrodotti, delle infrastrutture per la mobilità (strade, ferrovie e sistemi di trasporto su impianti fissi), dei depuratori, dei pozzi di captazione di acqua destinata al consumo umano, dei cimiteri, delle aziende a rischio di incidente rilevante, le aree interessate da procedimenti di bonifica di cui alla Parte quarta del Titolo V del D.Lgs 152/2006 e s.m.i e all'art. 21 della LR 26/2003, la delimitazione delle aree a inquinamento diffuso, a diversi livelli di concentrazione, definita per alcuni territori a tutela della falda.

2.1.3 Assetto geologico, idrogeologico e sismico

Il DdP deve contenere la definizione dell'assetto geologico, idrogeologico e sismico comunale (art. 8, comma 1, lettera c), sulla base dei criteri e degli indirizzi vigenti in attuazione dell'art. 57 della LR 12/2005. Le analisi richieste per la costruzione della componente geologica, idrogeologica e sismica del PGT si integrano, sia per metodologia che per contenuti, con molti temi già richiamati in precedenza, a supporto della multidisciplinarietà necessaria negli atti di pianificazione. Per quanto attiene la metodologia, le fasi indicate nei criteri e indirizzi citati sono la fase di analisi, quella di sintesi/valutazione e quella di proposta. Per quanto attiene i contenuti, viene richiesta la verifica degli atti di pianificazione sovracomunale e dei vincoli di legge interessanti il territorio, degli elementi litologici, geologico-tecnici e pedologici; strutturali; geomorfologici e di dinamica geomorfologica; idrografici, idrologici e idraulici; idrogeologici; delle opere di difesa ed altri elementi antropici; nonché della pericolosità sismica e di rischio alluvione.

2.2 Scenario strategico di Piano

Il quadro ricognitivo e conoscitivo costituisce il riferimento per **l'individuazione degli obiettivi di sviluppo, miglioramento e conservazione a valenza strategica per la politica territoriale del Comune (art. 8, comma 2, lettera a).** L'individuazione di tali obiettivi è, nello spirito della norma, passaggio complesso per una serie di ragioni:

- perché diviene elemento di verifica di compatibilità, coerenza e articolazione alla scala comunale degli strumenti di pianificazione sovralocale. Per quanto riguarda la pianificazione regionale, in particolare, si precisa come al riconoscimento del Comune nel/i Sistema/i Territoriale/i di riferimento debba conseguire una valutazione degli obiettivi territoriali specifici, attraverso un percorso logico ed esplicito di raffronto per la costruzione degli obiettivi del PGT;
- perché è ancorato alle risultanze del quadro conoscitivo e quindi deve essere coerente con criticità, fabbisogni e potenzialità rilevate;
- perché è il riferimento che il Comune stesso si dà – in linea con quanto sopra - per la verifica di coerenza interna sia delle determinazioni del DdP che di quelle del Piano delle Regole e del Piano dei Servizi, pur consentendo la flessibilità e l'autonomia degli atti disposta dalla legge nella logica di semplificazione e flessibilità che la norma stessa propone;
- perché è espressione di una visione anche di lungo periodo che andrebbe, nella logica della pianificazione continua, messa a verifica dalle Amministrazioni che si susseguono che potrebbero ritenere utile e coerente non rideterminare gli obiettivi ma eventualmente – in ragione del loro non pieno raggiungimento - modificarne gli strumenti e le modalità attuative o rafforzarne i limiti e le condizioni di sostenibilità.

Gli obiettivi strategici comunali devono essere **coerenti con gli obiettivi individuati nel PTR,** con le disposizioni cogenti contenute nei PTRA approvati **e con eventuali previsioni ad efficacia prevalente di livello sovracomunale** e devono essere ambientalmente sostenibili, esplicitando, nel caso, i "limiti" e le "condizioni" attraverso cui si possono dichiarare tali. Funzionale alla dimostrazione di sostenibilità, nell'ambito della formazione del DdP, è la Valutazione Ambientale strategica che ha il compito precipuo di valutare la congruità, dal punto di vista della sostenibilità ambientale, delle scelte operate rispetto agli obiettivi dichiarati, oltreché di evidenziare le possibili

sinergie con altri atti di pianificazione e programmazione, valutare le alternative individuate, gli impatti potenziali, le eventuali misure di mitigazione/compensazione ritenute necessarie e le coerenze paesaggistiche. Rispetto agli aspetti di sostenibilità e congruità interna del piano si richiamano in particolare:

- il recepimento dei **criteri del PTR LR 31/2014** – e quelli che conseguentemente informeranno i PTCP e il PTM - relativi al grado di consumo di suolo e alla sua soglia di riduzione che costituiscono gli elementi di riferimento per la sostenibilità sia in termini quantitativi che in termini qualitativi (per la corretta individuazione degli ambiti di rigenerazione e degli ambiti di trasformazione);
- la **Carta condivisa del paesaggio** e la **Carta delle sensibilità paesaggistiche**, costruite con le modalità specificate nell'allegato A, che costituiscono il riferimento per l'individuazione delle opportunità di valorizzazione dello stesso in relazione alle previsioni di sviluppo e al governo delle dinamiche in atto;
- il **sistema dei vincoli** sopra richiamato;
- la **carta della fattibilità geologica delle azioni di piano che definisce i limiti per la trasformabilità del territorio in relazione ai fattori di pericolosità e vulnerabilità geologica, idrogeologica e sismica**.

2.3 Determinazioni del Piano

Lo scenario strategico costituisce il riferimento per le fasi successive di progetto del DdP e per arrivare alla definizione della proposta di pianificazione che deve evidenziare, ai sensi della LR 12/2015 e s.m.i:

- gli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo del PGT, relativamente ai diversi sistemi funzionali e, in particolare, all'effettivo fabbisogno residenziale (art. 8, comma 2, lettera b) e grado e soglia di riduzione di consumo di suolo (art. 8, comma 2, lettera b-ter) tenendo conto della presenza di patrimonio edilizio dismesso o sottoutilizzato da riutilizzare prioritariamente;
- il rispetto del principio di invarianza idraulica e idrologica nelle scelte pianificatorie (art. 8 comma 2 lettera b-quater);
- le politiche di intervento per i diversi sistemi funzionali, comprese le eventuali politiche per l'edilizia residenziale pubblica e le eventuali aree destinate dal Piano dei Servizi al potenziamento dei servizi abitativi pubblici e sociali (art. 8, comma 2, lettera c);
- la compatibilità delle politiche di intervento individuate con le risorse attivabili dall'amministrazione Comunale (art. 8, comma 2, lettera d), anche in relazione agli effetti indotti sul territorio contiguo;
- gli ambiti di trasformazione (art. 8, comma 2, lettera e);
- le aree nelle quali il piano dei servizi prevede la localizzazione dei campi di sosta o di transito dei nomadi (art. 8 comma 2 lettera e-ter);
- i principali elementi caratterizzanti il paesaggio e il territorio, definendo altresì specifici requisiti degli interventi incidenti sul carattere del paesaggio e sui modi in cui questo viene percepito (art. 8, comma 2, lettera e-quater);
- gli ambiti nei quali avviare processi di rigenerazione urbana e territoriale (art. 8, comma 2 lettera e-quinquies);

- le aree da destinare ad attività produttive e logistiche (art. 8, comma 2 lettera e- sexies);
- le modalità di recepimento delle previsioni prevalenti contenute nei piani di livello sovracomunale (art. 8, comma 2, lettera f);
- i criteri di compensazione, di perequazione e di incentivazione (art. 8, comma 2, lettera g);
- i meccanismi gestionali e un sistema di monitoraggio (art. 8 comma 2 lettera g-bis).

2.3.1 Obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo del PGT

Pur tipicamente circoscritti al solo dimensionamento di piano in termini di offerta abitativa e per altre funzioni, gli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo del PGT sono riferibili all'insieme più ampio di strategie e azioni di tutti gli atti del PGT. Sono infatti i target che il comune si pone per gli obiettivi che ha individuato e che possono essere relativi, ad esempio, alla necessità di rinaturalizzazione di aree, di integrazione e attuazione della rete ecologica, di ampliamento della dotazione dei servizi o di soluzioni per il fabbisogno abitativo, ecc., oppure alla valorizzazione di specifiche vocazioni o potenzialità locali, connesse con il sistema economico, con quello dell'accessibilità, con il ruolo di "polo" eventualmente assunto nel sistema territoriale di riferimento, ecc. Lo sforzo di individuazione degli obiettivi quantitativi, e il successivo monitoraggio, costituisce quindi strumento di concretizzazione e verifica della visione strategica delineata e di raffronto con i limiti e le condizioni di sostenibilità indicate.

Fermo restando la possibile ampiezza dei temi toccati dagli obiettivi quantitativi, è innegabile l'accento della norma, nella complessiva stesura dell'art. 8, comma 2, della LR 12/2005 come via via integrata e alla luce della LR 31/2014 e della LR 18/2019, sul dimensionamento del piano, la rigenerazione urbana e territoriale e sul consumo di suolo come valori indispensabili degli obiettivi quantitativi. Fabbisogno residenziale, grado di intervenuto consumo del suolo, soglia comunale di riduzione del consumo del suolo, rigenerazione urbana e territoriale, somma delle previsioni contenute negli atti del PGT sono infatti i termini che si ritrovano nell'articolato. La legge esplicita a proposito un percorso che deve trovare adeguata documentazione negli elaborati del DdP, contraddistinto dall'attenzione all'utilizzazione ottimale delle risorse territoriali a disposizione, alla rigenerazione del territorio, al recupero del patrimonio edilizio esistente e alla conseguente minimizzazione di consumo di suolo libero. Risulta pertanto prioritario, nell'individuazione degli obiettivi quantitativi di sviluppo, da una parte individuare con attenzione i fabbisogni reali del territorio connessi alle eventuali carenze di abitazioni o di spazi per le differenti funzioni urbane (in termini quantitativi e di tipologie insediative) e dall'altra verificare la possibilità di interessare parti di città o di territorio caratterizzate da dismissioni in atto, da abbandono o degrado urbanistico e/o paesaggistico, da sottoutilizzo insediativo, nonché identificabili come opere incongrue ai sensi dell'art. 4 comma 9 della LR 31/2014 e s.m.i e della dGR 5832 del 18.11.2016, considerando queste situazioni non come esternalità negative di processi di trasformazione sempre più rapidi e irreversibili, ma come importanti risorse territoriali da sfruttare e valorizzare, in un'ottica di progetto del territorio e di costruzione di politiche virtuose di riuso. È necessario, quindi, verificarne le potenzialità latenti o residue, in una logica di incentivazione e di inserimento di funzioni che possano diventare il motore dei processi di recupero o rigenerazione, preliminarmente alla presa in considerazione di aree non urbanizzate, la cui previsione di utilizzo andrà motivata in modo particolarmente stringente e tecnicamente supportato, alla luce dell'art. 2, comma 3, della LR

31/2014[8]. Al riguardo si richiamano specificatamente i criteri per la verifica del grado di consumo di suolo e della soglia di riduzione del consumo di suolo, nonché per la stima dei fabbisogni insediativi come proposti nel PTR integrato ai sensi della LR 31/2014, da riprendere anche nella relazione del DdP chiamata a illustrare "*le soluzioni prospettate, nonché la loro idoneità a conseguire la massima compatibilità tra i processi di urbanizzazione in atto e l'esigenza di ridurre il consumo di suolo e salvaguardare lo sviluppo delle attività agricole."*[9]

Inoltre, la definizione e il dimensionamento degli obiettivi di sviluppo, coerentemente con l'utilizzazione ottimale e sostenibile delle risorse territoriali, deve avvenire in stretta relazione con la definizione dell'assetto viabilistico e del sistema di mobilità del trasporto pubblico e con la distribuzione attuale sul territorio del sistema dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, valutato anche alla scala sovracomunale, eventualmente prevedendo per entrambi opportuni potenziamenti e/o miglioramenti di utilizzo, per ricercare la miglior razionalizzazione complessiva degli insediamenti e la realizzazione di effetti sinergici tra le diverse politiche settoriali.

Un ulteriore aspetto connesso alla "valutazione quantitativa" del piano, e nello specifico alla difesa del suolo e alla sostenibilità delle trasformazioni territoriali, è quello dell'impermeabilizzazione e delle sue conseguenze ambientali in considerazione anche del cambiamento climatico in atto: per tale ragione la norma richiama, anche per il DdP, il rispetto del principio dell'invarianza idraulica e idrologica, ai sensi dell'articolo 58-bis, comma 3, lettera a) e del Regolamento Regionale 7/2017.

2.3.2 Politiche per i sistemi funzionali

Il DdP deve formulare, in coerenza con gli obiettivi a valenza strategica prefissati e con le politiche per la mobilità, specifiche politiche di intervento e linee di azione per la residenza (includendo anche la programmazione dell'offerta abitativa pubblica e sociale) e per le attività produttive primarie, secondarie e terziarie, con particolare attenzione alle politiche da attivare per la distribuzione commerciale. Tali politiche devono essere verificate alla luce dei seguenti criteri:

- coerenza rispetto alla disciplina regionale dei servizi abitativi;
- coerenza rispetto agli obiettivi strategici individuati;
- coerenza di eventuali previsioni di rilevanza sovra comunale rispetto ai livelli di gerarchia urbana riconoscibili nel contesto territoriale di riferimento;
- sostenibilità trasportistica e compatibilità con l'assetto viabilistico e con il sistema della mobilità nel suo complesso: trasporto collettivo (ferroviario, metro-tramviario, trasporto pubblico locale), mobilità ciclistica e pedonale (esistente e previsto);
- garanzia di percorribilità dei corridoi del TPL e delle condizioni di accesso ai servizi, con particolare attenzione ai nodi di interscambio e alle dotazioni ivi previste (fermate tpl, parcheggi, …);
- compatibilità con lo stato di fatto e le previsioni infrastrutturali contenuti nei Piani d'Ambito per quanto riguarda il Servizio Idrico Integrato;

[8] L'art. 2 comma 3 della LR 31/2014 e s.m.i recita: "*In applicazione dei criteri, indirizzi e linee tecniche di cui al comma 2, gli strumenti comunali di governo del territorio prevedono consumo di suolo esclusivamente nei casi in cui il documento di piano abbia dimostrato l'insostenibilità tecnica ed economica di riqualificare e rigenerare aree già edificate, prioritariamente mediante l'utilizzo di edilizia esistente inutilizzata o il recupero di aree dismesse nell'ambito del tessuto urbano consolidato o su aree libere interstiziali. Sono comunque garantite le misure compensative di riqualificazione urbana previste dal piano dei servizi. In ogni caso, gli strumenti comunali di governo del territorio non possono disporre nuove previsioni comportanti ulteriore consumo del suolo sino a che non siano state del tutto attuate le previsioni di espansione e trasformazione vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge*".

[9] LR 12/2005 art. 8 comma 2 lettera b-ter.

- ricerca della razionalizzazione complessiva degli insediamenti;
- realizzazione di effetti sinergici positivi tra le diverse politiche settoriali;
- compatibilità con la distribuzione (esistente e prevista) del sistema dei servizi pubblici e di interesse pubblico e generale (anche a scala sovracomunale).

Le politiche di intervento costituiscono elemento di raccordo fra DdP e gli altri atti del PGT: non si tratta, tuttavia, di dettagliare e sintetizzare le azioni degli altri strumenti, ai quali va garantita autonomia e flessibilità di gestione nelle scelte e modalità attuative, ma di indicare gli elementi prioritari che orientano il progetto di territorio complessivo del piano. Ne sono un esempio i piani triennale e annuale dei servizi abitativi pubblici di cui alla LR 16 dell'8 luglio 2017 "*Disciplina regionale dei servizi abitativi*" e al Regolamento regionale n. 4 del 4 agosto 2017 "*Disciplina della programmazione dell'offerta abitativa pubblica e sociale e dell'accesso e della permanenza nei servizi abitativi pubblici*". Il piano triennale, infatti, ha una forte interrelazione con le politiche territoriali ed in particolare con il documento di piano ed il piano dei servizi del PGT. Esso persegue, come delineato in particolare nell'articolo 3 del Regolamento regionale n. 4/2017, "*l'obiettivo prioritario dell'integrazione delle politiche abitative con le politiche territoriali e di rigenerazione urbana, le politiche sociali, le politiche dell'istruzione e del lavoro dei Comuni appartenenti all'ambito territoriale di riferimento. A tal fine, il piano si integra con le politiche territoriali previste dai piani di governo del territorio (PGT) dei Comuni appartenenti all'ambito e, in particolare, con le disposizioni contenute nei documenti di piano e nei piani dei servizi, nonché con il corrispondente piano di zona in relazione alle politiche sociali."*

La norma pone inoltre l'accento sulla necessità di evidenziare le **scelte di rilevanza sovracomunale**: qualora le scelte di pianificazione comportino la possibilità di realizzare interventi a rilevanza sovracomunale, questi devono pertanto essere evidenziati attraverso la descrizione particolareggiata delle destinazioni funzionali previste, la dimostrazione della sostenibilità ambientale – paesaggistica e dell'adeguata dotazione infrastrutturale a supporto dell'intervento anche con specifica individuazione cartografica. Per interventi a rilevanza sovracomunale si intendono le previsioni che hanno ricadute e impatti territoriali non circoscrivibili al solo territorio comunale, ovvero che sono identificati come tali dal DdP stesso, che afferiscono interessi di rango provinciale o sovracomunale così come definiti in PTCP/PTM, che rappresentano attuazione di previsioni contenute in strumenti di pianificazione regionale. Al riguardo si richiamano in particolare gli interventi pubblici e di interesse pubblico o generale di rilevanza sovracomunale per i quali non trovano applicazione le soglie di riduzione del consumo di suolo di cui alla **dGR n. 1141** del **14/1/2019**.

Le eventuali **previsioni di insediamento di attività economiche (**anche attuati mediante strumenti di programmazione negoziata di interesse sovracomunale) **generatrici di importanti interventi di trasformazione territoriale** (quali nuovi poli produttivi, terziari, direzionali, commerciali, logistici o comunque destinati a funzioni insediative) devono pertanto:

- derivare in modo stretto da valutazioni effettuate a scala sovralocale al fine di verificarne la congruità e la sostenibilità. Pur rimarcando il ruolo di forte responsabilità attribuito ai Comuni nella definizione delle proprie scelte di pianificazione - necessario presupposto per una corretta applicazione dei concetti di sussidiarietà e di autodeterminazione richiamati all'art. 1 della LR

12/2005 – è evidente la **necessità di condivisione, alla scala non solo locale, delle scelte che attengono insediamenti di rilevanza sovracomunale e le cui esternalità ricadono su più ambiti territoriali**;

- essere valutate preventivamente per le ricadute e per gli impatti generati sia a scala locale che sovracomunale e sotto tutti gli aspetti (infrastrutturale, ambientale, paesaggistico, di dotazione di servizi) nonché, qualora ritenuto opportuno, attraverso puntuali studi di prefattibilità (lo strumento per attuare queste verifiche è costituito dalla VAS che accompagna il PGT);
- essere strettamente relazionate e adeguate al ruolo e all'importanza che la specifica realtà comunale, in cui si vengono a collocare, riveste rispetto ai diversi livelli di gerarchia urbana riconoscibili nel contesto territoriale di riferimento;
- essere localizzate, preferibilmente, in ambiti della rigenerazione: tale previsione è espressa, in norma, per le aree da destinare ad attività produttive e logistiche ma, nella logica della legge, può essere allargata a tutte le funzioni attrattive.

Specificatamente per la **grande distribuzione commerciale**, la pianificazione comunale, in sintonia con quanto definito negli indirizzi generali per la programmazione urbanistica del settore commerciale correlati al Programma Regionale Triennale del commercio e in conformità con le vigenti disposizioni attuative regionali in materia di commercio e programmazione negoziata, deve porre particolare attenzione alle grandi strutture di vendita prevedendone esplicitamente localizzazione e forma (singola o aggregata). Si richiama, al riguardo, la disciplina vigente come individuabile nella sezione dedicata del Sito regionale, che fornisce utili elementi di indirizzo ai Comuni, in ordine a eventuali priorità di insediamento, all'idoneità localizzativa, alle condizioni di accessibilità necessarie e alle azioni di mitigazione e compensazione degli impatti. In ogni caso le previsioni di nuove localizzazioni devono tener conto di quanto indicato sia nel PTCP/PTM. Ai fini dell'inserimento di tali previsioni nel proprio piano, i Comuni devono comunque garantire attraverso la VAS congrue valutazioni preliminari di compatibilità urbanistica, territoriale**,** infrastrutturale e di mobilità pubblica e privata (flussi di traffico, accessibilità mediante trasporto pubblico, accessibilità ai vari settori urbani, criticità della rete, indotto derivante dall'ipotesi di intervento). La VIA o la verifica di VIA, qualora necessarie, dettaglieranno poi tali analisi per determinare idonee misure di compensazione e mitigazione.

2.3.3 Rigenerazione urbana e territoriale

Il tema della rigenerazione ha assunto particolare centralità nelle politiche regionali, come anche testimoniato dall'approvazione della LR 18/2019 "*Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali*". Il quadro normativo regionale che si è consolidato qualifica la rigenerazione tra le azioni fondamentali per contenere il consumo di suolo e ne riconosce il carattere complesso e innovativo. In particolare, l'articolo 2 comma 1 lett. e) della LR 31/2014, definisce la "rigenerazione urbana" quale "*insieme coordinato di interventi urbanistico-edilizi e di iniziative sociali che possono includere la sostituzione, il riuso, la riqualificazione dell'ambiente costruito e la riorganizzazione dell'assetto urbano attraverso il recupero delle aree degradate, sottoutilizzate o anche dismesse, nonché attraverso la realizzazione e gestione di attrezzature, infrastrutture, spazi*

verdi e servizi e il recupero o il potenziamento di quelli esistenti, in un'ottica di sostenibilità e di resilienza ambientale e sociale, di innovazione tecnologica e di incremento della biodiversità dell'ambiente urbano" e l'articolo 2 comma 1 lett. e bis) della medesima legge definisce la "rigenerazione territoriale" quale "*insieme coordinato di azioni, generalmente con ricadute sovralocali, finalizzate alla risoluzione di situazioni di degrado urbanistico, infrastrutturale, ambientale, paesaggistico o sociale che mira in particolare a salvaguardare e ripristinare il suolo e le sue funzioni ecosistemiche e a migliorare la qualità paesaggistica ed ecologica del territorio, nonché dei manufatti agrari rurali tradizionali, per prevenire conseguenze negative per la salute umana, gli ecosistemi e le risorse naturali."*

Peraltro il comma 3 bis art. 1 LR 12/05 (come integrato dalla LR 18/19) indica la rigenerazione tra gli obiettivi di Regione Lombardia da promuovere negli strumenti di governo del territorio per realizzare un modello di sviluppo territoriale sostenibile, e ad essa è attribuita sotto varie forme (ad esempio con l'istituzione del fondo regionale 'Incentivi per la rigenerazione urbana' di cui al comma 1 art. 12 LR 18/19) la priorità nella concessione di finanziamenti regionali ai Comuni che avviano azioni concrete per la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana. La stessa LR 18/19 ha introdotto importanti misure di semplificazione e incentivazione relative a flessibilità funzionale, incrementi volumetrici o di superficie, riduzioni di oneri o costi, anche in deroga allo strumento urbanistico vigente, e usi temporanei.

In particolare, ai sensi di legge, il DdP deve indicare: **gli ambiti nei quali avviare processi di rigenerazione** (art. 8, comma 2, lettera e- quinquies) prevedendo "*specifiche modalità di intervento e adeguate misure di incentivazione anche allo scopo di garantire la reintegrazione funzionale entro il sistema urbano e incrementarne le prestazioni ambientali, ecologiche, paesaggistiche, energetiche, sismiche nonché l'implementazione dell'efficienza e della sicurezza del patrimonio infrastrutturale esistente*". La loro inclusione nelle determinazioni del DdP ha il significato di sottolineare **la strategicità della rigenerazione all'interno della visione di progetto del piano** e il loro essere, nonostante le eventuali oggettive difficoltà di trasformazione, parte fondamentale dei progetti e dei processi da attivare. Il DdP dovrebbe quindi individuare gli obiettivi e gli strumenti più adatti per risolverne le criticità e svilupparne le potenzialità. In base alle valutazioni ivi condotte, anche in riferimento alle specificità del contesto, degli ambiti individuati e degli obiettivi strategici di piano, il DdP disciplina gli Ambiti di Rigenerazione (identificando politiche sistemiche e flessibili di riuso edilizio o di riqualificazione urbana, consentendo il pieno ricorso agli incentivi e ai diversi istituti disponibili) avvalendosi eventualmente anche del supporto della disciplina del PdR o del PdS per definirne i contenuti specifici di attuazione.

Con l'obiettivo della qualità urbana e a supporto delle azioni comunali di rigenerazione, Regione Lombardia ha sviluppato numerosi strumenti:

- l'insieme degli strumenti di flessibilità funzionale e di incentivazione del riuso edilizio disposti dalla LR 18/2019 e in particolare le modifiche introdotte alla LR 12/2005 agli articoli 10 (piano delle regole), 11 (Compensazione, perequazione ed incentivazione urbanistica), 43 (Contributo di costruzione), 51 (Disciplina urbanistica) e 51 bis (Usi temporanei);
- il PTR integrato ai sensi della LR 31/2014 che, oltre a individuare gli Areali della rigenerazione di interesse regionale, indica le caratteristiche delle aree di potenziale rigenerazione restituite con

carattere ricognitivo nella **Carta del Consumo di Suolo** e gli specifici indirizzi forniti ai Comuni nei Criteri dedicati alla rigenerazione;

- le dGR in attuazione della legge di rigenerazione urbana e territoriale (LR 18/19) n. 3508 del 5 agosto 2020 "*Approvazione dei criteri per l'accesso all'incremento dell'indice di edificabilità massimo del PGT (art. 11, comma 5 della LR 12/05*)" e n. 3509 del 5 agosto 2020 "*Approvazione dei criteri per l'accesso alla riduzione del contributo di costruzione (art. 43 comma 2 quinquies della LR 12/05)*";
- gli indirizzi e gli strumenti dedicati alle aree interessate dal titolo V del Dlgs 152/2006 (il Piano regionale di Bonifica 2022-2027, la dGR 31 maggio 2016 - n. X/5248), ovvero ai **siti da bonificare** nelle loro differenti dizioni che costituiscono elemento di vincolo e attenzione per la trasformabilità dei suoli, che devono essere cartografati nei PGT e per i quali è inoltre opportuno che, in collaborazione con ARPA e ATS, vengano indicate le modifiche di destinazione d'uso che comportano indagini atte a verificare il rispetto dei limiti del Dlgs 152/2006;
- il Piano Regionale dei Servizi Abitativi 2022-2024, approvato con delibera del Consiglio regionale n. 2568 del 22 novembre 2022, che affronta il tema della rigenerazione sotto il profilo della riqualificazione degli ambiti di edilizia residenziale pubblica, sottolineando come le leve normative già esistenti possano essere un elemento di importante ausilio soprattutto dove si concentra una forte presenza di edilizia residenziale pubblica, e dove ad una consistenza edilizia ormai obsoleta si aggiunge un forte disagio sociale.

2.3.4 Ambiti di trasformazione

Gli ambiti di trasformazione sono quelle aree sulle quali le Amministrazioni intendono concentrare eventuali nuove opportunità di sviluppo. Gli ambiti territoriali coinvolti negli interventi di trasformazione devono essere adeguatamente cartografati nel DP, allo scopo di garantire la possibilità di valutare le aree interessate in riferimento al contesto territoriale con cui si relazionano. In particolare, l'individuazione di tali ambiti deve essere:

- strettamente connessa agli obiettivi di sviluppo, miglioramento e conservazione a valenza strategica, nonché con le politiche declinate per i differenti sistemi funzionali;
- coerente con il sistema dei vincoli, delle criticità e delle opportunità delineate nel quadro conoscitivo e ricognitivo, e in particolare con le componenti paesaggistica, geologica, idrogeologica e sismica e le considerazioni relative alla salute e al benessere dei cittadini, nonché con i criteri per l'applicazione della soglia di riduzione (articolati in criteri di tutela del sistema rurale e dei valori ambientali e paesaggistici e criteri insediativi) introdotti dal PTR integrato ai sensi della LR 31/2014;
- coerente, in termini quantitativi, con l'offerta complessiva e la stima dei fabbisogni da verificare secondo le indicazioni riportate nei criteri del PTR integrato ai sensi della LR 31/2014 (cfr. *Obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo del PGT*). Appare a riguardo opportuno ricordare che l'individuazione di ambiti di trasformazione su aree libere è subordinata all'attenta verifica, da una parte, della dimostrata impossibilità per i Comuni di soddisfare i propri fabbisogni con interventi di recupero e rigenerazione di ambiti degradati, dismessi, sottoutilizzati o comunque da rigenerare, e, dall'altra, alla verifica puntuale del rapporto fra offerta e domanda di abitazioni o spazi destinati ad altre funzioni;

- valutata in funzione della necessità di contenere i fenomeni di dispersione insediativa e di privilegiare forme urbane compatte anche per garantire in modo più efficace l'accesso ai servizi. Ad ogni ambito di trasformazione deve essere infatti garantita un'adeguata accessibilità: prioritariamente attraverso il trasporto collettivo (requisito che diviene indispensabile nell'eventualità di nuovi insediamenti di funzioni strategiche ad alta attrattività), secondariamente attraverso strade e percorsi protetti ciclo-pedonali esistenti.

Il procedimento di VAS deve, a riguardo, supportare le scelte di pianificazione definendo criteri e metodi per la corretta individuazione e pianificazione degli ambiti di trasformazione.

Per gli ambiti di trasformazione e in coerenza con le indicazioni del Rapporto ambientale, il DdP deve:

- determinare le **connotazioni fondamentali** di ogni intervento quali i limiti quantitativi massimi, le vocazioni funzionali da privilegiare, l'impostazione generale di progetto dal punto di vista morfo-tipologico, le specifiche esigenze di dotazioni infrastrutturali e di servizi compresa la previsione di modifiche/potenziamenti del trasporto pubblico da concordare con le competenti Agenzie del TPL e di percorsi per la mobilità lenta, la modalità di realizzazione di servizi abitativi pubblici e sociali, le dotazioni ambientali in termini di permeabilità, presenza di elementi vegetazionali, connessioni ecologiche in coerenza con la REC;
- individuare la più adeguata **tipologia di strumento attuativo** cui ricorrere in fase realizzativa, con l'eventuale eccezione degli interventi pubblici e di quelli di interesse pubblico o generale. In ragione della particolare complessità dell'intervento o della necessità di innalzare la qualità della trasformazione, il DdP potrebbe inoltre definire quegli ambiti di trasformazione per i quali risulti opportuno attivare procedimenti concorsuali quali i concorsi di progettazione;
- definire i **criteri di intervento** per ogni ambito di trasformazione in riferimento a vincoli e/o requisiti di carattere infrastrutturale, ambientale, paesaggistico, storico monumentale, ecologico, geologico idrogeologico e sismico, qualora la documentazione conoscitiva segnali situazioni di diretta interferenza o comunque le analisi di contesto evidenzino la necessità di sviluppare particolari attenzioni e per garantire, in fase realizzativa, di corretto inserimento ambientale e paesaggistico ed elevata qualità progettuale. In particolare, occorre definire una disciplina specifica relativa all'attuazione della compensazione ecologica. Tale compensazione consiste nel reperimento di suolo libero destinato alla agricoltura integrata o alla tutela e riqualificazione di sistemi naturalistici, garantendone la fruizione ecologico-ambientale attraverso forme di gestione concordate con l'amministrazione comunale.

2.3.5 Aree da destinare ad attività produttive e logistiche

La norma assegna al DdP il compito di individuare le aree da destinare ad attività produttive e logistiche, riconoscendo alle funzioni produttive e a quelle logistiche, in particolare, una rilevante importanza nell'ambito dello sviluppo territoriale. L'identificazione nel DdP ha un molteplice scopo: valutarne in modo più compiuto gli impatti sul territorio, dando la precedenza all'insediamento entro ambiti di rigenerazione per contenere l'ingente consumo di suolo che tali attività mediamente comportano, inserire tale previsione in un'ottica sovralocale e intercomunale, relazionarla con il sistema infrastrutturale e limitarne la dispersione in ambiti non adeguatamente infrastrutturati. La

rilevanza sovracomunale degli insediamenti logistici (cfr. *Politiche per i sistemi funzionali*) è, quindi, sottolineata dalla legge, così come la necessità che gli insediamenti logistici, per il loro impatto, siano tenuti a conferire ai comuni oneri maggiorati (art. 43 comma 2-sexies).
Considerato che gli insediamenti logistici producono effetti importanti e di impatto sovralocale sul sistema della mobilità, si richiamano le indicazioni riportate al paragrafo 2.1.2 in relazione al Sistema della mobilità.
Anche al fine di declinare lo spirito di "attenzione" dedicato dalla nuova previsione normativa al tema della "logistica", il DdP dovrebbe anche fornire indicazioni al PdR e/o al PdS per l'implementazione di criteri di compatibilità da verificare in sede di rilascio dei titoli edilizi o di approvazione degli eventuali strumenti di pianificazione attuativa.

2.3.6 Campi di sosta o di transito dei nomadi

Ai sensi di legge, l'eventuale localizzazione di campi di sosta o di transito dei nomadi va effettuata d'intesa con i Comuni limitrofi nel DdP, per essere poi disciplinata nel Piano dei Servizi.

2.3.7 Elementi caratterizzanti il paesaggio e il territorio

Il tema del paesaggio è approfondito in particolare nell'elaborato Componente paesaggistica del PGT (allegato A della presente) cui si rinvia per il dettaglio delle indagini, del modello concettuale e interpretativo di qualità e criticità paesaggistiche. Qui si sottolinea esclusivamente come la norma abbia ritenuto necessario esplicitare fra i contenuti del DdP l'individuazione degli elementi caratterizzanti il paesaggio al fine di determinare politiche per il paesaggio che orientino tutti gli atti di PGT in termini di salvaguardia, gestione e creazione del paesaggio.

2.3.8 Modalità di recepimento delle previsioni prevalenti

Il DdP, attraverso la composizione del quadro ricognitivo e programmatorio, deve evidenziare puntualmente l'esistenza di previsioni contenute in atti di pianificazione e programmazione di Enti sovracomunali aventi **carattere di prevalenza e interessanti direttamente o indirettamente il territorio comunale**. Conseguentemente, applicando il principio della "maggior definizione", devono essere precisate territorialmente le indicazioni sovracomunali, anche nella logica della co-pianificazione, ed esplicitati i meccanismi di recepimento ritenuti più opportuni, assicurando in tal modo la coerenza nelle azioni di governo del territorio degli Enti alle diverse scale. Come già indicato, i temi di recepimento sono relativi sia alla dimensione strategica che a quella più prettamente operativa. Si richiama a riguardo quanto indicato sia nel capitolo 1.2 (relativamente al PTR, ai PTRA e agli obiettivi prioritari) che nell'allegato A.

2.3.9 Compatibilità con le risorse attivabili

Si è sottolineato più volte nel presente documento come la definizione di una progettualità sia imprescindibile missione del DdP: l'avvio di una espressa riflessione intorno a un progetto costituisce infatti, in particolare per gli ambiti di rigenerazione, presupposto e motore per attivare risorse, collaborazioni e idee che altrimenti potrebbero restare inespresse.
La norma sottolinea tuttavia l'importanza della dimensione temporale e della sostenibilità finanziaria delle previsioni di pianificazione: il DdP deve assicurare una stretta relazione e coerenza

tra le politiche di intervento e le linee di azione prefigurate da un lato e il **quadro delle risorse economiche** dall'altro. Ciò implica che gli interventi previsti debbano essere connotati rispetto a una **scala di priorità e a un ordine di attuazione** definito tenendo conto delle risorse a disposizione. Tradizionalmente tali risorse sono intese come proprie dell'ente o direttamente attivabili attraverso il coinvolgimento di privati e l'utilizzo degli atti di programmazione negoziata. Sempre più frequentemente, però, i finanziamenti europei, ministeriali e regionali costituiscono una parte importante di tali risorse, e possono costituire elementi di incertezza o di aleatorietà nelle valutazioni del DdP.

2.3.10 Criteri di compensazione, perequazione e incentivazione

L'art. 11 della LR 12/2005 introduce gli elementi della perequazione e della compensazione urbanistica, intesi quali istituti per l'equa partecipazione alla costruzione della città pubblica, potenzialmente indipendente dalla localizzazione delle aree per usi urbani privati e di quelle per attrezzature pubbliche.

A tali istituti è collegata la **trasferibilità dei diritti edificatori tra proprietari** all'interno di un comparto oppure tra comparti ove le previsioni del piano prevedono incrementi di edificabilità oppure, ancora, forme di compensazione tra vari comparti che possono presupporre, oltre al trasferimento di diritti edificatori, anche meccanismi di permuta di aree private con aree pubbliche. La scelta di avvalersi di tali istituti perequativo/compensativi è rimessa alla determinazione del Comune che esercita pertanto, un'opzione facoltativa e non obbligatoria.

Considerando che la legittimità dei meccanismi di perequazione e di compensazione è stata riconosciuta dalla giurisprudenza anche prima del loro inserimento nella norma regionale, le indicazioni dell'art. 11 possono essere considerate come un ausilio normativo di supporto all'individuazione anche di modalità diverse da quelle indicate dalla legge regionale, che possono essere messe a punto anche in considerazione delle specifiche caratteristiche di contesto, delle criticità o delle opportunità presenti, nonché degli obiettivi di piano.

Per quanto riguarda **la perequazione**, il legislatore, all'art. 11 della legge, ha individuato due modelli di riferimento. In particolare, la legge individua una perequazione a carattere circoscritto riguardante gli ambiti interessati da piani attuativi e da atti di programmazione negoziata a valenza territoriale (art.11, c. 1) e una forma più generalizzata (art. 11, c. 2): in ambedue i casi la definizione dei criteri per orientarne l'applicazione deve avvenire in sede di DdP. La perequazione può quindi essere considerata sotto due profili: uno più teorico, come nuova modalità di approccio alla materia urbanistica, foriera di nuovi principi per la costruzione dei piani urbanistici e dei relativi strumenti di intervento ed attuazione; uno più tecnico, come strumento urbanistico in senso stretto, alternativo all'esproprio, basato su equità e consenso, capace di dare efficaci risposte alle istanze evolutive del territorio.

Nella fattispecie della **perequazione di comparto** (art. 11 c.1) è la pianificazione attuativa, sulla base dei criteri definiti nel DdP coerentemente con gli obiettivi quantitativi di sviluppo fissati, ad attribuire i diritti edificatori ripartendoli tra tutti i proprietari insieme agli oneri derivanti dalla dotazione di aree per opere di urbanizzazione. La ripartizione dei diritti edificatori avviene con l'attribuzione di un identico indice di edificabilità territoriale su tutta l'estensione del comparto.

L'indice di edificabilità oggetto di attribuzione ha carattere effettivo in quanto permette di realizzare la volumetria complessiva prevista dal piano attuativo. Sarà poi lo stesso piano attuativo che determinerà le aree sulle quali deve essere concentrata l'edificazione e quelle da cedere gratuitamente al Comune o da asservire per realizzare i servizi e le infrastrutture, nonché per le compensazioni urbanistiche.
Nella fattispecie della **perequazione diffusa** (art. 11 c.2), fermo restando che la definizione dei criteri di applicazione è da elaborarsi nel DdP, è affidato specificamente al Piano delle Regole il compito di attuarla, attribuendo, a tutte le aree ricomprese nel territorio comunale un identico indice di edificabilità territoriale, ad eccezione delle aree destinate all'agricoltura e di quelle non soggette a trasformazione urbanistica, determinate dal Piano delle Regole medesimo: l'indice di edificabilità, in questo caso, è virtuale in quanto inferiore a quello minimo fondiario effettivo e può essere differenziato per parti del territorio comunale in relazione alle diverse tipologie di interventi previsti.
Risultano evidenti i vantaggi che l'utilizzo della perequazione urbanistica offre in termini di concreta attuazione di interventi di riqualificazione o ricomposizione paesaggistica dei tessuti urbani degradati e delle aree di frangia, di realizzazione di corridoi verdi di connessione tra città e territorio rurale, di salvaguardia di visuali significative e valorizzazione di emergenze paesaggistiche, di coerente completamento del sistema del verde e degli spazi pubblici; ma soprattutto essa consente l'indifferenza localizzativa degli interventi e dei servizi e facilita l'acquisizione delle aree.
Il DdP recepisce e specifica, inoltre, i criteri di perequazione territoriale derivanti da accordi o da atti di livello sovracomunale. La norma indica, infatti, la possibilità per i comuni, d'intesa fra loro e con la collaborazione delle Province/Città metropolitana, di prevedere forme di perequazione territoriale intercomunale (art. 11, c. 2ter), anche attraverso la costituzione di un fondo finanziato con risorse proprie o con quote degli oneri di urbanizzazione e altre risorse conseguenti alla realizzazione degli interventi concordati.
A titolo esemplificativo si può citare il caso dell'Accordo territoriale per la rigenerazione delle aree delocalizzate intorno all'aeroporto di Malpensa quale prima sperimentazione in Lombardia dell'istituto della perequazione territoriale. I comuni interessati, Ferno, Somma Lombardo e Lonate Pozzolo, hanno sottoscritto a dicembre 2021 un accordo, anche con Regione Lombardia (dGR n. XI/5651 del 30 novembre 2021) e Provincia di Varese, con la quale hanno definito un progetto unitario e condiviso sulla destinazione delle aree libere derivanti dalla demolizione delle abitazioni residenziali incompatibili con le attività del vicino aeroporto in un'ottica di sviluppo territoriale sostenibile. Nel progetto sono definiti i meccanismi per l'applicazione del **modello perequativo a scala territoriale** che si traduce in una tecnica di pianificazione con funzione di giustizia redistributiva nelle politiche territoriali sovracomunali, che mira a superare la "concorrenza" tra i Comuni in materia insediativa, **consentendo un'equa distribuzione dei costi e dei benefici connessi al disegno di assetto territoriale intercomunale**.

Per quanto riguarda la **compensazione urbanistica**, il DdP può elaborarne i criteri di applicazione, considerando che l'art. 11 comma 3 della legge ne prevede l'utilizzo per l'acquisizione di **aree destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale non disciplinate da piani e da atti di programmazione**. In questo caso, in luogo della corresponsione dell'indennità di esproprio, l'Amministrazione può attribuire, a fronte della cessione gratuita dell'area, **aree**

pubbliche in permuta o diritti edificatori trasferibili su aree edificabili private ricomprese in piani attuativi ovvero in diretta esecuzione del PGT. Come ulteriore alternativa, il proprietario può **realizzare direttamente gli interventi di interesse pubblico o generale** mediante accreditamento o stipula di convenzione con il Comune per la gestione del servizio e, in questo senso, la possibilità acquista valore integrativo delle disposizioni contenute nell'art. 9, comma 12, della legge regionale 12/2005.

L'istituto della compensazione, oltre che costituire uno strumento per individuare aree pubbliche di progetto non soggette a decadenza quinquennale dei vincoli di natura espropriativa, può diventare una risorsa preziosa **nei processi di riqualificazione**, anche di aree storiche, in quanto consente la delocalizzazione di volumi in aree con minori problematiche di tipo morfologico, idrogeologico, idraulico ed ambientale.

Il DdP può anche supportare il PdR nel definire criteri per l'applicazione dell'istituto dell'**incentivazione** consistente nel riconoscimento di **"bonus"** urbanistici, ossia di maggiori diritti edificatori, a fronte del conseguimento di **benefici pubblici aggiuntivi** rispetto a quelli ordinariamente ricollegati ai programmi di intervento (ad esempio maggiori dotazioni quali-quantitative di attrezzature e spazi pubblici o significativi miglioramenti della qualità ambientale, interventi di riqualificazione paesaggistica e di rimozione di manufatti paesaggisticamente intrusivi od ostruttivi). Deve però essere evidenziato che tali eventuali incentivazioni non possono sommarsi a quelli previsti dal comma 5 art. 11 LR 12/05 e relativa dGR (di attuazione) n. 3508 del 2020 "*Approvazione dei criteri per l'accesso all'incremento dell'indice di edificabilità massimo del PGT (art. 11, comma 5 della LR 12/05) - Attuazione della legge di rigenerazione urbana e territoriale*".

2.3.11 Meccanismi gestionali e sistema di monitoraggio

Il DdP è chiamato, come già indicato nel paragrafo 2.3.5, a definire **meccanismi gestionali che permettano di dare una priorità e un ordine di attuazione agli interventi previsti** per gli ambiti di trasformazione e gli interventi infrastrutturali, anche in base alle risorse economiche realmente disponibili. Si tratta quindi di esplicitare regole di semplificazione, confronto e negoziazione per gestire correttamente e in modo trasparente le modalità attuative degli interventi.

Tali meccanismi vanno intesi come strumenti utili per governare i processi attuativi delle trasformazioni e, in tale ottica, dovrebbero valutare le priorità in ragione di molteplici fattori:

- la coerenza e la strategicità della proposta al fine di conseguire gli obiettivi di piano;
- le dotazioni territoriali garantite nella proposta, in termini di qualità delle urbanizzazioni, servizi e compensazioni ambientali;
- la possibilità di usufruire delle misure di incentivazione variamente previste nelle normative vigenti connesse agli obiettivi di miglioramento della qualità delle trasformazioni e del patrimonio edilizio delineati nelle medesime norme;
- la qualità complessiva della proposta di trasformazione, connessa alla definizione di un mix funzionale adeguato e articolato, alla qualità della progettazione, da perseguire anche mediante concorsi di progettazione, all'introduzione nelle norme tecniche del piano di requisiti quali i criteri ambientali minimi, la presenza di servizi abitativi pubblici, ecc…

Nell'art. 8 lettera g-bis della LR 12/2005 e s.m.i, il legislatore ha definito il monitoraggio quale contenuto specifico del DdP con la finalità di rafforzarne la natura di strumento in continuo

aggiornamento e revisione, congegnato per essere continuamente perfezionato e monitorato. Il DdP deve infatti definire un sistema di monitoraggio finalizzato a verificare effetti o mancati effetti delle politiche e delle scelte operative effettuate nel piano, connesse in particolare all'attuazione delle trasformazioni, al fine di realizzare il progetto di territorio. Tale sistema dovrebbe essere raccordato a quello proposto nel Rapporto ambientale, oltre che a quanto proposto nei criteri del PTR integrato ai sensi della LR 31/2014 dedicati al monitoraggio.

CAPITOLO 3 - PIANO DEI SERVIZI

La LR 12/05 assegna al Piano dei Servizi il valore di atto autonomo, a riconoscimento della centralità delle politiche e azioni di governo inerenti le aree e le strutture pubbliche e di interesse pubblico o generale e della dotazione e offerta di servizi. Il PdS rappresenta uno strumento fondamentale per il raggiungimento di **requisiti di vivibilità e di qualità urbana** e per l'attuazione del progetto strategico indicato nel Documento di Piano.

Per **servizi pubblici e di interesse pubblico o generale** si intendono sia i servizi e le attrezzature pubbliche realizzati tramite iniziativa pubblica diretta o ceduti al Comune o asserviti all'uso pubblico nell'ambito di piani attuativi o da altri strumenti di attuazione delle previsioni urbanistiche, così come (ai sensi dell' art. 9 comma 10 della LR 12/2005) i servizi e le attrezzature, anche privati, di uso pubblico o di interesse generale che, a esito di un processo di valutazione e in forza di asservimento, convenzionamento o accreditamento risultano idonei ad assicurare un miglioramento della vita individuale e collettiva, e che rispondono alla domanda espressa dalle funzioni insediate nel territorio comunale e dal bacino territoriale di attrazione del Comune (identificabile per esempio con gli Ambiti Territoriali Omogenei individuati dal PTR integrato ai sensi della LR 31/14) in riferimento a fattori di qualità, fruibilità e accessibilità.

Si possono distinguere due tipologie di servizi in base alla tipologia di utenza servita: i servizi pubblici e di interesse pubblico o generale **di rango territoriale comunale** che rispondono a criteri di utenza e accessibilità di tipo prevalentemente comunale, e i servizi pubblici e di interesse pubblico o generale **di rango territoriale sovracomunale** che rispondono a criteri di utenza e accessibilità di tipo prevalentemente sovracomunale.

Nel Piano dei Servizi, il concetto di servizio pubblico e di interesse pubblico o generale deve essere esteso a comprendere tutti i servizi e le attrezzature (spazialmente identificabili e di tipo aspaziale). Il Piano deve assumere a proprio oggetto ognuna e tutte le categorie di servizi, in quanto concorrenti a delineare la qualità degli spazi urbani e la capacità di attrazione dei diversi aggregati urbani, secondo un disegno di razionale distribuzione sul territorio, basandosi su fattori di qualità, fruibilità e accessibilità del servizio in rapporto alle diverse tipologie di utenti insediati, da insediare e gravitanti sul territorio. Il sistema dei servizi diventa elemento centrale nell'organizzazione e nella configurazione della struttura territoriale, poiché attraverso una corretta e strategica localizzazione dei servizi è possibile sia conferire al sistema dei luoghi e degli edifici di uso collettivo una funzione di sostegno e connessione tra le diverse parti del territorio riconoscibili storicamente e/o per intenzionalità programmatica, sia migliorare il rapporto tra spazio costruito e aree libere, sia, infine, contribuire ad innescare processi di rigenerazione di ambiti, quartieri, aree ed edifici degradati o abbandonati, potendo la funzione pubblica o di interesse generale diventare volano (e innesco) per il recupero e la riappropriazione di luoghi "critici" da parte della cittadinanza. In questo senso il Piano dei servizi può diventare uno degli strumenti a supporto dei processi di rigenerazione urbana, anche in relazione alle linee di finanziamento eventualmente disponibili a tal fine (PNRR, art. 12 LR 18/19, ecc..).

Una ulteriore spinta verso la costruzione di un piano dei servizi in grado di svolgere una funzione di sostegno e connessione tra le diverse parti del territorio, migliorare il rapporto tra spazio costruito e aree libere e contribuire ad innescare processi di rigenerazione di ambiti, quartieri, aree e edifici

degradati o abbandonati viene data anche dalla LR 21/2021 "*Agricoltura urbana, periurbana e metropolitana*" la quale dispone che:

- **le coperture o tetti verdi**, identificabili come coperture vegetali realizzate sui tetti o sulle pareti degli edifici costituite da specie erbacee, arboree o arbustive destinate a scopi alimentari e/o ornamentali, nonché finalizzate, al risparmio energetico e al potenziamento della sostenibilità ambientale;
- **le infrastrutture verdi multifunzionali, ovvero interventi di forestazione urbana, di cui all'articolo 55 della LR n.31/2008, che hanno lo scopo di rinaturazione e riqualificazione di aree ad urbanizzazione densa, di costruzione del paesaggio, di contenimento degli inquinanti - in coerenza con le finalità della LR n. 24/2006 "Norme per la prevenzione e la riduzione delle emissioni in atmosfera a tutela della salute e dell'ambiente" - di mitigazione climatica e acustica, per la realizzazione di sistemi verdi misti finalizzati all'implementazione di un ecosistema urbano sostenibile mediante l'interconnessione tra verde e costruito;**
- **gli orti urbani attrezzati pubblici o asserviti, mediante convenzionamento, con impianto fisso di irrigazione, locale ricovero attrezzi ed eventuali recinzioni o altre pertinenze necessarie,**

implementando il sistema del verde urbano e la produzione di servizi ecosistemici, sono considerate a tutti gli effetti *attrezzature di interesse generale*, la cui realizzazione può concorrere al fabbisogno delle dotazioni per servizi nella misura massima del 10 per cento. Qualora le coperture o tetti verdi siano realizzati su edifici privati, l'impegno alla manutenzione del verde deve essere garantito dal richiedente previa stipula di apposita convenzione con il comune, al fine di essere computate tra le attrezzature di interesse generale. I comuni, con delibera consiliare, possono adeguare il piano dei servizi introducendo le fattispecie sopra elencate, determinandosi in ordine alle relative percentuali.
È dunque fondamentale che il Piano dei Servizi **non si configuri solo come catalogo dei servizi esistenti, ma anche come strumento di programmazione strategico** e diretto a fornire una soluzione razionale e complessiva alle esigenze di qualità e, in generale, ai fabbisogni dei cittadini, indirizzato alla costruzione di risposte articolate a bisogni differenziati, considerando sia gli aspetti quantitativi dello standard tradizionale che gli aspetti qualitativi, attuativi e gestionali dei servizi. Il Piano dei Servizi rappresenta infatti **lo strumento di transizione dallo standard quantitativo a quello qualitativo e prestazionale:** esso si pone quale elemento cardine del collegamento tra le politiche di erogazione dei servizi, i loro riflessi urbanistici, e le problematiche più generali di regolazione degli usi di città, che complessivamente interagiscono nella determinazione della **qualità della vita urbana**.
Questo approccio prevede una progettazione condivisa degli spazi pubblici, focalizzandoli sui bisogni delle persone e sulla creazione di luoghi che miri alla definizione di **spazi flessibili che possano accogliere usi differenziati (eventualmente anche temporanei)** e soddisfare le necessità degli utenti, sia durante l'arco della giornata che a seconda delle stagioni, diventando il vero motore di alcune aree urbane (in tale senso, per esempio, le piazze e le aree verdi andrebbero intese come infrastrutture della socialità oltre che come aree a standard). Tale approccio incoraggia meccanismi di *governance* e di compartecipazione finanziaria anche dei soggetti privati.
Nel rafforzare il legame tra le persone e i luoghi che queste condividono, è importante concentrarsi sul **processo collaborativo fra gli attori pubblici, il terzo settore e i privati, sia nella fase progettuale che in quella gestionale**; un approccio che fa leva sulla efficacia che una visione condivisa può avere

nel realizzare spazi di qualità (siano essi parchi, centri città, piazze, quartieri, aree sportive, edifici pubblici, …) in grado di contribuire al benessere, al confort e alla sicurezza delle persone. Più della semplice promozione di una migliore progettazione urbana, dunque, è importante facilitare modelli creativi di utilizzo, prestando particolare attenzione alle identità fisiche, culturali e sociali che definiscono un luogo e sostengono la sua continua evoluzione, con interventi spesso più di gestione che semplicemente progettuali.

In questo processo, gli attori pubblici sono chiamati a una **programmazione chiara, partecipata e funzionale ai reali bisogni della città**, in modo che i privati, coinvolti nel realizzare e talvolta nel gestire i servizi e gli spazi pubblici e/o di uso pubblico, possano effettivamente e fattivamente contribuire allo scenario strategico definito dal Documento di piano per la città e il territorio nel suo complesso. Lo spazio pubblico diviene dunque di fondamentale importanza per la vitalità complessiva, la vivibilità e il decoro di un'area urbana, così come per la sicurezza dei luoghi e delle persone. A tale scopo, il Piano dei Servizi dovrebbe fare riferimento ai concetti di amministrazione per risultati e pianificazione per obiettivi, realisticamente raggiungibile nel quadro delle strategie di sviluppo generale delineate nel Documento di Piano, cercando di definire ove possibile, **un ordine di priorità dei servizi necessari alla comunità**, in coerenza (ma non solo) con il Programma triennale delle opere pubbliche.

Il Piano dei Servizi offre la possibilità di contribuire fattivamente a raggiungere la strategia di sviluppo complessiva del territorio delineata dal DdP, poiché esso dovrebbe assumersi i seguenti obiettivi:

- assicurare il potenziamento della dotazione territoriale di servizi abitativi pubblici e sociali;
- rappresentare la quantità e la qualità dello spazio e dei servizi pubblici o di uso pubblico esistente e di progetto, intercettando i bisogni pregressi e insorgenti della popolazione;
- prevedere tipologie differenziate di servizi: aree, spazi e attrezzature per differenti fasce di età, categorie di utenti, archi temporali della giornata e dell'anno, anche grazie a un'attenta mappatura dei bisogni della cittadinanza e quindi a una consequenziale risposta dell'Amministrazione tramite il PdS stesso o altri strumenti e politiche di settore;
- garantire l'accessibilità ai principali poli attrattori del territorio comunale - quali scuole secondarie, ospedali, parchi, etc. - mediante adeguati servizi di trasporto pubblico, prediligendo la rete infrastrutturale di trasporto pubblico esistente;
- contribuire ad innescare, nelle aree degradate o critiche dal punto di vista sociale e urbano, processi di rigenerazione, prevedendo ad esempio servizi che abbiano un effetto volano per la riqualificazione di aree e spazi abbandonati o dismessi;
- contribuire a garantire il presidio del territorio, anche di quello più "fragile" dal punto di vista della sicurezza personale del cittadino, prevedendo ad esempio spazi di socialità ai margini del costruito;
- contribuire alla difesa del suolo, all'adattamento e alla mitigazione degli effetti del cambiamento climatico, alla tutela della biodiversità, alla valorizzazione e promozione del paesaggio in termini di: dotazioni di aree verdi, progettazione e realizzazione della Rete Ecologica e della Rete Verde comunali, progettazione e realizzazione di sistemi di drenaggio urbano sostenibili individuando spazi e infrastrutture da destinare a tale scopo; ne sono un esempio le progettazioni mirate a sviluppare la funzione ambientale, ecologica e paesaggistica del verde e dei corpi idrici

superficiali e dei territori contermini, in considerazione dei servizi ecosistemici offerti alla comunità;

- garantire forme di mobilità sostenibile che abbiano funzionalità di svago e di connessione sicura tra i punti attrattori e generatori di utenti;
- valorizzare e incentivare le forme di concorso e coordinamento tra Comuni ed Enti per la realizzazione e la gestione delle strutture e dei servizi di interesse sovracomunale; a tale scopo è importante valutare la possibilità di **predisporre il Piano dei Servizi in modo congiunto tra più Comuni**, condividendolo a livello operativo e gestionale (si ricorda che, ai sensi dell'art. 10-bis della LR 12/05, nei comuni con popolazione residente inferiore o pari a 2.000 abitanti, il PdS può essere redatto congiuntamente tra più comuni e condiviso a livello operativo e gestionale[10]);
- incentivare forme di collaborazione pubblico-privato, idonee a garantire l'effettiva realizzabilità e fruibilità dei servizi con determinati livelli di qualità, prescrivendo che, per i servizi erogati dai privati (in concessione, convenzione o comunque abilitati) la rispondenza ad una funzione pubblica venga assicurata dalle amministrazioni comunali in via diretta nell'esercizio dei propri poteri di direzione, controllo e vigilanza;
- considerare le risorse e gli investimenti necessari in coerenza con le risorse attivabili, sia dalle trasformazioni previste dal PGT, anche con la possibilità di attuazione privata degli interventi (anche in regime di Partenariato Pubblico Privato), oppure con l'accesso a fondi e bandi di finanziamento (in genere comunque non noti al momento della redazione del PdS). Al riguardo, il rapporto con il Programma triennale delle opere pubbliche, sottolineato nella legge regionale, è un rapporto dinamico: il Piano dei Servizi individua, infatti, l'insieme delle previsioni e dei bisogni di servizio, mentre il Programma triennale individua progressivamente, in un processo in continua evoluzione, gli investimenti effettivamente attivabili con le risorse via via disponibili;
- indicare, anche in rapporto alle esigenze di riorganizzazione/rigenerazione del tessuto urbano esistente, l'entità delle aree per servizi pubblici da reperire negli interventi di trasformazione/rigenerazione previsti dal PGT oppure nei casi di mutamento della destinazione d'uso di aree e di edifici. In questo senso diventa centrale la valutazione, in raccordo con il DdP, degli obiettivi da perseguire per le diverse parti del tessuto urbano esistente, che possono comportare una modulazione specifica (finanche esenzioni) delle aree pubbliche da reperire o garantire nei processi di trasformazione e/o mutamento delle destinazioni d'uso. Questa

[10] Ai sensi dei commi 5 e 6 dell'art. 10-bis della LR 12/05, il PdS nei piccoli comuni è redatto al fine di individuare e assicurare un'adeguata dotazione di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale nonché i servizi necessari alla popolazione del comune e a supporto delle funzioni insediate e previste, anche con riferimento alla preservazione e al mantenimento di corridoi ecologici e alla progettazione del verde di connessione tra territorio rurale e territorio edificato. Il piano dei servizi può prevedere aree per l'edilizia residenziale pubblica. Il piano dei servizi può essere redatto congiuntamente tra più comuni e condiviso a livello operativo e gestionale. In tal caso, in sede di prima approvazione del PGT, il piano dei servizi può fare riferimento ai soli aspetti prettamente comunali, rinviando a eventuale successiva variante gli adeguamenti derivanti dal piano sovracomunale. Il piano dei servizi, sulla base dello stato dei bisogni e della domanda di servizi prevista, individua le necessità e le aree di sviluppo ed integrazione dei servizi esistenti, in relazione alle nuove previsioni insediative quantificate e localizzate nel PGT, ne valuta i costi e precisa le modalità di intervento, anche in forme opportunamente integrate a scala intercomunale. In base alle necessità della popolazione il piano dei servizi determina la dotazione per abitante che il PGT assicura in termini di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale.
Negli interventi assoggettati a pianificazione attuativa è sempre ammessa la possibilità di monetizzazione prevista dall'articolo 46, comma 1, lettera a), salvo specifiche prescrizioni del piano dei servizi che esplicitino la necessità di assicurare, nei singoli ambiti di intervento, il reperimento di aree per servizi, precisandone la quantificazione e la tipologia.

esigenza è già messa in luce, ad esempio, dalle previsioni della LR 18/19 che introduce regimi di esenzione e/o riduzione del reperimento di aree pubbliche finalizzate ad incentivare i caratteri di vitalità economica di alcuni contesti (a titolo di esempio si richiama il comma 3 art. 8 LR 18/19 che ha già introdotto misure in favore del commercio di vicinato negli ambiti ricompresi nei distretti del commercio di cui all'articolo 5 LR 6/2010);

- concorrere, con il PdR, alla definizione operativa dei meccanismi perequativo/compensativi del PGT, per l'acquisizione di aree da destinare a servizi pubblici previo trasferimento di diritti edificatori negli ambiti individuati dal PdR (anche in piani attuativi e negli atti di programmazione negoziata).

3.1 Contenuti conoscitivi e di progetto del PdS: l'offerta di servizi

Il Piano dei Servizi, basandosi sul quadro conoscitivo e orientativo del territorio comunale definito dal Documento di Piano (comprensivo dell'assetto geologico, idrogeologico e sismico del territorio), e sulla scorta di eventuali ulteriori e specifiche indagini (quali per esempio sondaggi e interviste alla popolazione e ai soggetti coinvolti nella gestione dei servizi esistenti su nuovi bisogni e sulla qualità dei servizi erogati), deve in particolare:

- **inquadrare il Comune nel contesto territoriale che rappresenta l'ambito di riferimento per la fruizione dei servizi**, al fine di valutare, rispetto al suddetto ambito, la presenza di un livello minimo di servizi e le **priorità d'intervento** da affrontare, eventualmente in forma associata tra i Comuni. La necessità di riferirsi ad un ambito territoriale, identificabile altresì in riferimento agli Ambiti Territoriali Omogenei definiti dall'Integrazione del PTR ai sensi della LR 31/14, risulta di immediata evidenza, qualora un Comune, per soglia dimensionale, non risulti autonomo nella programmazione e gestione di tutti i servizi di base per la popolazione. Tale inquadramento deve fare riferimento anche ai servizi di carattere sovracomunale previsti per i Comuni con caratteristiche di "polo attrattore", individuati nell'ambito dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale e del Piano Territoriale Metropolitano;
- **determinare l'offerta, ossia formulare l'inventario dei servizi presenti nel territorio**, al fine di elaborare un progetto complessivo che abbia come presupposto la conoscenza approfondita dei servizi esistenti sul territorio. Per una corretta e completa ricognizione dell'offerta è opportuno considerare il servizio offerto quale "sommatoria" di diverse componenti: l'attrezzatura, l'attività, la qualità del servizio offerto, l'accessibilità dello stesso. Questa distinzione permette di prendere in considerazione tutte le funzioni di servizio effettivamente disponibili nel territorio del Comune, ivi comprese quelle che non si identificano con un'area o una struttura edilizia (servizio aspaziale).
- I servizi esistenti potrebbero in sostanza essere catalogati (tramite relazione e specifiche planimetrie) per:
  - tipologia;
  - modalità di erogazione: pubblica o privata;
  - localizzazione e accessibilità;
  - rango: di livello comunale o sovraccomunale;
  - qualità del servizio erogato;
  - bacino di utenza servito;

- tipologia di utenza servita;
- necessità di miglioramento/implementazione del servizio offerto (quali per esempio: necessità di maggiori spazi, scarsa accessibilità, carenze esistenti, necessità di ammodernamento/ampliamento anche in termini di orari di utilizzo, necessità di ristrutturazione degli immobili, ecc.);

- **determinare lo stato dei bisogni e della domanda di servizi:** la metodologia di identificazione delle necessità di servizi comporta l'individuazione delle tipologie di utenze che gravitano sul Comune, tenendo in considerazione la specificità del territorio e le caratteristiche della popolazione che vi abita, vi lavora, vi si reca per differenziate motivazioni (utilizzo delle strutture scolastiche, sportive, culturali, sanitarie, ecc.); l'azione di programmazione deve essere guidata dalla capacità di adattare i servizi alle esigenze specifiche e generali della popolazione.

- **confrontare l'offerta e la domanda di servizi per definire una diagnosi dello stato dei servizi e individuare eventuali carenze:** il confronto consente di effettuare un bilancio analitico della situazione dei servizi presenti nel territorio, e deve, dunque, permettere in primo luogo di verificare se la fruibilità è assicurata per tutte le tipologie di utenza, tanto in termini di prestazioni che di qualità e di accessibilità, al fine di evidenziare e indicare all'Amministrazione le insufficienze e le necessità di miglioramento organizzativo o di identificare carenze o una domanda emergente di nuove tipologie di servizi;

- **determinare il progetto ed evidenziare le priorità d'azione:** il confronto tra offerta e domanda di servizi permette di creare soluzioni adatte al territorio. Il confronto permette inoltre di identificare, un certo numero di segmenti di servizio che pur non facendo parte dei servizi di base in senso stretto, sono prioritari per la popolazione di un territorio in rapporto alle sue specificità.

Per quanto riguarda la tipologia dei servizi che il Piano deve considerare in termini di analisi dell'esistente e di nuova progettazione, si ricordano:
- **le attrezzature per l'istruzione e di interesse comune** tra le quali quelle religiose[11], culturali, sociali, sportive, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi, per impianti tecnologici;
- **le "eventuali[12] aree per l'edilizia residenziale pubblica", ossia i servizi abitativi pubblici** (SAP - LR 16/2016) che, ai sensi del Regolamento Regionale 4/2017, devono essere previste sulla base

[11] Ex art. 71 della LR 12/05: comma 1. "Sono attrezzature di interesse comune per servizi religiosi:
a) gli immobili destinati al culto anche se articolati in più edifici compresa l'area destinata a sagrato;
b) gli immobili destinati all'abitazione dei ministri del culto, del personale di servizio, nonché quelli destinati ad attività di formazione religiosa;
c) nell'esercizio del ministero pastorale, gli immobili adibiti ad attività educative, culturali, sociali, ricreative e di ristoro compresi gli immobili e le attrezzature fisse destinate alle attività di oratorio e similari che non abbiano fini di lucro;
c-bis) gli immobili destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone in qualsiasi forma costituite, le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all'esercizio del culto o alla professione religiosa quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali".

[12] L'individuazione delle aree per i Servizi abitativi pubblici, quale servizio di interesse pubblico o generale, è obbligatoria per i Comuni indicati dalla Giunta regionale con apposita deliberazione, sulla base dei fabbisogni del Programma regionale per l'edilizia residenziale pubblica. Tali comuni, in tutti gli strumenti di programmazione negoziata con previsioni di destinazioni residenziali, assicurano la realizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica, compresa l'edilizia convenzionata, anche esternamente all'ambito interessato.

del fabbisogno individuato dal Piano triennale dell'offerta dei servizi abitativi pubblici e sociali, i cui contenuti in termini conoscitivi e di programmazione si devono integrare con le politiche territoriali previste dai PGT (in particolare DdP e PdS) dei Comuni appartenenti all'ambito di zona[13]. In particolare, il DdP e il PdS, dovranno inoltre tener conto delle specifiche leve urbanistiche e della qualificazione della "casa pubblica" che in quanto "servizio" deve essere valutata non per la volumetria generata in quanto rispondente al bisogno rilevato dal citato piano triennale. Si evidenzia l'opportunità che, rispetto ai quartieri di edilizia residenziale pubblica, tra gli obiettivi del PdS si esprima una forte attenzione agli interventi nei confronti di quei quartieri che necessitano di azioni di rinnovamento e rigenerazione urbana, anche al fine di affrontare problemi di disagio sociale attraverso il complessivo miglioramento della dotazione dei servizi, dello spazio pubblico, del verde, degli spazi per la socialità e l'incontro, ecc.;
- le aree e **gli spazi da destinare alla gestione sostenibile delle acque meteoriche** (ad esempio attraverso *rain gardens*, fossi vegetati, parcheggi drenanti, "piazze d'acqua" multifunzionali …);
- la **"dotazione a verde, i corridoi ecologici e il sistema verde di connessione tra territorio rurale e quello edificato"**, che deve essere preferibilmente approfondita non solo in termini di dotazione di aree verdi urbane nella loro singolarità, ma anche con una visione sistemica nel loro complesso, cercando di definire il progetto di Rete verde e Rete ecologica comunale (REC) - per un approfondimento delle quali si rimanda al paragrafo 3.1.1 - in coerenza e con maggiore definizione rispetto alla Rete ecologica regionale definita nel PTR, alle Rete verde regionale definita nel PPR e alle Reti ecologiche provinciali definite nei PTCP/PTM. In particolare, la REC dovrebbe prefiggersi molteplici obiettivi in rapporto alla pluralità dei servizi ecosistemici che il sistema degli spazi aperti può offrire, che spaziano da quelli prettamente ecologici (protezione e incremento della biodiversità, contributo al miglioramento del bilancio del carbonio, azione di filtro dei carichi diffusi e di ombreggiamento, difesa della stabilità del suolo, regolazione idrologica), a quelli legati alla qualità di vita delle popolazioni residenti, in termini di fruizione e dunque di spazi per lo svago, lo sport, il tempo libero, di qualità del paesaggio e di offerta di percorsi ciclopedonali sicuri di connessione tra differenti parti di territorio (ricucitura e armonizzazione fra paesaggio agricolo, naturale e costruito, conservazione e ripristino degli "elementi strutturali" del paesaggio – cfr. l'Allegato A al presente documento – nonché della loro promozione e fruizione);
- **il sistema dei parcheggi, il sistema di accessibilità alle stazioni ferroviarie e ai nodi di interscambio e il sistema della mobilità sostenibile** (per la quale si rimanda al paragrafo 3.1.2) costituita dei percorsi pedonali e delle piste ciclabili (comprese le piazzole di sosta per velocipedi), così come le attrezzature per la mobilità elettrica, quali gli spazi riservati alla fermata e alla sosta dei veicoli elettrici in ricarica;
- l'eventuale indicazione, su recepimento di quanto previsto nel Documento di Piano, dei **campi di sosta o di transito dei nomadi** (ex art.9, comma 1-bis, LR 12/05).

Il Piano dei Servizi deve essere altresì **integrato con le disposizioni del PUGSS** (ex art.9, comma 8, LR 12/05 e ai sensi del Regolamento regionale 6/2010) e con quanto previsto dall'art.7 comma 2

[13] Ambito territoriale del piano di zona di cui all'articolo 18 della legge regionale 12 marzo 2008, n.3 (Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale).

della LR 4/2016 in riferimento al **rispetto del principio di invarianza idraulica**. In particolare, rispetto a questo ultimo, il PdS dei Comuni deve includere le seguenti misure strutturali di cui al comma 7 lettera a) numeri 5 e 6, dell'art. 14 del Regolamento regionale n. 7/2017:

- "*l'indicazione, comprensiva di definizione delle dimensioni di massima, delle misure strutturali, quali vasche di laminazione con o senza disperdimento in falda, vie d'acqua superficiali per il drenaggio delle acque meteoriche eccezionali, e l'indicazione delle misure non strutturali ai fini dell'attuazione delle politiche di invarianza idraulica e idrologica a scala comunale, quali l'incentivazione dell'estensione delle misure di invarianza idraulica e idrologica anche sul tessuto edilizio esistente, la definizione di una corretta gestione delle aree agricole per l'ottimizzazione della capacità di trattenuta delle acque da parte del terreno, nonché delle altre misure non strutturali atte al controllo e possibilmente alla riduzione delle condizioni di rischio, quali misure di protezione civile, difese passive attivabili in tempo reale;*
- *l'individuazione delle aree da riservare per l'attuazione delle misure strutturali di invarianza idraulica e idrologica, sia per la parte già urbanizzata del territorio, sia per gli ambiti di nuova trasformazione, con l'indicazione delle caratteristiche tipologiche di tali misure. A tal fine, tiene conto anche delle previsioni del piano d'ambito del servizio idrico integrato".*

In sostanza, la parte ricognitiva e programmatoria (derivante dal confronto tra domanda e offerta esistente e dall'individuazione dei bisogni insorgenti della popolazione) del Piano dei Servizi definisce le necessità di sviluppo e integrazione dei servizi esistenti e le modalità di intervento, sia in riferimento alla realtà comunale consolidata, che alle previsioni di sviluppo e riqualificazione del proprio territorio, **assicurando in ogni caso una dotazione minima di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale pari a 18 mq per abitante.**

Nel caso della pianificazione attuativa e negoziata, ma anche nel caso degli interventi ad attuazione diretta, in riferimento al parametro quantitativo minimo da assicurare, è prevista la **possibilità di monetizzazione** (di cui all'artt. 42, 46, 58-bis, 64, 90), funzionale alla logica che il Piano dei Servizi individui localizzazione e tipologia delle attrezzature e dei servizi effettivamente utili alla comunità locale.

3.1.1 Rete ecologica comunale e Rete verde comunale

I progetti di RER e RVR sono parti integranti e strategiche rispettivamente del Piano Territoriale Regionale e del Piano Paesaggistico Regionale che, nel promuoverne la realizzazione, le riconoscono come progetti da articolare a livello provinciale e comunale.

In particolare la RER, nella sua formulazione strutturale e a rete, è considerata **quadro conoscitivo e programmatico prioritario nell'ambito della valutazione delle scelte di trasformazione degli spazi liberi**: il PTR indica infatti che "*è necessario conservare la continuità della Rete Ecologica Regionale e che qualora, a seguito delle valutazioni complessive del piano, si determini una «rottura» del sistema, il DdP del PGT deve indicare espressamente le misure di mitigazione da prevedere, con particolare attenzione all'inserimento paesaggistico, e modalità compensative aggiuntive che devono essere attivate congiuntamente alla realizzazione dell'intervento e finalizzate al rafforzamento e al recupero del valore naturalistico ed ecologico all'interno del territorio comunale, con particolare attenzione alla realizzazione dei corridoi ecologici previsti dal Piano dei Servizi del PGT*".

Le Amministrazioni locali sono dunque chiamate a porre attenzione in modo specifico ai temi della rete ecologica sia nell'ambito della propria programmazione territoriale, sia nell'ambito della pianificazione attuativa di singole parti del territorio.
Per fare ciò, come già esplicitato nella dGR 999 del 15/12/2010 "*Approvazione degli indirizzi e degli orientamenti per la pianificazione locale in riferimento a EXPO 2015 nell'ottica della sostenibilità*" (PTR SO41), sono indispensabili alcuni passaggi metodologici così sinterizzabili:

1. costruzione del sistema della conoscenza;
2. individuazione degli elementi di continuità extracomunali con particolare riferimento ai corsi d'acqua e ai loro corridoi fluviali;
3. riconoscimento dello schema strutturale della rete a livello locale;
4. individuazione delle tutele e delle azioni applicabili;
5. indicazione dei diversi progetti attuativi con relative stime dei costi e realizzabilità.

La definizione della rete ecologica deve trovare attuazione specifica a livello comunale in modo da costituire elemento di valorizzazione del territorio agricolo e dei sistemi verdi, anche in coerenza con gli obiettivi di miglioramento della qualità dell'aria definiti nel Piano Regionale degli Interventi per la qualità dell'Aria – PRIA.
Una volta tracciato lo schema gerarchico della rete ecologica di livello locale, in coerenza con quello regionale e provinciale, le Amministrazioni comunali possono prevedere, all'interno dei propri strumenti di pianificazione, orientamenti e indirizzi differenziati in rapporto ai diversi ecosistemi e al contesto agricolo o urbano.
Nello specifico, particolare attenzione deve essere assegnata al **territorio agricolo** che, con la varietà degli elementi che lo caratterizzano, svolge una funzione di generale presidio e salvaguardia della permeabilità del suolo e che è chiamato ad assumere una maggiore capacità di connessione diffusa e capillare fra gli elementi esistenti o di progetto della rete ecologica. Ancor maggiore cura, anche in un'ottica di tutela e valorizzazione del paesaggio, deve riguardare il **territorio rurale periurbano** che costituisce un filtro fra la città e la campagna. All'interno del tessuto agricolo la pianificazione locale, per quanto di sua competenza, dovrebbe quindi considerare come prioritari gli orientamenti volti a:

- conservare e realizzare macchie, radure, aree boscate, zone umide, anche in considerazione della possibilità di "ricucire" parti del sistema verde non connesse;
- incentivare e prevedere l'impianto di filari, siepi ai margini dei campi e lungo i confini poderali, in un'opera di ricomposizione del paesaggio e di eventuale mascheramento di elementi impattanti dal punto di vista paesaggistico;
- controllare e ridurre la pressione antropica sui corsi d'acqua, potenziandone la capacità autodepurativa, riqualificandone la vegetazione ripariale e le fasce lungo le sponde;
- recuperare le aree di cava a fini naturalistici e paesaggistici, oltre che ricreativi e fruitivi (a tal proposito si suggerisce di consultare la dGR X/495 del 25 luglio 2013 contenente le *"Linee guida per il recupero delle cave nei paesaggi lombardi in aggiornamento dei piani di sistema del piano paesaggistico regionale*");
- favorire pratiche agricole non intensive e biologiche, con un uso di sostanze chimiche più moderato e coltivazioni a rotazione.

Per quanto attiene invece il **territorio edificato**, caratterizzato da un minore grado di naturalità e da una maggiore frammentazione ecologica, la rete ecologica dovrebbe essere costituita dall'insieme degli spazi aperti destinati a usi pubblici e privati, caratterizzati al loro interno da differenti valori ecologici, presenti o potenziali: tali elementi possono essere distinti in nodi e corridoi ecologici.

I **nodi ecologici urbani** coincidono in genere con le parti di città che presentano un valore ecologico generalmente potenziale, e costituiscono le ultime propaggini di territorio rurale (spazi «di interscambio» tra città e territorio rurale, aree incolte o dismesse) o i principali elementi del verde pubblico e privato (parchi e giardini pubblici e d'uso pubblico, verde d'arredo, parchi e giardini privati). Tali nodi possono essere esistenti o di progetto: in quest'ultimo caso è in sede di progettazione esecutiva che è opportuno delineare con attenzione caratterizzazione, struttura e sviluppo. Una funzione rilevante è poi assegnata agli elementi vegetazionali diffusi e ai suoli non impermeabilizzati che contribuiscono alla riduzione dell'inquinamento atmosferico e termico della città e alla gestione sostenibile delle acque meteoriche e che vanno, se e quando possibile, adeguatamente ampliati e migliorati dal punto di vista arboreo-arbustivo. Nei nodi ecologici urbani possono rientrare anche aree agricole intercluse e di frangia, orti, aree sportive, piccole attrezzature e servizi ad uso pubblico. Gli insediamenti abitativi eventualmente presenti dovrebbero essere adeguatamente sistemati e, se necessario, mitigati per perseguire la massima integrazione tra le parti, ossia tutto l'insieme degli elementi che contribuiscono al disegno della rete ecologica di livello urbano. Queste aree costituiscono piccoli capisaldi della rete ecologica: conservazione, miglioramento e valorizzazione dei caratteri naturalistici presenti o potenziali richiedono interventi specifici e una corretta gestione ordinaria e straordinaria.

In ambito urbano si dovrebbero infine individuare i **corridoi ecologici**, ossia elementi lineari, naturali e seminaturali, con andamento e ampiezza variabili, costituiti da siepi e filari alberati variamente strutturati, fasce arboreo-arbustive, corsi d'acqua, canali di bonifica, prati lineari, scarpate rinverdite, piantate ecc., caratterizzati da una specifica valenza ecologica o che potrebbero assumerla a seguito di idonee azioni di riqualificazione. I corridoi ecologici in ambito urbano hanno una **funzione di collegamento tra nodi ecologici**, sono veicoli di naturalità in aree prive di tali prerogative e svolgono un ruolo fondamentale per la tutela della biodiversità. Per svilupparsi dovrebbero appoggiarsi e/o inglobare elementi di valore naturalistico esistenti, anche in affiancamento a percorsi viari di qualsiasi genere e livello. In tal caso, adeguatamente strutturati, potrebbero anche svolgere una funzione di mitigazione paesaggistica e ambientale dell'infrastruttura.

All'interno di contesti urbanizzati la pianificazione locale dovrebbe dunque considerare come prioritari gli orientamenti volti a:

- progettare parchi e giardini secondo criteri naturalistici (diversificazione degli ambienti, riduzione degli elementi artificiali, controllo dell'illuminazione notturna, realizzazione di recinzioni costituite da specie arbustive possibilmente edule);
- prevedere l'impianto di alberi e siepi lungo le strade e/o in corrispondenza di piste ciclabili (anche tramite indicazione di valorizzazione e riqualificazione paesaggistica di strade e margini esistenti), con particolare attenzione all'impianto di specie autoctone e caduche in modo da permettere l'ombreggiamento estivo e l'irraggiamento solare invernale;
- prevedere che le aree di compensazione degli impatti, siano realizzate prioritariamente in

funzione del completamento del progetto della rete ecologica;

- incentivare nelle nuove trasformazioni la presenza di quote significative di vegetazione, adottando soluzioni quali per esempio: tetti verdi[14], *rain gardens*, fossi vegetati, dotazione arborea/arbustiva in rapporto alle volumetrie insediate, recinzioni verdi o semipermeabili, superfici permeabili in profondità;
- salvaguardare i varchi tra gli insediamenti esistenti, e previsti, con fasce di vegetazione arborea e arbustiva, o orti urbani, tali da garantire il contenimento dei processi conurbativi;
- valorizzare in senso ecologico le fasce contermini ai principali corridoi della mobilità e tecnologici, eventualmente prevedendo barriere antirumore a valenza multipla (a tal proposito si suggerisce di consultare quanto previsto nella dGR VIII/10974 del 30 dicembre 2009 contenente le "*Linee guida per la progettazione paesaggistica di reti tecnologiche e impianti di produzione energetica in aggiornamento dei Piani di Sistema del PPR*". Il testo è consultabile anche nel PPR – Piani di Sistema - Infrastrutture energetiche a rete) e fossi di guardia vegetati per la raccolta e l'infiltrazione delle acque di dilavamento stradale;
- riqualificare i corsi d'acqua esistenti, inserendoli in un progetto di valorizzazione e salvaguardia;
- interconnettere le aree libere, anche residuali, sia private che pubbliche, all'interno del territorio urbanizzato in modo da valorizzare il sistema verde anche in ambito urbano;
- individuare i corridoi ecologici e un sistema organico del verde (pubblico e privato) di connessione tra il territorio rurale e edificato, verificando i rapporti di frangia e disincentivando la frammentazione del territorio urbanizzato;
- incentivare il mantenimento della vegetazione esistente se di pregio in occasione del recupero di aree dismesse e/o abbandonate tramite l'individuazione delle aree da destinare alla creazione di aree verdi o comunque prevedere almeno il ripristino di pari numero di elementi arboreo-arbustivi in caso di necessità di abbattimento.
- tutelare gli alberi e le alberature monumentali, riconosciuti ai sensi della L 10/2013 e della LR 10/2008.

Per la declinazione alla scala comunale del progetto della RVR che, sebbene non sia cartograficamente identificata è **istituita e disciplinata dall'art. 24 della *Normativa* del PPR,** si rimanda all'*Allegato A, § Piano dei servizi – Servizi verde e paesaggio.*

Con riferimento al comma 7, art. 24 del PPR, i Comuni partecipano all'attuazione della Rete Verde Regionale con la definizione del sistema del verde comunale nei PGT e, in particolare, tramite l'individuazione dei corridoi ecologici e di un sistema organico del verde di connessione tra territorio rurale e edificato (LR 12/05 art. 9 comma 1) coerenti con le priorità, di cui al comma 3 art. 24 del PPR, indicate dalla pianificazione regionale e dai P.T.C. di parchi e province.

[14] Ai sensi dell'art. 3 comma5 della LR 21/21 "5. Le coperture o tetti verdi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), le infrastrutture verdi multifunzionali di cui all'articolo 2, comma 1, lettera d), e gli orti urbani attrezzati pubblici o asserviti, di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e), implementando il sistema del verde urbano e la produzione di servizi ecosistemici, sono attrezzature di interesse generale, la cui realizzazione può concorrere al fabbisogno delle dotazioni per servizi, di cui all'articolo 9 della LR 12/2005, nella misura massima del 10 per cento. Qualora le coperture o tetti verdi siano realizzati su edifici privati, l'impegno alla manutenzione del verde deve essere garantito dal richiedente previa stipula di apposita convenzione con il comune, al fine di beneficiare delle agevolazioni di cui al presente comma. I comuni, con delibera consiliare, possono adeguare il piano dei servizi introducendo le fattispecie di cui al primo periodo e determinandosi in ordine alle relative percentuali".

Per un'adeguata contestualizzazione e attuazione a livello comunale delle due reti regionali (rete ecologica e rete verde) è necessario che i comuni raccolgano le informazioni relative sia alle dinamiche evolutive che hanno determinato l'attuale eco-mosaico (evidenziando gli aspetti più significativi di qualità e criticità, con particolare riferimento ai Siti Natura 2000, ai Parchi e alle aree di maggiore naturalità, al paesaggio e tutti gli "elementi strutturali" che lo connotano alla scala locale), sia alla programmazione di livello regionale e provinciale. Tale sistema di conoscenze dovrebbe essere esteso a un territorio più vasto di quello comunale per garantire la continuità delle reti e permettere, anche attraverso forme di coordinamento con le amministrazioni comunali confinanti, la costruzione di azioni sinergiche per il suo disegno. Una rete ecologica non costituisce infatti un sistema chiuso, capace di sostenersi attraverso scambi interni, ma è un sistema aperto che si rafforza e si sostanzia proprio nel suo essere continuo e interrelato. Per questo, fondamentale è stabilire una gerarchia di ambienti, un disegno portante di habitat capaci di supportare livelli sufficienti di biodiversità, con riferimento ai quali definire le azioni degli strumenti pianificatori. Allo stesso modo il valore della rete verde dipende dalla sua capacità di far scoprire e risaltare relazioni, spesso inconsuete, tra elementi territoriali e paesaggistici di varia natura ma che grazie a questo network possono acquisire nuovo valore e significato da parte delle comunità locali e di altri fruitori.

3.1.2 Trasporto pubblico e mobilità sostenibile

Porsi l'obiettivo di una mobilità sostenibile significa agire su diversi aspetti inerenti le possibili modalità di spostamento a disposizione di cittadini e utenti, attraverso politiche, strategie e interventi mirati a:

- valorizzare il trasporto pubblico, migliorandone l'accessibilità, l'intermodalità, la qualità e le polifunzionalità degli spazi adiacenti e di passaggio;
- garantire il miglioramento delle *performance* del trasporto pubblico su strada;
- incrementare e incoraggiare la mobilità ciclabile e pedonale;
- disincentivare il trasporto privato motorizzato.

Le politiche, le strategie e gli interventi per rendere sostenibile il sistema dei trasporti, anche in coerenza con le previsioni dei Programmi di Bacino approvati dalle Agenzie del TPL e con gli obiettivi di miglioramento della qualità dell'aria definiti nel Piano Regionale degli Interventi per la qualità dell'Aria – PRIA, devono trovare un'efficace guida a livello locale, anche perché la problematica della mobilità si addensa in larga misura nei nodi urbani: le città sono i luoghi dove le interazioni spaziali si intensificano. Al tema riferito alla mobilità è quindi strettamente connesso il tema del governo delle città e del percorso virtuoso che esse devono intraprendere per divenire sistemi più sostenibili sia localmente (relativamente alla salute umana, all'inquinamento atmosferico, acustico, paesaggistico, all'incidentalità stradale e al consumo di suolo), sia globalmente (relativamente ai gas climalteranti).

Il tema della mobilità sostenibile pone dunque la sfida e l'obiettivo di un approccio complessivo e di sistema integrando le sfide relative al governo della mobilità con le strategie di localizzazione delle funzioni abitative, commerciali e lavorative.

I processi di diffusione urbana hanno contribuito a determinare una situazione in cui l'automobile è il mezzo di trasporto preponderante soprattutto per gli spostamenti casa-lavoro. Si tratta di un circolo vizioso nel quale la capillarità della rete viabilistica e l'uso dell'automobile hanno permesso

ai cittadini di spostare la propria residenza o attività all'esterno delle aree più densamente urbanizzate: si è così creata una struttura insediativa connotata da bassa densità e da dispersione e separazione delle funzioni urbane, struttura che il trasporto pubblico non è spesso in grado di servire con frequenze adeguate (se non a fronte di costi molto elevati) e che impone agli abitanti un uso preponderante dell'automobile per gli spostamenti. I fenomeni di congestione generati da tale utilizzo intensivo dell'auto hanno indotto gli amministratori a potenziare e ad ampliare soprattutto le infrastrutture di tipo viario, rendendo così accessibili, e dunque appetibili all'edificazione, nuove zone all'esterno delle agglomerazioni urbane più dense e alimentando ulteriormente la dispersione di residenze e di attività, secondo un processo continuo che si autoalimenta.
La pianificazione del territorio, dal livello sovracomunale a quello locale, costituisce dunque uno degli strumenti complementari alla politica settoriale dei trasporti, sia per influenzare la scelta della modalità di spostamento delle persone, sia per ridurre gli impatti negativi delle infrastrutture stradali e del traffico ad esse connesso.
Per quanto riguarda la scelta modale, la pianificazione del territorio influisce sull'ubicazione delle residenze, dei servizi e delle attività, ossia delle origini e delle destinazioni degli spostamenti. **Concentrando l'edificato in corrispondenza dei nodi di una rete di trasporto pubblico, si può promuovere l'uso di un determinato mezzo di spostamento**. Ogni nuovo ambito di trasformazione anche attuato mediante strumenti di programmazione negoziata deve essere il più possibile accessibile al trasporto pubblico, addensando la localizzazione di attività polarizzanti in contesti ad alta accessibilità ai nodi della rete del trasporto collettivo, in particolare di quello su ferro in sede propria (ferrovie, metropolitane, tramvie).
Ogni nuova trasformazione urbanistica deve garantire in ogni caso, quale condizione essenziale di sostenibilità, l'accessibilità pedonale e ciclistica attraverso collegamenti sicuri e continui alla rete locale, per l'integrazione con il sistema del trasporto pubblico e l'interconnessione alle funzioni pubbliche ed ai servizi.

Nell'ambito dell'accessibilità pedonale alle stazioni ferroviarie o metropolitane o di altre linee di forza del trasporto pubblico (all'incirca 1 km di raggio) dovrebbero essere individuate dalla pianificazione locale le zone strategiche per la polarizzazione di funzioni rare e ad alto afflusso e i nodi di interscambio dovrebbero divenire prioritariamente polarità di funzioni e sistemi di intermodalità con riferimento a tutte le reti di trasporto. Si tratterebbe dunque di concentrare prioritariamente in corrispondenza delle stazioni o fermate della rete di forza del trasporto collettivo, gli ambiti di trasformazione, i poli attrattori e i grandi complessi commerciali e ricreativi, così da costituire nuclei ad alta densità e caratterizzati da usi del suolo misti, che riducano il bisogno di spostamenti aggiuntivi.
Per garantire la valorizzazione, e dunque il successo del trasporto pubblico, occorre incentivare azioni mirate a migliorarne la qualità in un quadro strategico più ampio, volto a perseguire diverse forme di integrazione, prima fra tutte l'integrazione del trasporto collettivo con quello individuale. Tale integrazione all'interno della pianificazione locale si sostanzia in una serie di interventi che dovrebbero riguardare le diverse forme di mobilità e trasporto:

- **pedonale**: occorre minimizzare le distanze che devono essere percorse dalla residenza alla fermata di partenza, e dalla fermata di arrivo alla destinazione; più in generale, la creazione di un

ambiente urbano pulito, sicuro, adeguatamente illuminato, frequentato nelle diverse ore diurne e notturne, e di elevata qualità estetica può stimolare le persone ad apprezzare gli spostamenti a piedi necessari a raggiungere i nodi della rete del trasporto pubblico; ogni nuova trasformazione dev'essere prioritariamente accompagnata da una verifica complessiva di sistema, estesa all'area urbana di riferimento, che ne garantisca l'interconnessione con le funzioni pubbliche rilevanti e i nodi o le fermate del trasporto pubblico;

- **ciclabile**: è fondamentale garantire l'integrazione tra il trasporto pubblico e quello in bicicletta (anche attraverso strutture di bike sharing), perché così si può ampliare il bacino di utenza del trasporto collettivo fino a comprendere anche quei cittadini che non risiedono nelle immediate vicinanze di una fermata o stazione, o che devono recarsi in un luogo non ben servito dal trasporto pubblico stesso: è necessario dunque offrire parcheggi custoditi e servizi di noleggio e riparazione;
- **automobilistica**: in questo caso, per quanto riguarda il trasporto motorizzato privato sono importanti le strutture di park and-ride e le forme di car pooling e di car sharing, queste ultime opportunamente e diffusamente dislocate sul territorio, in modo da essere facilmente raggiungibili dagli utenti; a queste si aggiunge la necessità di prevedere le attrezzature per la mobilità elettrica, quali gli spazi riservati alla fermata e alla sosta dei veicoli elettrici in ricarica e alle infrastrutture dedicate alla ricarica dei veicoli stessi.
  Le colonnine devono essere opportunamente dislocate sul territorio e dotate di prese e potenze compatibili per la ricarica dei diversi veicoli alimentati ad energia elettrica;
- **trasporto collettivo**: la sinergia tra le reti degli autobus, dei tram, delle linee metropolitane e del sistema ferroviario deve riguardare diversi punti tra i quali la creazione di terminali multimodali, che permettano il trasbordo veloce e semplice da un mezzo all'altro in luoghi sicuri e piacevoli, possibilmente dotati di attrezzature a servizio degli utenti.

Tali misure possono **tuttavia** promuovere efficacemente l'uso del trasporto collettivo solo se accompagnate da interventi volti a scoraggiare l'uso dell'automobile a favore di forme di spostamento a basso impatto (trasporto pubblico, mobilità ciclabile e pedonale), quali per esempio quelli che rendono l'uso dell'automobile più costoso in termini temporali e/o finanziari. Tra questi le azioni che le amministrazioni locali potrebbero programmare all'interno dei propri strumenti di pianificazione riguardano, in coerenza con strumenti di pianificazione settoriali quali il PUMS, **l'ampliamento della rete delle corsie riservate ai mezzi del trasporto collettivo, l'adozione in forma generalizzata di una strategia della moderazione del traffico per la messa in sicurezza dello spazio stradale delle aree residenziali e a maggiore presenza di punti di afflusso** (uffici di pubblica utilità, scuole, attrezzature sanitarie, ecc.), **la promozione di zone a traffico limitato e a velocità controllata, la regolazione dell'accesso e della sosta**, eventualmente limitando in determinate zone della città il numero di posti auto disponibili.

Per favorire lo sviluppo della mobilità ciclabile ovvero la scelta della bicicletta quale modalità di trasporto sostenibile in alternativa all'utilizzo dell'auto privata, soprattutto per gli spostamenti di breve distanza casa – lavoro e casa – scuola, in prima istanza è necessario sviluppare una rete portante per i principali spostamenti, connessa con le stazioni/principali fermate del trasporto collettivo e dotata di strutture che ne favoriscano l'utilizzo (segnaletica, parcheggi bici,

illuminazione). A tal fine è utile richiamare la revisione normativa introdotta nel Codice della Strada dal D.L. 76/2020, che ha rimodulato le categorie stradali (art. 2 comma 2 e art. 3 comma 1 D.Lgs. 30 aprile 1992) e ha individuato le categorie delle strade urbane ciclabili (categoria E-bis) e delle corsie ciclabili (12-bis e 12-ter), introducendo semplificazioni utili a risolvere i potenziali ostacoli di natura morfologica e/o strutturali presenti nei tessuti urbani densi. Infatti, solo l'esistenza di una rete articolata e diffusa che crei condizioni di sicurezza e fluidità all'utilizzo della bicicletta può favorire il ricorso alla mobilità ciclabile, in quanto funzionale a rispondere a differenti opportunità di collegamento economico e sicuro per i cittadini.
La rete dovrà trovare adeguata rappresentazione negli elaborati del PGT in termini sia di stato di fatto che di previsione, unitamente alle connessioni a reti di altri Comuni, percorsi ciclabili sovracomunali, provinciali e/o regionali, situazioni critiche da superare. Tale rappresentazione cartografica sarà utile strumento nell'ambito della valutazione della sostenibilità trasportistica delle trasformazioni, con l'obiettivo di addivenire ad un sistema integrato e sostenibile di mobilità.
Risulta altresì fondamentale la verifica dell'integrazione delle nuove trasformazioni nel sistema della mobilità locale, anche ciclabile, e di area vasta, con valutazione in merito all'adeguatezza della rete e delle relative dotazioni in rapporto allo sviluppo urbanistico atteso e con l'individuazione delle conseguenti azioni dirette di implementazione (interventi di messa in sicurezza e completamento della rete viabilistica, ciclabile e pedonale, adeguamento delle fermate del trasporto pubblico, dotazione di attrezzature di interscambio) che garantiscano le connessioni di scala urbana e sovralocale e la sostenibilità trasportistica delle nuove previsioni insediative.
Per quanto concerne il tema della mobilità elettrica, si segnala l'opportunità di avvalersi di ECOMOBS quale strumento di Regione Lombardia offerto alle Pubbliche Amministrazioni per supportare azioni di pianificazione e programmazione del completamento dell'infrastruttura per la ricarica dei veicoli elettrici, beneficiando di una mappatura certificata dello stato di fatto già realizzato sul territorio.

L'altro aspetto su cui la pianificazione del territorio può intervenire per rendere in generale sostenibile la mobilità è quello di **ridurre gli impatti negativi delle infrastrutture stradali e del traffico ad esse connesso.** Gli elementi che dovrebbero essere tenuti in considerazione in fase progettuale riguardano:

- **l'impatto sul paesaggio**, per cui è necessario che il tracciato non interferisca con elementi storico-architettonici e/o paesaggistici di pregio, valutando la possibilità di progettare percorsi preferibilmente in trincea (a tal proposito si rimanda alla consultazione della dGR VIII/8837 del 30 dicembre 2008 contenente le "*Linee guida per la progettazione paesaggistica delle infrastrutture della mobilità in aggiornamento dei Piani di Sistema del PTPR (art. 102-bis della LR 12/2005)*". Il testo è consultabile anche nel PPR – Piani di Sistema – Tracciati base paesistici);
- **l'impatto ambientale**, per cui è necessario prevedere che i nuovi tracciati stradali siano posti a distanza sufficientemente mitigabile dagli insediamenti in funzione degli impatti (acustico, atmosferico) generati dal traffico circolante previsto;
- **l'impatto sul consumo e sugli usi del suolo**, per cui è necessario sia evitare la frammentazione dei campi, seguendo per quanto possibile i tracciati regolatori e le orditure esistenti, sia considerare l'effettivo consumo di suolo e minimizzare le possibili pressioni insediative che

possono nascere in funzione di un nuovo tracciato stradale, tanto più consistenti nelle aree residuali e di difficile utilizzo a fini agricoli;

- **l'impatto sul sistema naturale**, ossia sul sistema delle aree protette e la potenziale interferenza con la rete ecologica di livello sovralocale e locale;
- **l'impatto sulla qualità chimico/fisica ed ecologica** dei corpi idrici, legato alla presenza di inquinanti nelle acque meteoriche che dilavano le infrastrutture della mobilità e l'impatto sulla qualità morfologica in caso di interferenza tra infrastrutture e corpi idrici.
- **l'impatto sul sistema della mobilità dolce,** di cui non dev'essere compromessa la condizione di fruibilità in sicurezza e che dev'essere protetta nella sua funzionalità di rete.

Per quanto riguarda infine la navigazione quale forma di mobilità sostenibile, questa si potrà concretizzare nella creazione di linee di navigazione, non solo a fini turistico-ricreativi, ma anche per gli spostamenti giornalieri di persone e merci, creando stazioni di interscambio con il trasporto collettivo e individuale a basso impatto.

3.2 Determinazione di numero e tipologia di utenti: domanda di servizi

Il Piano dei Servizi in riferimento alla corretta quantificazione dell'offerta deve determinare il numero e le tipologie di utenti dei servizi medesimi, ossia la domanda.

A questo proposito si deve fare riferimento ad una popolazione reale, cioè alla popolazione stabilmente residente nell'ambito del Comune, cui si deve aggiungere la popolazione di nuovo insediamento prefigurata dagli obiettivi di sviluppo quantitativo contenuti nel Documento di Piano, anche in riferimento ai criteri indicati nel PTR integrato ai sensi della LR 31/14, utili alla stima del fabbisogno di nuove superfici residenziali e per altre funzioni.

La modalità di quantificazione delle nuove previsioni viene determinata sulla base di modelli insediativi che possono variare dovendo far riferimento alle specificità dell'ambito locale.

Una terza componente della popolazione, cui fare riferimento nella determinazione del numero degli utenti dei servizi, è quella della popolazione gravitante per motivi di lavoro, studio, turismo ed eventuale utenza di servizi sovraccomunali, quali per esempio le attrezzature sanitarie, universitarie, culturali.

I Comuni con caratteristiche di "polo attrattore", individuati nell'ambito dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale e nel PTR integrato ai sensi della LR 31/14, devono, infatti, prevedere servizi pubblici aggiuntivi per la popolazione e servizi di carattere sovraccomunale.

Analogamente servizi pubblici aggiuntivi devono essere previsti per i Comuni caratterizzati da rilevanti flussi turistici.

Il Piano deve indicare inoltre le infrastrutture e i servizi da assicurare negli ambiti di trasformazione in relazione all'insediamento di strutture di distribuzione commerciale, terziarie, produttive e di servizi caratterizzati da rilevante affluenza di utenti (ospedali, strutture per lo sport e spettacolo, istituti di istruzione superiore ed universitaria, ecc.).

La legge non fornisce alcun tipo di riferimento per la valutazione quantitativa e qualitativa di tali servizi, che deve essere, pertanto, oggetto di specifica determinazione, caso per caso, con riferimento alla tipologia dei singoli interventi, all'utenza indotta e alla localizzazione territoriale, nel rispetto delle eventuali normative di settore.

I dati di valutazione primari su cui il Piano dovrebbe fondare la propria analisi sono costituiti come detto, oltre che dalla popolazione stabilmente residente, anche dallo screening delle necessità di servizi ricorrenti presso le collettività amministrate, che deve tuttavia essere effettuata non esclusivamente in termini quantitativi, bensì operando la ragionata selezione delle tipologie differenziate di bisogni, emergenti in relazione alle caratteristiche di composizione della popolazione e dell'utenza. Si deve cioè riconoscere come fondamentale l'obiettivo di ingenerare la massima interazione tra le scelte istituzionali e la tipicità della domanda esplicitata, ciò che richiede aderenza alle istanze dei gruppi di utenza e alla segmentazione della domanda (per classi di età, fasce di reddito, tipologie di utenza, ecc.). Tale indagine deve, inoltre, prendere in considerazione le esigenze indotte da flussi di utenza, ove esistenti, aggiuntivi rispetto a quelli della popolazione residente (ad es.: pendolarismo lavorativo o scolastico o sanitario, attrattività turistica, ecc.), e definire, altresì la domanda di servizi in termini qualitativamente differenziati in relazione alle diverse tipologie di uso del territorio (residenziale, per attività economiche, per motivi di studio, per svago, ecc.).

In sostanza il PdS, ai fini della determinazione della domanda, deve cercare di:

- quantificare e categorizzare (per tipologia, fasce di età, fasce di reddito, modalità di spostamento) la popolazione residente;
- stimare, sulla base delle previsioni di sviluppo contenute negli atti di PGT, la popolazione di futuro insediamento;
- stimare e categorizzare (per tipologia, fasce di età, fasce di reddito, modalità di spostamento) gli utenti gravitanti sul territorio comunale perché fruitori di servizi (scolastici, culturali, sanitari, amministrativi, ecc.) e di attrattive (di tipo turistico, per lo svago, per il tempo libero, ecc.) di livello sovralocale presenti o previste sul territorio comunale.

3.3 Programmazione economica, operatività e flessibilità

Il Piano dei Servizi si caratterizza, oltre che per una dimensione ricognitiva, anche per una dimensione programmatoria: si configura infatti come atto che coordina e orienta plurimi centri di spesa in funzione di finalità e obiettivi predeterminati e deve esplicitare la sostenibilità dei costi degli interventi individuati. In particolare, **il Piano dei Servizi deve esplicitare la sostenibilità economico – finanziaria delle sue previsioni in relazione alle varie modalità di intervento e alle programmazioni in corso, con particolare riferimento al Programma triennale dei lavori pubblici.**

Il fatto che la legge regionale ponga in evidenza la necessità di una stretta correlazione tra programmazione e sostenibilità finanziaria degli interventi mette in particolare rilievo la funzione di governo del piano, che deve saper coordinare e finalizzare tutte le forze e le risorse della società, pubbliche e private, su progetti concertati e sostenibili. Il Piano dei Servizi rappresenta, in quest'ottica, il punto di partenza e di arrivo dell'azione dei diversi soggetti che operano nel campo dei servizi alla popolazione e alle imprese e, in quanto tale, costituisce il punto di equilibrio tra domanda e offerta di servizi, attraverso il concorso di tutti i soggetti (pubblici, privati, no profit, terzo settore) chiamati a contribuire alla sua realizzazione. In particolare, in coerenza con gli esiti degli approfondimenti sulla sostenibilità trasportistica contenuti nel Documento di Piano (rif. § 2.1.2.), il Piano dei Servizi dovrà comprendere la definizione – per quanto già prefigurabile alla scala dello strumento urbanistico - degli eventuali interventi la cui preventiva messa in esercizio costituisca

condizione per l'attivazione delle nuove funzioni insediate, con indicazione della relativa finanziabilità sia nell'ambito delle risorse attivabili dalla Pubblica Amministrazione che attraverso la realizzazione diretta da parte dei privati.

La **definizione preventiva del quadro degli obiettivi** e delle esigenze facilita la gestione di un confronto concorrenziale fra promotori, così come la valutazione dell'offerta di un singolo promotore da parte dell'Amministrazione Pubblica. È garanzia, inoltre, di trasparenza dell'operato dell'Amministrazione comunale, in quanto fornisce certezze al soggetto privato che, intenzionato a sviluppare un'area, può conoscere e stimare fin dalle prime fasi, i costi relativi al soddisfacimento delle esigenze della popolazione locale e delle dotazioni di servizi pubblici o di interesse generale derivanti dalla trasformazione dell'area.
Il Piano dei Servizi deve porre adeguata attenzione anche agli **aspetti operativi** comunicando le aspettative che la cittadinanza, attraverso la sua rappresentanza amministrativa, proietta in un futuro a breve e medio termine, per un miglioramento della qualità della vita e della struttura dei servizi della comunità locale. La fase operativa rappresenta il momento in cui l'Amministrazione dopo aver identificato i bisogni da soddisfare con attrezzature o in altre forme, sceglie **a quali bisogni rispondere in modo diretto**, nell'ambito delle proprie disponibilità e capacità di bilancio, **o attraverso meccanismi di tipo perequativo – compensativo e di incentivazione**, e quelli per i quali consentire l'intervento dell'operatività privata, tramite formule di **convenzionamento, accreditamento o semplicemente di vincolo funzionale**[15].
Alla convinzione che alla crescita della domanda si debba far fronte attraverso un potenziamento quantitativo dell'offerta, realizzando un adeguato stock di nuove attrezzature, si deve sostituire l'idea che il potenziamento dell'offerta possa essere perseguito attraverso una **migliore gestione delle attrezzature esistenti, privilegiando gli aspetti organizzativi e funzionali** (standard prestazionali) rispetto a quelli fisici e edilizi (standard quantitativi). Di conseguenza gli interventi dovrebbero riguardare sia la ristrutturazione e la migliore organizzazione dei servizi esistenti, puntando in particolar modo a mettere a sistema una serie di attrezzature e di prestazioni erogate, secondo gli obiettivi delle specifiche istituzioni di gestione, sia la realizzazione di nuovi servizi, anche a risposta di nuovi bisogni insorgenti da parte dei cittadini e delle imprese. Ad una prima identificazione delle criticità presenti e dei requisiti di localizzazione e dimensionamento degli interventi di riassetto dovrebbe seguire una valutazione del rapporto tra servizi e organizzazione urbana, dai quali dipende un corretto inquadramento urbanistico delle problematiche evidenziate.
Il Piano dei Servizi infine è da intendere come documento **caratterizzato da una certa dinamicità**, sia rispetto ai servizi da erogare (e quindi alla domanda), sia rispetto ai tempi in cui erogarli (e quindi alle risorse necessarie e disponibili). Questo non facilita la programmazione e la gestione del Piano,

[15] La valutazione dei servizi al fine dell'asservimento, convenzionamento o accreditamento deve avvenire in base ai criteri generali che definiscono l'interesse pubblico dell'intervento nonché in base alla tipologia del servizio. In ogni caso dovrà riguardare:

- la qualità della prestazione resa, anche in relazione a standard nazionali/regionali; l'accessibilità a garanzia del soddisfacimento dei bisogni di differenti tipologie di utenti, almeno in termini di: orari di apertura, regimi tariffari, adesione a iniziative e disponibilità di spazi per attività promosse dal Comune;
- la relazione con il territorio, in particolare con il quartiere, la frazione, i Comuni appartenenti allo stesso ambito o i cui cittadini gravitano sui servizi di uno stesso Comune polo, anche mediante collaborazione con associazioni e soggetti no-profit;
- il bilanciamento economico fra benefici pubblici e privati garantendo che la prestazione resa sia equiparabile in termini monetari al vantaggio ottenuto dall'operatore privato.

ma costituisce la condizione base da cui partire per evitare che il piano si esaurisca in un'elencazione di azioni e attività specifiche da realizzare in tempi rigidamente previsti, che sicuramente non potrà essere attuato in tale forma. È necessario quindi integrare le diverse fonti possibili in una previsione "mappata", almeno per quanto riguarda i servizi localizzabili e le reti individuabili sul territorio, per quanto riguarda i servizi aspaziali, e nell'individuarne i diversi scenari temporali di realizzazione in relazione alla trama di rapporti che l'Amministrazione Comunale può indirizzare e coordinare. A tal fine l'ausilio di un **sistema informativo che colleghi il bilancio del Piano dei Servizi con le previsioni di sviluppo del territorio** può essere un utile sostegno anche all'attività di monitoraggio e per la conseguente rimodulazione del Piano dei Servizi. La dimensione programmatoria e dinamica del Piano dei Servizi facilita comunque il rinvio a specifici piani di settore dell'approfondimento di molteplici aspetti quali la mobilità, l'uso del sottosuolo, l'edilizia residenziale pubblica, l'edilizia scolastica.

3.4 Gli elaborati del Piano dei Servizi

La collocazione spaziale dei servizi esistenti e di progetto e le relative interrelazioni con il tessuto urbano, con il sistema della mobilità pubblica, privata e ciclabile con la rete ecologica e la rete verde comunali, devono essere rappresentate preferibilmente ad una scala non inferiore a 1:10.000 e con riferimento all'intero territorio comunale. Rappresentazioni di maggior dettaglio, indicativamente alla scala 1: 2.000, si rendono necessarie soprattutto negli ambiti urbani. Tali rappresentazioni devono in ogni caso risultare congruenti con le planimetrie del Piano delle Regole e con la Tavola delle Previsioni di Piano.

Gli elaborati che producono effetti conformativi sul regime giuridico dei suoli devono essere individuati in modo chiaro e inequivocabile.

Il Piano dei Servizi richiede inoltre una normativa di disciplina attuativa, oltre che la redazione di una relazione descrittiva contenente il quadro conoscitivo dei servizi presenti sul territorio (anche quelli di tipo aspaziale), la valutazione dei bisogni locali (ed eventualmente sovralocali), le tipologie e la quantificazione degli utenti, il livello di soddisfazione della domanda, le nuove previsioni, il progetto del sistema dei servizi, compresi quelli per la mobilità, il programma di riqualificazione dei servizi esistenti e il programma di fattibilità e gestione di quelli previsti in rapporto al programma triennale delle opere pubbliche, così come in rapporto ai differenti piani di settore.

CAPITOLO 4 - PIANO DELLE REGOLE

Il Piano delle Regole (PdR) disciplina, in coerenza con le indicazioni del Documento di Piano:

- il tessuto urbano consolidato (cioè le *parti di territorio su cui è già avvenuta l'edificazione o la trasformazione dei suoli, comprendendo in essi le aree libere intercluse o di completamento*);
- le aree destinate all'agricoltura nonché quelle di valore paesaggistico-ambientale e paesaggistico;
- eventuali aree non assoggettabili a trasformazione urbanistica.

Esso pertanto completa, insieme al Documento di Piano e al Piano dei Servizi, la disciplina urbanistica dell'intero territorio comunale.

Il Piano delle Regole verifica e quantifica inoltre il consumo di suolo in corso e programmato sul territorio comunale, attraverso la Carta del Consumo di suolo, di cui alla lettera e-bis) comma 1 art. 10 della LR 12/05.

La disciplina del Piano delle regole, come quella del Piano dei Servizi, **è conformativa del regime giuridico dei suoli:** essa deve implementare operativamente gli obiettivi, gli indirizzi e gli eventuali criteri definiti dal Documento di Piano, garantendo così l'effettiva coerenza del sistema territoriale, sia nelle sue componenti insediative, rurali, ambientali e infrastrutturali, sia rispetto agli obiettivi di sostenibilità generale individuati dal DdP.

Il vincolo di **coerenza tra la disciplina del Piano delle Regole e i contenuti del Documento di Piano** costituisce un elemento fondamentale di tale atto. Questo vincolo, infatti, consente alle **indicazioni degli atti di pianificazione di scala sovracomunale** (ad esempio gli obiettivi dettati dal PTR per i Sistemi Territoriali oppure le indicazioni e le prescrizioni del PPR e dagli altri atti di pianificazione di scala territoriale - PTCP, PTM, PTC dei parchi regionali, PTRA, PRIA, ecc...), **recepiti e implementati alla scala comunale dal Documento di Piano,** di **acquisire una reale efficacia operativa**, con particolare riferimento agli obiettivi di tutela, valorizzazione e riqualificazione del territorio comunale e dei suoi valori paesaggistici locali.

Al fine di assicurare la corretta integrazione tra le diverse componenti del sistema territoriale (sistema insediativo, sistema rurale e ambientale e sistema infrastrutturale), anche in coordinamento con il Piano dei Servizi, il PdR disciplina:

- gli aspetti funzionali, insediativi, tipologici, morfologici e prestazionali, del **tessuto urbano consolidato,** con particolare attenzione alla rigenerazione e alla qualità urbana;
- l'assetto delle aree del **sistema rurale e ambientale,** le loro modalità d'uso e di trasformazione a fini agricoli, anche sotto l'aspetto della salvaguardia delle componenti paesaggistico/ambientali presenti (zone tutelate per legge), coordinando in particolare la propria disciplina con quella del Piano dei servizi, relativamente ai corridoi ecologici e al sistema del verde di connessione tra territorio rurale e quello edificato (di sua competenza in base a quanto indicato al comma 1 art. 9 LR 12/05);
- eventuali **aspetti insediativi, tipologici e morfologici delle aree e degli edifici destinati a servizi** (ad esempio rispetto ai servizi abitativi pubblici o sociali di cui alla LR 16/2016), **per quanto non già compiutamente normato dal PdS**;

- eventuali aspetti connessi alle componenti del **sistema infrastrutturale per la mobilità** (viaria, ciclabile, pedonale, su ferro, ecc) o per attrezzature tecnologiche, **per quanto non già compiutamente disciplinato al PdS**.

Il Piano delle Regole, dunque, disciplina **sia il territorio urbanizzato**, dove il tessuto urbano consolidato necessita di interventi conservativi, integrativi o sostitutivi, oppure di interventi di completamento o di rigenerazione (anche a supporto delle individuazioni effettuate dal Ddp ai sensi della lettera e quinquies) comma 2 art. 8 LR 12/05), **sia il territorio non urbanizzato e non urbanizzabile** perché destinato all'agricoltura o perché non suscettibile di trasformazione urbanistica.

Ulteriormente spetta al Piano delle Regole il compito:

- di disciplinare, in coordinamento con il Piano dei Servizi e sulla base dei criteri definiti dal Documento di Piano, gli **eventuali meccanismi perequativi o compensativi** (ai sensi dell'art. 11 LR 12/05) previsti dal PGT all'esterno degli Ambiti di Trasformazione, per la cessione gratuita al Comune delle aree destinate alla realizzazione di opere di urbanizzazione o di servizi e attrezzature pubbliche o di interesse pubblico o generale;
- di individuare le parti del territorio comunale o le tipologie di edifici o di intervento escluse dall'applicazione delle disposizioni inerenti il recupero abitativo dei sottotetti esistenti, ai sensi dell'art. 65 della LR 12/2005 e successive modifiche.

Pur se non espressamente previsto dalla LR 12/2005, appare opportuno che il Piano delle Regole riporti, a fini ricognitivi:

- gli ambiti di esclusione dall'applicazione della LR 7/2017 – *Recupero dei vani locali seminterrati esistenti* – ai sensi dell'art. 4 della stessa legge;
- gli ambiti di esclusione dall'applicazione della disciplina per il recupero dei piani terra, ai sensi della LR 18/19, art. 8, c. 2;
- le aree o i singoli immobili esclusi dall'applicazione dell'incremento dell'indice di edificabilità massimo del PGT (LR 12/2005, art. 11, c.5), ai sensi dalla LR 12/2005, art. 11, c. 5-quater;
- gli ambiti del territorio comunale ai quali non si applicano le disposizioni di cui alla LR 12/2005, art. 40 bis, commi 5, 6 e 10, ai sensi del comma 1 del medesimo articolo;
- i luoghi sensibili e le relative distanze di rispetto per la nuova collocazione di apparecchi per il gioco di azzardo lecito di cui alla LR 8/2013 nonché della dGR 1274/2014.

Ulteriormente, il PdR potrebbe anche declinare, con modalità operative, la disciplina degli usi temporanei di cui all'art. 51 bis LR 12/05. Sebbene tale disciplina sia autonoma rispetto a quella del PGT, potrebbe comunque manifestarsi la necessità di normare i casi di inammissibilità di alcuni usi temporanei in particolari contesti.

Il Piano delle Regole, infine, integra nella propria disciplina, secondo le necessità, gli Ambiti di trasformazione di cui sia già stato approvato il Piano Attuativo e sottoscritta la relativa Convenzione.

4.1 Recepimento dei contenuti prescrittivi sovracomunali

Il Piano delle Regole, basandosi sul quadro conoscitivo/ricognitivo del territorio comunale definito dal Documento di Piano e sulla scorta di eventuali ulteriori indagini conoscitive, su una base cartografica alla scala indicativa 1: 2.000, e in ogni caso non inferiore a 1:10.000 individua e recepisce le previsioni sovracomunali, prevalenti e vincolanti, contenute nel PTR e nel PPR, nei PTRA, nei PTCP e nel PTM, nei PTC dei Parchi regionali e negli altri piani di settore (es. Piano di Bacino). Tale recepimento deve risultare dalla tavola dei vincoli del piano.

Occorre evidenziare che la verifica complessiva delle indicazioni sovracomunali (obiettivi, criteri e altre indicazioni per la pianificazione comunale) è in capo al Documento di Piano, che ne determina le modalità di recepimento negli atti del PGT. Il Piano delle Regole concorre a rendere effettivo tale recepimento, anche con carattere conformativo, individuando e precisando le previsioni immediatamente prevalenti contenute negli atti di pianificazione sovracomunale. In via esemplificativa ci si riferisce alle previsioni contenute:

a) nel PTR con particolare riferimento agli obiettivi regionali di difesa del suolo e per le previsioni qualificate, dallo stesso PTR, immediatamente prevalenti ai sensi del comma 5 art. 20 della LR 12/2005;

b) nel PPR con particolare riferimento alle norme del Titolo III della normativa del PPR – "*Disposizioni immediatamente operative*";

c) nei PTRA, laddove siano individuati elementi (infrastrutture di scala sovraccomunale, aree di trasformazione o poli insediativi sovraccomunali, fasce di rispetto o vincoli alle trasformazioni) obbligatoriamente da recepire nella pianificazione comunale;

d) nei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali o nel Piano Territoriale Metropolitano, con particolare riferimento alle previsioni in materia di:
   - tutela dei beni ambientali e paesaggistici ivi formulate in adeguamento al PPR o negli altri casi previsti dall'art. 77 della LR 12/2005;
   - localizzazione delle infrastrutture riguardanti il sistema della mobilità, qualora espressamente indicate dal PTCP con efficacia prescrittiva e prevalente ai sensi della lett. b) comma 2 art. 18 della LR 12/05;
   - ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico individuati dai PTC/PTM di Province e CM ai sensi del comma 4 art. 15 LR 12/05, fatta salva la facoltà di apportare rettifiche, precisazioni e miglioramenti derivanti da oggettive risultanze riferite alla scala comunale;
   - aree soggette a tutela o classificate a rischio idrogeologico e sismico, delle opere prioritarie di sistemazione e consolidamento, nei soli casi in cui la normativa e la programmazione di settore attribuiscano alla provincia la competenza in materia con efficacia prevalente;

e) nei Piani Territoriali di Coordinamento dei Parchi Regionali, se contenenti norme o previsioni immediatamente prevalenti;

f) negli altri piani di settore sovracomunali a carattere prescrittivo e prevalente (Piano di Indirizzo Forestale, Piano di Bacino e relativi stralci quali il Piano di Assetto Idrogeologico e il Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni, Piano di Tutela delle Acque e i relativi Progetti Strategici di Sottobacino (ove presenti) che, ai sensi dell'art 55 bis della LR 12/05, costituiscono "*riferimento unitario della programmazione regionale, in particolare per la redazione dei contratti di fiume di cui all'articolo 45, comma 9, della LR 26/2003, e per la pianificazione comunale e provinciale*", ecc....).

Il Piano delle Regole individua, inoltre, le aree e gli immobili assoggettati a tutela in base alla normativa statale e regionale con particolare riferimento:

- agli immobili definiti come beni culturali da tutelare ai sensi degli articoli 10 e 11 del D.Lgs. 42/2004, nonché agli immobili assoggettati a prescrizioni di tutela indiretta ai sensi dell'art. 45 dello stesso decreto legislativo;
- agli immobili e alle aree definiti come beni paesaggistici da tutelare ai sensi del D.Lgs 42/2004, individuati dal Piano Paesaggistico Regionale e consistenti in:
  - immobili e aree di notevole interesse pubblico, di cui all'art. 136;
  - aree tutelate per legge, di cui all'articolo 142;
- alle aree regionali protette ai sensi della LR n. 86/83 e della LR 28/2016;
- alle Zone Speciali di Conservazione (ZSC) o ai Siti di Interesse Comunitario (SIC) ai sensi della Direttiva 92/43/CE (allegato A della DGR 8 agosto 2003, n. 7/14106) nonché le Zone di Protezione Speciale (ZPS) ai sensi della Direttiva 79/409/CE individuate con dGR 18 aprile 2005, n. 7/21233. In caso di presenza di ZSC, SIC e ZPS, la predisposizione del PGT deve essere accompagnata ed integrata con uno specifico studio di incidenza;
- alle aree e gli edifici a rischio di incidente rilevante ai sensi del D.M. 9 maggio 2001 e dGR 6 febbraio 2004, n. 7/16320;
- a tutti gli altri vincoli sovraordinati che gravano sul territorio.

Il Piano delle Regole, infine, deve contenere, ai sensi dell'art. 57, comma1, lettera b) della LR 12/05, come definito dalla dGR 2616/2011, così come integrata dalla dGR 6738/2017, l'individuazione delle aree a pericolosità geologica, idrogeologica e sismica, attraverso la cartografia di sintesi, dei vincoli, della pericolosità sismica locale, della fattibilità geologica e la carta PAI – PGRA della componente geologica, adeguata ai sensi della Pianificazione di Bacino (PAI e PGRA), nonché le relative limitazioni e prescrizioni.

4.2 Individuazione degli ambiti e delle aree da assoggettare a specifica disciplina

Il Piano delle Regole, su una base cartografica di dettaglio alle scale indicative 1:2.000 – 1:5.000, deve disciplinare gli ambiti del tessuto urbano consolidato, costituiti dall'insieme delle parti di territorio su cui è già avvenuta l'edificazione o la trasformazione dei suoli, ivi comprese le aree libere intercluse o di completamento.

Ai fini delle attività di monitoraggio e condivisione dei dati sul consumo di suolo e per esigenze di omogeneità delle relative banche dati di scala Regionale e Provinciale è opportuno che **il tessuto urbano consolidato sia definito da un perimetro che ricomprenda al suo interno tutti gli elementi**

del sistema edificato (edifici, strade, servizi, aree libere intercluse o di completamento non interessate da ambiti di trasformazione del DdP), restituito **per ogni nucleo insediativo distinto o isolato** presente sul territorio comunale, anche al fine di rispondere alle specifiche tecniche di consegna digitale del PGT.

All'interno del tessuto urbano consolidato il Piano delle regole deve individuare e disciplinare:

a) i **nuclei di antica formazione**, individuati sulla base di adeguate analisi utili a riconoscere la valenza storica e il valore testimoniale dei diversi elementi che lo compongono, per i quali deve essere dettata una puntuale normativa relativa alle modalità di intervento, ai criteri di riqualificazione e valorizzazione paesaggistica (cfr. l'Allegato A al presente documento), alle condizioni di ammissibilità per eventuali interventi integrativi o sostitutivi, alla caratterizzazione funzionale;
b) le diverse **parti di territorio urbanizzato** con caratteristiche tipologiche o funzionali riconoscibili, per le quali è necessario precisare (anche in riferimento alle **definizioni uniche** introdotte dal **Regolamento Edilizio Tipo** di cui alla dGR 24 ottobre 2018 - n. XI/695) i principali parametri edificatori (indici di edificazione, di copertura, di altezza, ecc..) e i requisiti qualitativi degli interventi, ivi compresi quelli di integrazione paesaggistica (cfr. l'Allegato A al presente documento) e di efficienza energetica.

In virtù del principio di coerenza tra DdP e PdR, all'interno del TUC devono anche essere opportunamente disciplinate le aree da destinare ad **attività produttive e logistiche** già individuate dal DdP ai sensi della lettera e sexies comma 2 art. 8 LR 12/05, attribuendo a tali individuazioni il necessario carattere conformativo e le necessarie regole attuative.

Per le **aree destinate all'esercizio dell'attività agricola** il PdR deve prestare attenzione:
a) alla preservazione dei suoli a più elevato valore agroforestale favorendo la contiguità e la continuità territoriale del sistema rurale anche a livello intercomunale (in particolare per i Comuni che si relazionano con i Sistemi Territoriali Pedemontano, della Pianura Irrigua e dei Grandi Fiumi);
b) alla corretta strutturazione delle aree agricole, poste ai margini dell'urbanizzato e che costituiscono l'elemento di presidio della transizione tra sistema urbano e sistema rurale e ambientale (in particolare per i Comuni che si relazionano con i Sistemi Territoriali Metropolitano e Pedemontano);
c) alla necessità di contrastare i processi di ulteriore frammentazione dello spazio rurale e del sistema poderale delle aziende agricole, evitando previsioni insediative che erodano i caratteri di compattezza e continuità dei sistemi agro-forestali (in particolare per i Comuni che si relazionano con i Sistemi Territoriali Pedemontano e della Pianura Irrigua);
d) alla conservazione e alla valorizzazione ambientale e paesaggistica (cfr. l'Allegato A al presente documento), alla difesa dal dissesto idrogeologico e dal degrado del territorio, (in particolare per i Comuni che si relazionano con i Sistemi Territoriali della Montagna, dei Laghi e dei Grandi Fiumi);

e) alla disciplina specifica di eventuali aree agricole intercluse nel tessuto urbanizzato che il PGT ritenga di dover confermare come ambiti rurali per particolari esigenze di caratterizzazione o valorizzazione territoriale o per la salvaguardia di specifiche peculiarità paesaggistico o di produzione agricola;
f) all'individuazione, ai sensi degli articoli 10, comma 4, lettera a), numero 3), e 10 bis, comma 8, lettera a), numero 2), degli edifici esistenti non più adibiti ad usi agricoli distinguendo, eventualmente, quelli dismessi o abbandonati sui quali è incentivato il recupero ai sensi dell'art. 40 ter della LR 12/2005, anche mediante perizia asseverata.

Questo approccio di particolare "attenzione" per il **sistema rurale** deve assumere anche gli ulteriori eventuali obiettivi, criteri o modalità operative dettati dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale o dal Piano Territoriale Metropolitano.

Per le **aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologico** ritenute meritevoli di valorizzazione a livello locale dovranno trovare applicazione le modalità indicate nell'Allegato A al presente documento.
Si sottolinea che anche le aree destinate all'esercizio dell'attività agricola possono assumere il carattere di "aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche", soprattutto quelle che si relazionano e si integrano con il sistema ambientale o con il sistema urbano e che possono assumere ruoli importanti per la costruzione della Rete Ecologica o della Rete Verde Comunale, di supporto a più efficaci limitazioni di consumo del suolo agricolo.

Il Piano delle Regole deve individuare e disciplinare anche:
1) le aree non soggette ad interventi di trasformazione urbanistica, descritte al successivo paragrafo 4.4.4.;
2) le aree a pericolosità geologica, idrogeologica e simica tramite la cartografia di sintesi, pericolosità sismica locale, della fattibilità geologica, la carta PAI - PGRA, individuate nella componente geologica;
3) gli altri vincoli presenti sul territorio comunale, ad integrazione e maggior dettaglio rispetto alle indicazioni sovraordinate;
4) le aree e gli edifici a rischio di compromissione o degrado, che richiedono una particolare attenzione manutentiva e una disciplina degli interventi di recupero e valorizzazione;
5) le eventuali opere edilizie incongrue presenti nel territorio agricolo e negli ambiti di valore paesaggistico individuando, ai sensi del comma 9 art. 4 LR 31/14, l'entità dei diritti edificatori riconosciuti per gli interventi volontari di demolizione e contestuale permeabilizzazione dei suoli, nonché gli ambiti del tessuto urbano consolidato in cui tali diritti possono essere trasferiti. A tal fine, oltre a quanto normato dal comma 9 art. 4 LR 31/14, vigono i criteri definiti dall'allegato 1 alla dGR 18 novembre 2016 - n. X/5832 - *Criteri per l'identificazione nei piani di governo del territorio delle opere edilizie incongrue presenti nel territorio agricolo e negli ambiti di valore paesaggistico (art. 4, comma 9, LR 31/2014).*

Sembra infine opportuno richiamare l'attenzione su possibili riflessi connessi all'eventuale individuazione, nel PdR, di edifici degradati o abbandonati.

Premesso che eventuali simili individuazioni (effettuate dai Comuni ai sensi dell'art. 40 bis LR 12/05 e non) dovrebbero confluire nel Piano delle Regole (trattandosi di individuazioni "autonome" dal PGT e soggette a possibili aggiornamenti annuali), deve comunque evidenziarsi che il comma 1 art. 40 bis estende il regime di deroga al PGT anche al caso di edifici critici o abbandonati individuati dallo stesso PGT. Il che rende opportuna la necessità di strutturare in modo adeguato la norma del PdR al fine di evitare potenziali cortocircuiti, nelle successive fasi di gestione del piano, tra indicazioni del PdR e i meccanismi di deroga automatica previsti dall'art. 40 bis LR 12/05.

4.3 Riduzione del Consumo di suolo e Piano delle regole

Sebbene la LR 12/05, come modificata e integrata dalla LR 31/14 e s.m.i, assegni al Documento di Piano la quantificazione del *grado di intervenuto consumo di suolo* nonché la definizione della *soglia comunale di consumo del suolo* (quale somma delle previsioni contenute negli atti del PGT) e *l'illustrazione delle soluzioni prospettate per conseguire la massima compatibilità tra i processi di urbanizzazione in atto e l'esigenza di ridurre il consumo di suolo e salvaguardare lo sviluppo delle attività agricole* (*lett. b-ter) comma 2 art.8*), **al Piano delle Regole è assegnato un ruolo centrale,** tecnico e pianificatorio, **nell'attuazione della politica di riduzione del Consumo di suolo**.
Ci si riferisce, in particolare:

- alla *Carta del Consumo di suolo*, che costituisce elaborato obbligatorio del PdR - lett. e-bis) comma 1 art. 10 LR 12/05;
- ai riflessi pianificatori, nel PdR, sottesi alla definizione di *Bilancio ecologico del suolo* - lett. d) comma 1 art. 2 LR 31/14).

4.3.1 Carta del Consumo di suolo

Ai sensi della lett. e-bis) comma 1 art. 10 LR 12/05 la *Carta del consumo* di suolo costituisce "*parte integrante di **ogni variante del PGT che prevede consumo di suol**o **o anche un nuovo documento di piano**. L'approvazione della Carta del consumo di suolo* [...] inoltre […] *costituisce presupposto necessario e vincolante per la realizzazione di interventi edificatori, sia pubblici sia privati, sia residenziali, sia di servizi sia di attività produttive, comportanti, anche solo parzialmente, consumo di suolo".*
In linea astratta nelle varianti relative solo al Piano delle Regole e/o al Piano dei Servizi la Carta del Consumo di suolo non sarebbe quindi obbligatoria (in quanto tali varianti non possono comportare un Bilancio ecologico del suolo superiore a zero). Tuttavia:

- ai sensi dei *Criteri generali per la redazione della carta del Consumo di suolo* dell'Integrazione del PTR alla LR 31/14, la Carta del Consumo di suolo **deve contenere** ... *la verifica del bilancio ecologico del suolo di cui all'art. 2 comma 1 lettera d) della LR 31/2014, formulata nel rispetto dei **criteri qualitativi per la pianificazione comunale.*** Tali criteri possono essere verificati compiutamente solo con la produzione della Carta del Consumo di suolo;
- la *Carta del Consumo di suolo* è l'unico strumento efficace per la condivisione con le Province/CM, nel ruolo loro delegato dal comma 4 art. 5 LR 31/14, delle verifiche sul Consumo di suolo e del BES.

Pertanto, a prescindere dai casi di obbligatorietà formale, la Carta del Consumo del Suolo dovrebbe essere prodotta anche nel caso di sole Varianti al PdR o al PdS significativamente estese.

Nel merito delle modalità di costruzione della carta del Consumo di suolo si richiama che, ai sensi della lett. b-bis comma 2 art. 19 LR 12/05, i **criteri, gli indirizzi e le linee tecniche** per la redazione unificata della Carta del consumo di suolo sono **dettati del PTR integrato alla LR 31/14** (capitolo 4 del fascicolo "Criteri per la politica di riduzione del consumo di suolo") approvato con dCR n. 411 del 19/12/2018 pubblicata il 13 marzo 2019 sul BURL n. 11, Serie Avvisi e concorsi, poi aggiornato con dCR n. 2064 del 24/11/2021 pubblicata il 7 dicembre 2021 sul BURL n. 49, Serie Ordinaria.

Fatto salvo il richiamo ai criteri di cui sopra, per la redazione della Carta del Consumo del suolo, appare comunque opportuno sottolineare che:

- data la natura e il numero delle informazioni da restituire, gli elementi di carattere quantitativo e qualitativo della Carta del consumo di suolo sono rappresentati su una o più cartografie da elaborare almeno alla scala 1:10.000; in esse devono essere rappresentati lo stato di fatto e quello di diritto dei suoli (**alla data del 2 dicembre 2014**, di entrata in vigore della LR 31/14, **e alla data di redazione delle successive varianti al PGT**) desunti dagli strumenti di pianificazione comunale e sovracomunale e la sintesi degli elementi relativi al "*grado di utilizzo dei suoli agricoli e le loro peculiarità pedologiche, naturalistiche e paesaggistiche*";
- rispetto allo stato di fatto e di diritto, l'intero territorio comunale deve essere classificato secondo le tre macro-voci *"superficie urbanizzata"*, *"superficie urbanizzabile"*, *"superficie agricola o naturale"*;
- oltre alle tre macro-voci fondamentali deve restituire anche gli altri elementi richiesti espressamente dalla norma, così come già ripresi dai criteri del PTR integrato alla LR 31/14 ("…, *le aree dismesse, da bonificare, degradate e sottoutilizzate, i lotti liberi, le superfici oggetto di progetti di recupero o di rigenerazione urbana*" - lett. e bis) art. 10 della LR 12/05);
- alle voci di cui sopra si sovrappongono, se presenti, gli *ambiti della rigenerazione* individuati dal DdP ai sensi dell'art. 8 LR 12/05 o le altre *superfici oggetto di progetti di recupero* eventualmente individuati dal PdR o dal PdS.

In chiusura si evidenzia che (come specificato nei criteri del PTR integrato alla LR 31/14 – aggiornamento 2021 - paragrafo 4.1) sono soggetti alle verifiche di Consumo di suolo e BES non solo le procedure ordinarie di Variante al PGT, ma anche i procedimenti "speciali" previsti dalla legislazione nazionale o regionale che possano comportare, di fatto, un possibile consumo di suolo (come ad esempio nei casi di cui al comma 15 art. 9 della LR 12/05, dell'art. 95-bis della LR 12/05 o dell'approvazione di progetti di opere pubbliche ai sensi del combinato disposto del comma 1 art. 7 della LR 3/2009 e del comma 1 art. 10 del DPR 327/01).
In tali casi, però, i *Criteri* del PTR 31/14 ammettono la possibilità di procedere alla verifica del bilancio ecologico del suolo e alle eventuali azioni per il suo rispetto in occasione della prima variante generale al PGT.

4.3.2 Bilancio ecologico del suolo

Come già indicato al precedente paragrafo, a seguito dell'approvazione dell'integrazione del PTR alla LR 31/14 anche le varianti al Piano delle regole (e del Piano dei Servizi) sono soggette alla verifica dell'eventuale Consumo di suolo.

In questi casi, infatti, la verifica del Bilancio ecologico del suolo (lett. d) comma 1 art. 2 LR 31/2014) potrebbe riguardare sia l'eventuale mutamento di destinazione delle aree agricole verso altre funzioni (e viceversa) sia quello di eventuali altre aree interne al Tessuto Urbano Consolidato (se superiori alle dimensioni definite dai criteri del PTR 31/14 per classi dimensionali di comuni).

Come già sopra indicato, pertanto, la documentazione di tali varianti dovrà esplicitare le verifiche di consumo di suolo e di bilancio ecologico del suolo, comprensive di tutte le valutazioni connesse alla qualità dei suoli indicate dall'integrazione del PTR alla LR 31/2014. Verifiche che, come detto al precedente paragrafo 4.3.1, possono essere efficacemente restituite dalla Carta del CdS, a prescindere dai casi di sua obbligatorietà.

Lo stesso dicasi per i procedimenti "speciali richiamati" al precedente paragrafo, fatta salva la possibilità di demandare le conseguenti azioni di rispetto del BES in occasione della prima variante generale al PGT.

È opportuno specificare che la verifica del BES deve comunque garantire, in maniera distinta, il rispetto della soglia di riduzione del Consumo di suolo da applicarsi in riferimento agli AT su suolo libero del PGT 2014. È quindi da chiarire che l'eventuale cambio di nomenclatura o classificazione degli originari Ambiti di trasformazione su suolo libero vigenti alla data del 2 dicembre 2014 non sottrae il Comune dal rispetto della soglia di riduzione del Consumo di suolo ivi stabilita (ed eventualmente integrata dai PTCP/PTM) con riferimento all'originaria superficie coinvolta negli AT su suolo libero.

4.4 Contenuti Normativi

4.4.1 Tessuto urbano consolidato

All'interno del Tessuto urbano consolidato il Piano delle Regole declina operativamente i temi strategici dettati dal DdP, promuovendo il riuso, il recupero e la rigenerazione urbana del TUC, in alternativa alla trasformazione di aree libere: con ciò supportando le più generali azioni di riduzione del CdS operate dal DdP. Esso, inoltre, detta le regole operative per la valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio urbano, quali strumenti di qualificazione del territorio.

Il Piano delle Regole, pertanto, è lo strumento che deve governare la struttura urbana, garantendone la qualità anche in relazione alle peculiarità che la caratterizzano e assicurando l'ottimale integrazione tra le diverse funzioni insediate o insediabili: a tal fine esso deve fornire le regole prestazionali nonché i requisiti e i riferimenti per la progettazione che siano in grado di garantire la qualità della città, la tutela dei centri storici e l'assetto equilibrato del tessuto consolidato, anche in termini funzionali, morfologici e tipologici.

Il Piano delle Regole deve pertanto disciplinare le trasformazioni ammissibili attraverso parametri di tipo quali/quantitativo, morfologico, funzionale e prestazionale. Tali parametri possono essere definiti per singoli interventi o per ambiti più ampi, individuati sulla base delle caratteristiche specifiche del territorio.

Attraverso i suddetti elementi il Piano delle Regole:

- disciplina l'assetto morfologico per parti di tessuto urbano che risultano omogenee per caratteristiche funzionali, insediative, ambientali e di paesaggio urbano;
- definisce norme differenziate in relazione alla diversità degli edifici e dei luoghi (tipologie edilizie, caratteri e qualità delle aree pertinenziali, rapporto tra tessuti urbanizzati e spazi liberi, ecc…);
- stabilisce, sulla base delle **definizioni uniche** del Regolamento Edilizio Comunale (conformi a quelle del Regolamento Edilizio Tipo regionale), i parametri quantitativi dell'edificazione ammessa (indici di copertura, indici di permeabilità, altezze massime e minime, distanze da strade e edifici, ecc.);
- specifica le eventuali destinazioni d'uso non ammissibili;
- specifica gli allineamenti e gli orientamenti degli edifici per dare continuità alle strade, alle piazze e agli spazi pubblici;
- fornisce prescrizioni atte a consentire la continuità degli spazi a verde e le modalità di integrazione paesaggistica, anche al fine di coadiuvare la costruzione della Rete Verde Comunale individuata nel PGT e regolamentata in concorso con il PdS (cfr. il capitolo 3 del presente documento e l'Allegato A allo stesso);
- prescrive i parametri qualitativo-prestazionali per assicurare la qualità degli interventi in rapporto alla efficienza energetica, alla riduzione dell'inquinamento, al risparmio di risorse naturali, al miglior inserimento paesaggistico nel contesto e alla qualità architettonica complessiva.

Con particolare riferimento al riconoscimento e alla valorizzazione dei Nuclei di Antica Formazione (NAF) il Piano delle Regole, secondo quanto previsto dall'art. 10, comma 2, deve:

- riconoscere la valenza storica di un insediamento (IGM prima levatura e catasti storici) individuando i nuclei di antica formazione da sottoporre a specifica disciplina – art.25 PPR vigente;
- definire la forma insediativa alle varie soglie storiche;
- individuare gli spazi a verde, o liberi da edificazione ed i criteri di loro utilizzo e progettazione ai fini della salvaguardia e valorizzazione paesaggistica degli insediamenti storici;
- riconoscere gli spazi pubblici e la gerarchia di strade, piazze, viali;
- individuare i beni storici e monumentali oggetto di tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) o per i quali si intende formulare proposta motivata di vincolo;
- analizzare la destinazione d'uso prevalente dei diversi ambiti del tessuto urbano consolidato;
- definire le modalità di intervento per i diversi ambiti oggetto di disciplina o per singoli edifici (restauro, manutenzione, ristrutturazione), anche individuando eventuali specifici comparti soggetti a Pianificazione attuativa o a Permesso di Costruire Convenzionato;
- definire, per gli spazi inedificati, le scelte e le modalità di utilizzo;

Nei Nuclei di Antica Formazione (NAF), quindi, il Piano delle Regole disciplina (ad una scala preferibilmente inferiore a 1:1000) gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente in

rapporto alle caratteristiche generali del contesto e alle specifiche caratteristiche storiche e funzionali dei singoli edifici e degli spazi urbani inedificati, al loro valore architettonico e documentario, al loro stato di conservazione e di compromissione e ai criteri assunti per la loro valorizzazione. All'interno dei NAF, per gli interventi innovativi, integrativi e sostitutivi (nuove costruzioni, ampliamenti, ristrutturazioni con demolizione e ricostruzione) definisce inoltre l'eventuale nuovo assetto planivolumetrico indicandone i parametri funzionali e dimensionali.
All'interno del tessuto urbano consolidato il Piano delle Regole può prevedere modalità di attuazione delle previsioni tramite Piano Attuativo o Permesso di Costruire Convenzionato.
A tal proposito si ricorda che, ai sensi del comma 1 bis art.14 LR 12/05, all'interno del Tessuto Urbano Consolidato la modalità di attuazione delle previsioni soggette a piano attuativo, se conformi al PGT, è il Permesso di Costruire Convenzionato ai sensi dell'articolo 28-bis del DPR 380/2001, restando salva la facoltà degli attuatori di proporre istanza di pianificazione attuativa e sempre che non si tratti di interventi di nuova costruzione ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera e), dello stesso DPR.
In ogni caso, laddove sia prevista come modalità di attuazione il Piano Attuativo, è opportuno sottolineare che il Piano delle Regole tratti la disciplina degli ambiti interessati in analogia a quanto indicato dalla lett. e) comma 2 art. 8 LR 12/05 per gli Ambiti di trasformazione del DdP, con esplicitazione puntuale degli obiettivi e dei contenuti che la pianificazione attuativa prevista dovrà perseguire.

4.4.2 Aree destinate all'attività agricola

Il Piano delle Regole concorre a valorizzare il sistema rurale sostenendone la funzione produttiva ma anche il ruolo di presidio ambientale, economico, sociale e culturale del territorio comunale, nonché i ruoli di riqualificazione e diversificazione del paesaggio e di mitigazione/compensazione degli effetti ambientali negativi indotti dai tessuti urbanizzati.
In altre parole, la disciplina del PdR deve sostenere il ruolo multifunzionale dell'agricoltura, coerente con gli obiettivi generali di sostenibilità e strumento per la costruzione di una Rete Verde Comunale e lo sviluppo di una rete di percorsi ciclabili, utile a conciliare la fruizione ambientale con la produzione agricola e la qualità ambientale.
Rispetto all'assetto del **sistema rurale** è opportuno richiamare la centralità degli ***Ambiti agricoli di interesse strategico*** *(comma 4 art. 15 LR 12/05)* la cui individuazione, con carattere prevalente sulla pianificazione comunale, spetta alle Province/CM tramite i propri PTCP/PTM (ferma restando la possibilità dei Comuni di apportare, in fase di recepimento nei PGT, rettifiche, precisazioni e miglioramenti derivanti da oggettive risultanze emerse alla scala comunale).
Per le **altre aree agricole**, il Piano delle Regole potrà riferirsi ai criteri contenuti nell'Allegato 5 della dGR 19.09.2008 n.8/8059 tenendo conto di parametri ed elementi quali:

a) numero, tipologia e consistenza delle aziende agricole operanti sul territorio comunale (comprese quelle con sede legale esterna al comune);
b) entità dei contributi comunitari assegnati alle aziende dislocate sul territorio comunale;
c) eventuali studi di approfondimento relativi alla fertilità dei suoli e all'uso del suolo eseguiti alla scala di piano;

d) presenza di attività di tipo agrituristico e didattico, o di vendita diretta di materie prime prodotte in azienda ed in generale di attività legate alla multifunzionalità del settore agroforestale;
e) produzione di prodotti agroalimentari tradizionali o tipici (marchi Doc, Docg, Igp, Dop) o di materie prime la cui lavorazione concorrerà alla produzione degli stessi;
f) tipo di prestazioni ambientali (certificati, riconoscimenti, ecc.);
g) presenza di zone umide, fontanili, siepi e filari e di zone con vegetazione naturale e seminaturale;
h) presenza di aree agricole che costituiscono continuità del sistema del verde, o funzionali alle compensazioni;
i) presenza di superfici ricadenti in Parchi, riserve naturali, aree protette, SIC, ZPS, ZSC, ecc.
j) presenza di usi civici ed altri diritti particolari;
k) presenza di "elementi strutturali" del paesaggio agricolo tradizionale (cfr. l'Allegato A al presente documento), di edifici e manufatti di valore storico (cascine, mulini, opere idrauliche, …);
l) presenza di aree agroforestali che svolgono azioni di protezione ambientale e di presidio idrogeologico;
m) stato e dinamica dell'attività agricola nelle aree di frangia periurbana con individuazione di quelle aree che possono svolgere funzioni di presidio e fenomeni di conurbazione o di offerta di servizi ambientali e ricreativi;
n) ogni altro elemento ritenuto significativo nelle analisi effettuate alla scala di piano comunale

In ogni caso il PdR deve orientarsi a:

- preservare prioritariamente le aree agricole con suoli a più elevato valore agroforestale;
- preservare prioritariamente le aree agricole ad elevato valore identitario, anche in riferimento alle produzioni agroalimentari di più elevata qualità (marchi di qualità);
- valorizzare il ruolo multifunzionale dell'agricoltura, sia quale presidio del territorio sia quale strumento per perpetuare l'identità e le tradizioni locali. La disciplina delle aree periurbane, opportunamente da individuare, deve essere coerente con gli elementi del paesaggio rurale, garantendo il ruolo che possono assumere per la connessione ecologica e fruitiva tra il territorio urbanizzato e quello rurale;
- favorire la contiguità e la continuità intercomunale dei sistemi agroforestali, anche in relazione alla costituzione o al mantenimento dei corridoi e delle reti ecologiche Regionale e provinciali e alla esigenza di contrastare fenomeni di conurbazione e saldatura tra urbanizzati esistenti;
- evitare processi di ulteriore frammentazione dello spazio rurale e, in particolare, del sistema poderale delle aziende agricole, prestando attenzione al disegno delle infrastrutture stradali di competenza comunale e sovracomunale;
- concorrere ad incrementare la compattezza complessiva del tessuto urbano soprattutto nei comuni caratterizzati da una significativa dispersione delle superfici urbanizzate;

- privilegiare interventi di estensione dell'edificato che si connaturino come un progetto di riqualificazione delle forme di integrazione tra costruito e campagna e ad un incremento complessivo della compattezza dei sistemi urbani;
- individuare specifiche strategie per la destinazione d'uso e la valorizzazione delle aree intercluse nell'urbanizzato;
- salvaguardare le fasce di rispetto dei fontanili e delle aste fluviali relative ai corsi d'acqua minori (dGR 21.12.01 n. 7/7582), nonché le aree già soggette a destinazione d'uso agroforestale in forza di altre norme o provvedimenti.
- incentivare l'uso agricolo dei suoli e la conversione dei suoli abbandonati alla funzione agricola.

In merito a quanto sopra, il Piano delle Regole dovrebbe:

- definire regole volte al mantenimento sia delle modalità aggregative sia delle tipologie edilizie e costruttive locali, evitando la banalizzazione del paesaggio costruito e la snaturalizzazione del paesaggio aperto (cfr. l'Allegato A al presente documento);
- agevolare il recupero del patrimonio edilizio storico e di valore, anche attraverso norme volte a disincentivare gli interventi di nuova costruzione rispetto a quelli di recupero e a individuare le funzioni ammissibili nel patrimonio edilizio esistente in ragione delle caratteristiche degli immobili;
- promuovere il riutilizzo o la demolizione degli immobili dismessi che possono costituire elementi di degrado, disciplinando con attenzione il recupero delle volumetrie in particolare per gli immobili produttivi non storici;
- salvaguardare gli elementi tradizionali del paesaggio aperto (manufatti, filari, rogge, orditure tradizionali, muretti a secco, terrazzamenti...) connessi alle locali pratiche agricole e alle produzioni tipiche sia attraverso le regole dettate dal piano di governo del territorio che attraverso strumenti di promozione e comunicazione (cfr. l'Allegato A al presente documento);
- regolare lo svolgimento delle attività zootecniche presenti sul proprio territorio per quanto attiene eventuali ampliamenti, conversioni e per l'utilizzo agronomico degli effluenti di allevamento con attenzione sia ai temi della sostenibilità che alle esigenze delle aziende e garantire la reciprocità delle distanze fra allevamenti e ambiti urbanizzati;
- facilitare l'integrazione delle modalità di produzione di energia rinnovabile con le produzioni agricole soprattutto per quanto riguarda l'installazione di pannelli fotovoltaici integrati nelle cascine agricole e la realizzazione di impianti di produzione di biomassa ad opera delle aziende agricole, anche in modalità consortile o interaziendale (a tal proposito si suggerisce di consultare la dGR VIII/10974 del 30 dicembre 2009 contenente le "*Linee guida per la progettazione paesaggistica di reti tecnologiche e impianti di produzione energetica in aggiornamento dei Piani di Sistema del PTPR*". Il testo è consultabile anche nel PPR – Piani di Sistema - Infrastrutture energetiche a rete).

Gli interventi edilizi ammessi nelle aree agricole sono individuati negli artt. 59 e 60 della LR 12/2005. Tali disposizioni trovano applicazione in tutte le aree agricole con effetti immediatamente prevalenti sulle norme e sulle previsioni del PGT e dei regolamenti edilizi comunali.

Il Piano delle Regole determina invece norme autonome per:

- gli interventi di manutenzione straordinaria, restauro, risanamento conservativo, ristrutturazione e ampliamento degli edifici esistenti, nonché le modifiche interne e la realizzazione di volumi tecnici (comma 1 art.62);
- la realizzazione di edifici di piccole dimensioni, esclusivamente ai fini della manutenzione del territorio rurale-boschivo, definendo le dimensioni massime e i caratteri dell'edificio, nonché la superficie minima dell'area di riferimento (comma 1-bis art.62);
- gli edifici esistenti non più adibiti ad usi agricoli, dettandone la normativa d'uso e di intervento (comma 4 art. 10);
- il recepimento (sempre ai sensi del comma 4 art.10) dei contenuti dei piani di assestamento e di indirizzo forestale (LR 31/2008 – Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale) e dei piani di bonifica (LR 7/2003 – Norme in materia di bonifica e irrigazione).

Si ricorda infine che, ai sensi dell'art. 89, i Programmi Integrati di Intervento (PII) di cui al Titolo VI – Capo I non possono comportare la dismissione di edifici o aree effettivamente adibite all'attività agricola e che, comunque, non possono mai interessare gli ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico individuati dai PTC/PTM ai sensi dell'articolo 15, commi 4 e 5.

In tema di Aree destinate all'attività agricola, merita una menzione la LR 21/2021 "*Agricoltura urbana, periurbana e metropolitana*" la quale, inserendosi nell'ambito degli obiettivi Europei e Nazionali che traggono origine dall'Accordo di Parigi sul clima del 2015, declinati nel dettaglio nella "Rivoluzione verde e transizione ecologica" del recovery plan italiano, intende favorire l'utilizzo delle più moderne tecniche agronomiche che si stanno sviluppando nel mondo, in particolare nei grandi centri urbani o a ridosso degli stessi, spesso riutilizzando edifici in disuso, perseguendo le seguenti finalità:

- contribuire al conseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale, di rigenerazione urbana, di risparmio energetico, resilienza ai cambiamenti climatici e incremento del tasso di approvvigionamento degli alimenti a "chilometro zero";
- sostenere le produzioni agricole ottenute con tecniche di coltivazione convenzionali o innovative, gli orti urbani attrezzati, pubblici o asserviti, le coperture verdi degli edifici e la realizzazione di infrastrutture verdi multifunzionali negli insediamenti urbani, dell'area metropolitana e periurbani;
- riconoscere il ruolo economico, sociale, ambientale e culturale delle aree agricole periurbane e dell'agricoltura che vi si esercita.

4.4.3 Aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologico

In riferimento a queste aree il Piano delle Regole recepisce le prescrizioni paesaggistiche cogenti e immediatamente prevalenti e si conforma agli indirizzi, agli obiettivi di qualità paesaggistica e ai parametri dettati dalla pianificazione sovracomunale e dal Documento di Piano. Il Piano delle Regole può, inoltre, introdurre ulteriori previsioni conformative di maggiore definizione e dettare ulteriori regole di salvaguardia e valorizzazione che, alla luce delle caratteristiche specifiche del territorio, risultino utili ad assicurare l'ottimale salvaguardia dei valori individuati, sia in riferimento a specifici

ambiti (urbani o extraurbani), che a particolari sistemi od elementi caratterizzanti il paesaggio locale, oltre che rivolte all'attenta ricomposizione paesaggistica di specifiche aree.
L'Allegato A al presente documento definisce le modalità di valutazione dei valori e della qualità del paesaggio nonché delle criticità.
In queste aree l'attività agricola, sia pur regolamentata, deve diventare strumento essenziale di conservazione e di valorizzazione ambientale e paesaggistica, nonché di difesa dal dissesto idrogeologico e dal degrado del territorio.

4.4.4 Aree non soggette a trasformazione urbanistica

Per "aree non soggette a trasformazione urbanistica" si intendono tutte quelle parti del territorio comunale, normalmente esterne al tessuto urbano consolidato, che, per ragioni oggettive e/o per scelta di piano, sono sottratte a qualunque forma di utilizzazione che comporti uno scostamento urbanisticamente significativo rispetto allo stato di fatto.
Si deve quindi intendere che rientrino in questa definizione:

a) tutte quelle aree che, in base ad oggettive condizioni di fatto, siano inidonee agli usi urbanistici, quali quelle preordinate alla coltivazione delle sostanze minerarie di cava o gravate da usi civici;
b) le aree che per ragioni geologiche, morfologiche, di acclività e simili sono tecnicamente non idonee ad essere urbanizzate;
c) le aree soggette a pericolosità geologica, idrogeologica e idraulica elevata e molto elevata come definite nella componente geologica;
d) le aree opportunamente localizzate in prossimità dei beni storico–culturali e paesaggistici che caratterizzano l'immagine consolidata dei luoghi al fine di salvaguardarli da incongrue sovrapposizioni che ne comprometterebbero l'identità e per migliorarne la fruizione visiva;
e) tutte le altre aree non funzionali ad un'attività agricola produttiva e di valore paesaggistico, ambientale ed ecosistemico che richiedono un impegno manutentivo anche significativo per evitare fenomeni di dissesto idrogeologico e di progressivo degrado ambientale e paesaggistico.

Le aree non soggette a trasformazione urbanistica non devono essere considerate residuali o di scarso interesse in quanto alla loro corretta gestione è legata la sicurezza e la vivibilità del territorio comunale. La non trasformabilità urbanistica non deve pertanto tradursi in assenza di interventi di valorizzazione ambientale e paesaggistica, privilegiando in tali aree la localizzazione di misure compensative, se e laddove possibile.
Nelle aree non soggette a trasformazione urbanistica il Piano delle Regole individua gli edifici esistenti, dettandone la disciplina d'uso e di intervento. In tali aree sono comunque ammessi, previa valutazione di possibili alternative, interventi per servizi pubblici, o di uso generale prevedendo eventuali mitigazioni e compensazioni agroforestali e ambientali.

4.4.5 Componente geologica, aree da bonificare e aree a rischio di contaminazione

Il Piano delle Regole esplicita la disciplina urbanistica in riferimento ai condizionamenti, vincoli e limiti imposti dai caratteri geologici, idrogeologici e sismici del territorio comunale.

Ciò avviene tramite la necessaria cartografia di sintesi che riporta l'individuazione delle aree a pericolosità geologica, idrogeologica e sismica, la carta della pericolosità sismica locale che riporta le aree che in caso di eventi sismici danno luogo a fenomeni di amplificazione o di instabilità, la carta della fattibilità geologica degli interventi, il quadro del dissesto idrogeologico e idraulico PAI e di rischio PGRA, come individuati nello studio geologico redatto ai sensi dei criteri attuativi dell'art. 57 della LR 12/2005.

Esso, inoltre, restituisce il quadro delle aree e dei siti da bonificare o a rischio di contaminazione, sulla base delle risultanze del quadro conoscitivo e ricognitivo del DdP nonché sui contenuti della componente geologica di cui sopra.

In particolare:

- declina operativamente, nella disciplina urbanistica, la dimensione strategica delineata dal DdP, per la rigenerazione urbana e la più generale azione di riqualificazione del territorio comunale, dettando normativamente limiti e condizioni per il riutilizzo e la rigenerazione di aree e immobili interessate da elementi di contaminazione o rischio;
- recepisce, cartograficamente e normativamente, il quadro dei vincoli d'uso derivanti dalle analisi e dal quadro ricognitivo dello studio geologico redatto in attuazione dell'art. 57 della LR 12/2005, nonché le condizioni da soddisfare per l'effettivo riuso delle aree in relazione alla destinazione finale. I contenuti di tale disciplina normativa e cartografica devono essere tali da poter essere recepiti e riepilogati dal Certificato di destinazione urbanistica delle singole aree.

È opportuno prevedere nelle NTA una specifica relativa alle aree di cui alla Parte quarta Titolo V del D.lgs. 152/06 e all'art. 21 della LR 26/03, con riferimento anche all'art. 21 bis della LR 26/03.

4.4.6 Disciplina urbanistica del sistema commerciale

La definizione strategica del DdP per le politiche e le azioni per il settore commerciale (lett. c comma 2 art.8 LR12/05) assume un carattere operativo nella disciplina (cartografica e normativa) del Piano delle Regole.

Infatti, ai sensi del comma 2 art. 4 bis della LR 6/2010 e degli "*indirizzi e criteri urbanistici per la pianificazione degli Enti Locali in materia commerciale*" di cui alla dCR 13 marzo 2007 n. VIII/352, per i nuovi insediamenti commerciali da attuarsi in conformità con quanto previsto dalle vigenti disposizioni attuative regionali in materia di commercio e programmazione negoziata, i comuni individuano nel PGT:

a) le aree da ritenersi sature rispetto alla possibilità di localizzarvi nuovi insediamenti in considerazione delle condizioni di sostenibilità ambientale, infrastrutturale, logistica e di mobilità relative a specifici ambiti territoriali;

b) le aree di localizzazione delle medie e grandi strutture di vendita, ivi compresi i centri commerciali;

c) le prescrizioni cui devono uniformarsi gli insediamenti commerciali in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali ed ambientali, nonché all'arredo urbano, nei centri storici e nelle località di particolare interesse artistico e naturale;

d) le misure per una corretta integrazione tra strutture commerciali e servizi ed attrezzature pubbliche;

e) le prescrizioni e gli indirizzi di natura urbanistica ed in particolare quelle inerenti alla disponibilità di spazi pubblici o di uso pubblico e le quantità minime di spazi per parcheggi, relativi alle diverse strutture di vendita.

Eccettuati gli Ambiti di Trasformazione del DdP, tutti gli elementi sopra richiamati trovano la loro naturale collocazione nella disciplina conformativa del Piano delle Regole e, per quanto concerne il reperimento dei connessi spazi pubblici, del Piano dei Servizi.

Ciò appare particolarmente importante per le Medie Superfici di Vendita e per i Negozi di vicinato, laddove il rilascio dell'autorizzazione commerciale si basa esclusivamente su procedure, regolamentazioni e disciplina di esclusiva competenza comunale (per le Grandi Superfici di Vendita le autorizzazioni sono rilasciate dai Comuni a valle della Conferenza di Servizi regionale di cui al comma 1 art. 6 LR 6/2010 e delle valutazioni di cui alla dGR 20 dicembre 2013 - n. X/1193 e Allegato A) che si fondano:

- sul Regolamento per il rilascio delle autorizzazioni commerciali per le Medie Superfici di Vendita di cui al comma 3 art.8 D.Lgs. 114/98;
- sull'atto di programmazione, con durata quadriennale, di cui al comma 1 art. 4bis LR 6/2010;
- sulla disciplina conformativa del Piano delle Regole e del Piano dei Servizi, in applicazione al comma 2 art. 4 bis della LR 6/2010.

Pur rimandando alla trattazione completa del tema fornita dalla dCR 13 marzo 2007 - n. VIII/352 (*Indirizzi generali per la programmazione urbanistica del settore commerciale ...omissis...*) occorre sottolineare che la Direttiva dell'Unione Europea 2006/123/CE (c.d. Direttiva Bolkestein) considera il settore commerciale "libero" e "de-regolamentato", per garantire l'equilibrio del mercato di riferimento tra i paesi appartenenti all'Unione. Per tale motivo, così come indicato dal comma 2 art. 4bis LR 06/2010, la disciplina urbanistica in merito all'insediabilità di attività commerciali deve riferirsi unicamente ad elementi di *sostenibilità ambientale, infrastrutturale, logistica e di mobilità* degli specifici ambiti del territorio comunale. Essa, invece, non potrà riferirsi ad elementi afferenti all'offerta o alla domanda commerciale o ad altri elementi relativi alla concorrenza del mercato. Pertanto, è necessario che gli elementi di sostenibilità di cui sopra siano espressamente e specificatamente motivati negli atti del PGT (alternativamente, nella relazione del DdP o del PdR o, eventualmente, nelle norme della disciplina urbanistica del PdR).

Si sottolinea, infine, l'opportunità che il Piano delle regole (e il Piano dei servizi) declini, sulla base degli obiettivi formulati dal DdP, opportune incentivazioni per l'insediamento di Negozi di Vicinato in specifici contesti o per particolari attività (si veda ad esempio il tema dei Negozi Storici o comunque di vicinato nei Nuclei di antica formazione, oppure quello dei negozi di vicinato come centro di servizi per il quartiere o per piccole realtà urbane).

Una particolare attenzione dovrebbe essere riservata al tema del fabbisogno di aree pubbliche indotto dall'insediamento di negozi di vicinato in specifici contesti. In ambiti centrali o in piccole realtà urbane, ove una dotazione generale di aree pubbliche dovrebbe essere già presente, l'ulteriore richiesta di aree pubbliche potrebbe costituire un ulteriore impulso alla rarefazione commerciale.

Sul punto si richiama, ad esempio, che il comma 3 art. 8 LR 18/19 ha già introdotto misure in favore del commercio di vicinato, prevedendo che negli ambiti ricompresi nei distretti del commercio (di

cui all'articolo 5 LR 6/2010), *l'insediamento di nuovi esercizi di vicinato, posti al piano terra di edifici esistenti con affaccio sullo spazio pubblico, è escluso dal pagamento del contributo di costruzione e* ***non comporta variazione del fabbisogno di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale***.

Indicazioni simili potrebbero essere introdotte dal PdR o dal PdS in relazione a specifici ambiti del tessuto urbano consolidato pur se non ricompresi nei distretti del commercio, tenendo comunque presente che il comma 1 dell'art. 51 della LR 12/2015, come modificato dalla LR 18/2019, dispone che "…*sono sempre considerate tra loro urbanisticamente compatibili, anche in deroga a eventuali prescrizioni o limitazioni poste dal PGT, le destinazioni residenziale, commerciale di vicinato e artigianale di servizio, nonché le destinazioni direzionale e per strutture ricettive fino a 500 mq di superficie lorda*".

4.5 Rappresentazione cartografica del Piano delle Regole

La cartografia del Piano delle Regole deve rispondere a due esigenze:

- consentire una visione d'insieme, estesa all'intero territorio comunale, dei contenuti di piano;
- assicurare la gestione certa delle grafie conformative del regime giuridico dei suoli o di specifici edifici.

La difficile conciliabilità di tali esigenze in un'unica scala di rappresentazione comporta, nella gran parte delle realtà locali, la necessità di utilizzare supporti cartografici di diversa natura e di diverso dettaglio.

In linea generale la cartografia che determina effetti giuridici conformativi dei suoli e degli edifici dovrebbe assumere preferibilmente:

- scala 1:5.000 o 1:10.000 per le rappresentazioni d'insieme della disciplina urbanistica comunale;
- scala 1:2.000 per la disciplina del Piano delle regole all'interno del tessuto urbano consolidato o per le porzioni di territorio connotate da particolari emergenze ambientali o paesaggistiche;
- scala 1:1.000 o scala 1:500 per la disciplina di dettaglio dei nuclei di antica formazione.

Al fine di agevolare l'integrazione nel sistema informativo territoriale, la cartografia del Piano delle regole deve privilegiare l'acquisizione dei dati originali alle scale 1: 10.000, 1:2.000 o 1:500, fatte salve le esigenze o gli obblighi di miglior definizione dello strumento urbanistico comunale rispetto agli strumenti sovracomunali.

La predisposizione degli elaborati in forma digitale moltiplica, comunque, le potenzialità di rappresentazione alle diverse scale e di interconnessione degli elaborati a base topografica e catastale con la documentazione normativa attuativa collegata. Offre anche il vantaggio di agevolare l'integrazione e la congruenza tra i contenuti delle diverse scale, finalità che deve essere perseguita con la massima precisione in considerazione degli effetti giuridici di conformazione dei suoli che il Piano delle Regole produce.

Il valore giuridico degli elaborati in forma digitale è disciplinato dal "Codice dell'Amministrazione Digitale" (Decreto Legislativo n. 82/2005), e in particolare dall'art. 22.

CAPITOLO 5 – La consegna digitale del PGT (lett. a) c.11 art 13 LR 12/05)

La consegna dei contenuti del PGT in forma digitale è elemento **necessario per l'efficacia del PGT**, che interviene con la pubblicazione sul BURL degli atti del PGT, come previsto alla lett. a) comma 11 art. 13 della LR 12/05.
Essa è essenziale, ed indispensabile, in quanto consente l'acquisizione all'interno del Sistema Informativo Territoriale di Regione Lombardia e del sistema della pubblica amministrazione lombarda dei principali contenuti informativi dei PGT, utilizzabili ai fini delle attività di analisi e programmazione degli enti sovracomunali. Questo patrimonio conoscitivo della pianificazione comunale, inoltre, resta a disposizione del Comune e dei soggetti a vario titolo interessati anche per l'analisi dei contenuti del PGT e per le successive modifiche o varianti dello strumento urbanistico comunale.
Già l'originaria DGR VIII/1681 del 2005 indicava l'obiettivo/necessità di predisporre in maniera omogenea le informazioni necessarie alla consegna digitale del PGT, attraverso l'indicazione dei contenuti e delle modalità di redazione di quella che veniva definita al paragrafo 2.1.4 come la **Tavola delle Previsioni di Piano**, cui sono poi state associate le diverse versioni dello *Schema fisico tavola delle previsioni di piano*, la cui prima emissione risale a luglio 2006.

Se a seguito delle diverse modifiche e novità normative l'originaria struttura della ***Tavola delle previsioni di piano*** *può essere considerata in parte superata, resta confermata la necessità di interscambio dei dati dei principali contenuti degli atti del PGT, secondo un linguaggio condiviso di restituzione dei* ***principali elementi*** *che costituiscono la disciplina urbanistica degli atti del PGT.*

Per realizzare quanto sopra evidenziato, occorre quindi procedere alla consegna dei principali elementi di sintesi degli atti del PGT, che oltre ai tematismi indicati nella precedente Tavola delle previsioni si arricchiscono dei tematismi connessi alla Carta del Consumo di suolo, importante strumento per monitorare e verificare l'attuazione della politica regionale di riduzione del Consumo di suolo introdotta dalla LR 31/14 e al contempo verificare l'attuazione della politica di promozione della rigenerazione urbana e territoriale anche a seguito dell'approvazione della LR 18/19.

I contenuti e le specifiche tecniche informatiche di tale consegna sono definite nel documento **Schema fisico della consegna digitale del PGT**, che il SIT predispone e aggiorna, dandone comunicazione ai Comuni tramite la pubblicazione nella pagina dedicata del sito web regionale.

I dati richiesti costituiscono una sintesi delle principali previsioni degli atti dei PGT dei Comuni, che possono essere mosaicate e rappresentate in maniera omogenea alla scala regionale, divenendo un'essenziale base di conoscenza per le pianificazioni di settore e per gli strumenti di pianificazione territoriale degli enti sovracomunali.

La produzione dei dati di sintesi del PGT non necessita del disegno di nuove geometrie, né comporta conseguenze sul regime giuridico dei suoli, ma costituisce una "riorganizzazione" delle informazioni già presenti nei diversi atti del PGT sulla base di una "legenda" unificata.
Questi dati di sintesi del PGT devono necessariamente:

- utilizzare definizioni comuni che, nel rispetto della normativa, formalizzino il contenuto degli "oggetti" di piano;
- rispettare regole di coerenza dei contenuti, sia per quanto riguarda la componente geografica (regole topologiche) che per quanto riguarda la componente informativa associata alla componente geografica;
- essere predisposti per la pubblicazione web.

Le informazioni che costituiscono la sintesi del PGT provengono da ognuno dei documenti costitutivi del PGT (documento di piano, piano delle regole, piano dei servizi), e la loro funzione è conoscitiva/sintetica e non strategica o regolativa del diritto dei suoli.

L'acquisizione dei dati digitali dei PGT da parte di Regione Lombardia nella nuova forma avverrà mediante modifica progressiva delle attuali specifiche di consegna e contestuale sviluppo del corrispondente software.
In particolare, Regione Lombardia mette a disposizione:

- il software web per la consegna dei dati digitali e per la consultazione della parte documentale dei PGT (PGTWEB);
- il software web per la visualizzazione dei dati digitali geografici consegnati (GeoPortale);
- il software (o analogo servizio) di controllo preventivo dei dati digitali geografici da consegnare.

Si evidenzia infine che Regione Lombardia mette a disposizione anche i seguenti strumenti:
- il software GeoPGT quale strumento utile per la redazione/gestione/controllo del PGT digitale;
- i contenuti del DBT quale utile banca dati di partenza per costruire il PGT.

CAPITOLO 6 - LA VALUTAZIONE AMBIENTALE NEL PROCESSO DI FORMAZIONE DEL PGT

Il principio dello sviluppo sostenibile[16] si è affermato nella Costituzione[17] nonché nelle politiche di governo del territorio come elemento cardine finalizzato a conciliare la crescita economica, lo sviluppo sociale con la tutela dell'ambiente.

Le politiche di Regione Lombardia vanno in questa direzione: ne è conferma il vigente Programma Regionale di Sviluppo che pone la sostenibilità tra i suoi principali pilastri nonché le normative, le strategie ed i relativi piani e programmi. In particolare, la Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile (SRSvS)[18], approvata nel 2021 e successivamente aggiornata, definisce il quadro di riferimento delle Valutazioni Ambientali Strategiche (VAS) di Piani e Programmi[19]. Ciò significa che tutti i Piani e Programmi della Regione sono tenuti ad individuare propri obiettivi ambientali e relative azioni finalizzate al perseguimento degli obiettivi della SRSvS.

La complessa sfida della sostenibilità richiede una profonda e continua innovazione dell'agenda urbana per migliorare la qualità di vita e garantire la salute dei cittadini, incrementare la qualità ecologica e paesaggistica delle aree urbane e, nello stesso tempo, favorire lo sviluppo socio-economico e l'attrattività, anche turistica, del territorio.

A livello locale, la pianificazione e la programmazione comunale rivestono, quindi, un ruolo fondamentale e primario affinché la sostenibilità trovi concreta attuazione nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità e di un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica, grazie all'attenzione ai molteplici aspetti che costituiscono la qualità dell'ambiente, tra loro interrelati, quali l'uso del suolo, l'adattamento ai cambiamenti climatici e la loro mitigazione, la qualità dell'aria, le risorse idriche, la biodiversità, la mobilità urbana, il rumore, i rifiuti, l'energia, il patrimonio culturale, architettonico, archeologico e paesaggistico, l'innovazione, ecc.

Appare pertanto evidente la necessità che i Piani e Programmi comunali – in primis i PGT e loro varianti – siano supportati da solidi ed efficaci processi e strumenti di Valutazione Ambientale Strategica in grado di intercettare, analizzare e valutare dinamiche complesse ed in continua evoluzione e, conseguentemente, di riuscire a definire misure integrate che contribuiscano ad uno sviluppo durevole.

---

[16] L'art. 3-quater del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n.152 (D.lgs.152/06) definisce il principio dello sviluppo sostenibile;

[17] L'art.9 della Costituzione stabilisce "*La Repubblica (…) tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni"* e nel successivo articolo 41 si afferma che *"L'iniziativa economica privata (…) non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, alla salute, all'ambiente" e che "la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali".*

[18] https://www.sviluppogsostenibile.regione.lombardia.it/it/strategia-regionale/la-strategia

[19] L'art. 34, c.5 del D.lgs. 152/06 prevede *"Le strategie di sviluppo sostenibile definiscono il quadro di riferimento per le valutazioni ambientali di cui al presente decreto. Dette strategie, definite coerentemente ai diversi livelli territoriali, attraverso la partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni, in rappresentanza delle diverse istanze, assicurano la dissociazione fra la crescita economica ed il suo impatto sull'ambiente, il rispetto delle condizioni di stabilità ecologica, la salvaguardia della biodiversità ed il soddisfacimento dei requisiti sociali connessi allo sviluppo delle potenzialità individuali quali presupposti necessari per la crescita della competitività e dell'occupazione".*

In questo quadro è importante che le VAS dei Piani e Programmi comunali si basino su metodologie scientificamente solide e sul significativo patrimonio di dati ed informazioni messi a disposizione da Regione Lombardia ai fini di costruire efficaci strumenti di supporto alle decisioni.
È altresì importante che i Comuni promuovano e valorizzino la partecipazione attiva e costruttiva di tutti i soggetti pubblici e privati interessati (pubbliche amministrazioni, università ed enti di ricerca, imprese, associazioni, cittadini) allo scopo di fissare obiettivi ed azioni che rispondano alle complesse sfide dello sviluppo sostenibile a scala locale e regionale.

6.1 Campo di applicazione

Il PGT è una tipologia di Piano da sottoporre a Valutazione Ambientale Strategica (VAS) in quanto:

- riguarda la pianificazione territoriale e la destinazione d'uso dei suoli;
- definisce il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione di progetti da sottoporre a Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) o Verifica di assoggettabilità a VIA;
- può comportare impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica, per cui si ritiene necessaria una Valutazione di Incidenza (VINCA).

Pertanto, sono sottoposti a VAS:

1. il PGT;
2. le varianti al PGT o agli atti del PGT (Documento di Piano, Piano delle Regole e Piano dei Servizi). In particolare:
   a) le varianti al PGT avviate all'interno dei procedimenti per l'approvazione di Accordi di Programma;
   b) le varianti al PGT avviate per l'approvazione di progetti presso lo Sportello unico per le attività produttive (art. 97 LR 12/05 – art. 8 del DPR 160/2010). In tali casi, il parere motivato VAS deve essere espresso prima della conferenza dei servizi di cui al c.2 dell'art.97 della LR 12/05;
   c) le varianti al PGT avviate per i Progetti di opere pubbliche (art.7, c.1 della LR 3/2009 – art. 10, c.1 del DPR 327/2001 –art.103, c.1, lett. b) della LR 12/05). La norma regionale prevede che possa procedersi all'approvazione di Progetti di opere pubbliche in Variante al PGT secondo le procedure indicate dal comma 1, art. 10 del DPR 327/2001. In tali casi, il parere motivato VAS deve essere espresso prima della conferenza dei servizi decisoria e successivo pronunciamento finale del Consiglio Comunale per gli aspetti di Variante al PGT;
   d) i Piani attuativi in variante al PGT. Per tali Piani, ai sensi dell'art. 4, c. 2 ter della LR 12/05, la VAS o la verifica di assoggettabilità a VAS sono limitate agli aspetti che non sono già stati oggetto di valutazione nel PGT.
3. i Piani attuativi, conformi al PGT per i quali nel Rapporto Ambientale del PGT sia stato esplicitato di sottoporli a VAS. Per ciascuno degli ambiti di trasformazione individuati dal DdP, infatti, ai sensi dell'art. 4, c. 2 ter della LR 12/05 e previa analisi degli effetti sull'ambiente, occorre definire se sottoporre a VAS il relativo Piano attuativo.

4. i Piani attuativi che non rientrano nel caso di esclusione dalla VAS previsto dall' art. 16 della L. 1150/42, ossia i piani attuativi per cui il PGT vigente non ha «*definito l'assetto localizzativo delle previsioni e delle dotazioni territoriali, gli indici di edificabilità, gli usi ammessi e i contenuti planivolumetrici, tipologici e costruttivi degli interventi, dettando i limiti e le condizioni di sostenibilità ambientale delle trasformazioni previste dall'AdP*».

Verifica di assoggettabilità a VAS

La verifica di assoggettabilità a VAS può essere effettuata solo ed esclusivamente per le varianti al PGT che comportano modifiche minori e per quelle che interessano piccole aree; in tal caso, il Comune dovrà adeguatamente motivare il ricorso a tale procedura.

Tali varianti **possono essere sottoposte a verifica di assoggettabilità a VAS solo se non prevedono progetti da sottoporre a VIA o verifica di assoggettabilità a VIA, non interessano siti della Rete Natura 2000 e non producono effetti sull'ambiente.**

Le **modifiche minori** e le **piccole aree** devono essere considerate sia nel contesto del PGT che viene modificato sia in base alla probabilità che si possano avere impatti significativi sull'ambiente.

In merito alle piccole aree, la CGUE (C-444/15) ha chiarito che la nozione di "piccole aree a livello locale" deve essere definita riferendosi alla superficie dell'area interessata, a condizione che tale area costituisca, all'interno dell'ambito territoriale del Comune, e proporzionalmente a detto ambito territoriale, un'estensione minima.

Per valutare correttamente se, a seguito della verifica, risulti necessario assoggettare a VAS la variante al PGT, secondo le indicazioni presenti nella Guida della Commissione Europea per l'attuazione della Direttiva 2001/42/CE il **criterio chiave** risulta essere **se la variante in esame possa avere effetti significativi sull'ambiente**. Una variante che interessa una piccola area, infatti, potrebbe avere effetti significativi sull'ambiente e dover, quindi, essere sottoposta a valutazione ambientale. Ugualmente, nei casi in cui è probabile che una modifica del PGT abbia effetti significativi sull'ambiente deve essere effettuata la VAS a prescindere dall'ampiezza della modifica. È, dunque, necessario sempre assumere una decisione che non possa prescindere da una prevalutazione tecnica supportata da analisi di dati pertinenti il contenuto, la dimensione e la portata della variante di Piano in relazione alle caratteristiche e al livello di sensibilità ambientale delle aree potenzialmente interessate dagli effetti della variante stessa.

Casi esclusi dalla VAS

La normativa nazionale e quella regionale prevedono numerosi casi di esclusione dalla VAS:

1) Il D.lgs. 152/06 all'art. 6, c.12 dispone che siano esclusi dalla VAS e dalla verifica di assoggettabilità a VAS le varianti al PGT conseguenti a provvedimenti di autorizzazione di opere singole che hanno per legge l'effetto di variante al PGT. Resta, tuttavia, ferma l'applicazione della disciplina in materia di VIA per la localizzazione delle opere.

2) Per quanto riguarda i tre strumenti costitutivi del PGT, si specificano qui di seguito ulteriori casi di esclusione dalla VAS.

a) varianti urbanistiche per meri adeguamenti normativi. Rientrano in questa fattispecie, ad esempio, le varianti conseguenti all'individuazione di aree di interesse strategico nazionale con apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi della L. 21 settembre 2022, n. 142, art.32, c.1;
b) modifiche necessarie per l'adeguamento del PGT alle previsioni localizzative immediatamente cogenti contenute negli strumenti nazionali, regionali o provinciali di pianificazione territoriale, già oggetto di valutazione ambientale;
c) modifiche al PdS di cui all'art. 9, c.15 della LR 12/05 per la realizzazione di attrezzature pubbliche e d'interesse pubblico che non comportano variante al PdS.
d) varianti localizzative, ai fini dell'apposizione del vincolo espropriativo, per opere già cartograficamente definite e valutate in piani sovracomunali o per la reiterazione del vincolo stesso;
e) varianti conseguenti per legge all'approvazione del piano delle alienazioni immobiliari, nei soli casi in cui riguardino piccole aree o modifiche minori ed oggetto della variante siano previsioni del PdS ovvero del PdR riferite agli ambiti del tessuto urbano consolidato (LR 12/05, art.95 bis, c.4);
f) modifiche degli elaborati di Piano finalizzate a:

   - la correzione di errori materiali, rettifiche e interpretazioni autentiche che, ai sensi del comma 14 bis, art. 13 della LR 12/05, non costituisce variante al PGT;
   - l'adeguamento e aggiornamento cartografico all'effettiva situazione fisica e morfologica dei luoghi, ivi inclusi gli effettivi perimetri dei boschi o per rettifica dei perimetri di ambiti o Piani attuativi derivanti dalle effettive risultanze catastali e delle confinanze;
   - il perfezionamento dell'originaria previsione localizzativa di aree per servizi e attrezzature pubbliche di interesse pubblico o generale, anche a seguito delle risultanze catastali e delle confinanze;
   - specificare la normativa di Piano, nonché a renderla congruente con disposizioni normative sopravvenute, eccettuati espressamente i casi in cui ne derivi una rideterminazione ex novo della disciplina delle aree.

3) Il piano attuativo non è sottoposto a VAS né a verifica di assoggettabilità a VAS qualora non comporti variante al PGT e il PGT in sede di VAS abbia definito l'assetto localizzativo delle nuove previsioni e delle dotazioni territoriali, gli indici di edificabilità, gli usi ammessi e i contenuti piani volumetrici, tipologici e costruttivi degli interventi, dettando i limiti e le condizioni di sostenibilità ambientale delle trasformazioni previste (art. 16, c. 12 della L. 1150/42).

6.2 L'efficacia della VAS

In base alla Direttiva europea 2001/42/CE e alla normativa statale, la VAS ha la finalità di **contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali durante il processo di elaborazione, adozione e approvazione del Piano** e assicurare che le attività antropiche previste dal Piano siano **compatibili con le condizioni per uno sviluppo sostenibile**.
A tal fine, durante la fase di valutazione, la norma richiede che vengano **determinati preventivamente gli effetti significativi**, diretti ed indiretti delle azioni previste dal Piano sulla

popolazione, la salute umana, la biodiversità, il territorio, il suolo, l'acqua, l'aria, il clima, i beni materiali il patrimonio culturale, il paesaggio nonché le interazioni tra i suddetti fattori.
Il processo di valutazione nella sua interezza deve anche assicurare che il PGT riduca il flusso di materia ed energia che attraversa il sistema economico e la connessa produzione di rifiuti.
Devono essere considerati tutti gli impatti significativi, compresi quelli secondari, cumulativi, sinergici, a breve, medio e lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi.

Come emerge chiaramente dall'analisi dei dati (annualità 2021) estratti da SIVAS[20], la pianificazione urbanistica comunale rappresenta in Lombardia la tipologia di Piano più sottoposta alla procedura di VAS dal punto di vista quantitativo. In particolare, si registra una significativa applicazione, a livello regionale, della procedura di verifica di assoggettabilità a VAS[21]. Alla luce di tali dati, diventa pertanto fondamentale rafforzare le modalità di svolgimento della VAS a livello locale, con particolare attenzione alla procedura di verifica di assoggettabilità a VAS, al fine di migliorare l'efficacia e la qualità delle valutazioni ambientali.

In questo contesto, l'efficacia della VAS per gli strumenti di pianificazione urbanistica può essere valutata in funzione della sua capacità di **condizionare sia il processo decisionale di pianificazione sia i contenuti del PGT**. Analizzando il primo ciclo di PGT, va riconosciuto che la procedura di VAS ha contribuito positivamente ad incidere sui processi di pianificazione migliorando complessivamente la qualità dei Piani in relazione all'integrazione di strategie, obiettivi ed azioni di tutela ambientale nonché assicurando ulteriori forme di partecipazione del pubblico. Nella sua applicazione, tuttavia, è stata spesso intesa come un mero procedimento formale-burocratico, senza la capacità quindi di incidere sostanzialmente sulle scelte del Piano: una delle principali sfide della VAS del PGT è di essere sempre più considerata ed utilizzata come un effettivo **strumento a disposizione del pianificatore/valutatore a supporto dell'intero processo decisionale, per riorientare le proprie strategie, obiettivi ed azioni al fine di assicurare le condizioni per lo sviluppo sostenibile.**
Per l'eventuale affidamento di incarichi a soggetti terzi per la redazione della documentazione di VAS occorre garantire la scelta di professionisti di comprovata esperienza in materia di valutazione ambientale, la cui attività dovrà svolgersi in stretta relazione e continuità con l'Autorità procedente e con l'Autorità competente per la VAS per assicurare il necessario supporto tecnico-scientifico e metodologico in termini di considerazioni-valutazioni e raccordo con il Piano/Programma. Affinché la VAS sviluppi concretamente le proprie potenzialità come strumento di supporto decisionale, risultano necessari aggiornamenti nelle competenze dei valutatori ambientali nonché innovazioni nei sistemi delle conoscenze e delle metodologie di valutazione.

La VAS non è pertanto una "valutazione di impatto ambientale del Piano" ma si qualifica proprio per la sua strategicità: in tal senso può costituire l'occasione per avviare una riflessione di più ampio respiro delle comunità sullo sviluppo sostenibile dei propri territori, prima o contestualmente all'avvio dei processi di VAS del PGT, mediante l'attivazione di percorsi inclusivi di partecipazione del pubblico e dei soggetti interessati, al fine di elaborare una **strategia comunale per lo sviluppo**

[20] Elaborazione dati a cura della Struttura Giuridico per il Territorio e VAS – D.G. Territorio e Protezione Civile
[21] 226 procedure di verifica di assoggettabilità a VAS e 127 procedure di VAS di competenza comunale avviate nel 2021 (fonte dati: SIVAS)

sostenibile che assicuri unitarietà all'attività di pianificazione nonché il proprio contributo alla realizzazione degli obiettivi della Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile, secondo quando disposto dall'art. 34 del D.lgs. 152/2006.

6.3 Le fasi di integrazione tra PGT e VAS

Il rapporto fra processo di pianificazione e quello di VAS è strettamente integrato ed evolve in maniera reciproca nell'ambito delle due procedure, a partire dalla fase preliminare (*scoping*) per proseguire in quella di vera e propria valutazione delle alternative e delle azioni proposte dal PGT (Rapporto Ambientale), fino al parere motivato a supporto della decisione finale (PGT da adottare/approvare) e, durante l'attuazione del Piano, al monitoraggio integrato delle azioni di Piano e del raggiungimento dei suoi obiettivi ambientali nonché per il controllo degli effetti ambientali.

La continua integrazione tra il processo di pianificazione e quello di VAS porta ad un percorso continuo e circolare: la circolarità del **processo integrato di Piano e VAS** deve essere garantita sin dall'avvio del procedimento, con l'analisi degli esiti del rapporto di monitoraggio del PGT vigente, proseguendo con la formazione e definizione del nuovo Piano, la sua attuazione e il successivo monitoraggio. Informazione, partecipazione e consultazione, oltre a essere elementi caratterizzanti del suddetto processo circolare, permettono di tendere ad un maggior grado di condivisione delle scelte di Piano.
Il processo di VAS deve essere, quindi, integrato all'interno dei procedimenti di adozione ed approvazione dei Piani di Governo del Territorio, utilizzando le stesse fasi di elaborazione del Piano, messa a disposizione, informazione, consultazione e partecipazione.

L'intero processo di elaborazione del PGT integrato con il processo di VAS è governato dall'Autorità Procedente e dall'Autorità competente per la VAS, che collaborano all'approvazione del Piano e successivamente per il suo monitoraggio ambientale.
Gli estensori della documentazione del Piano e del Rapporto Ambientale, compresi eventuali professionisti incaricati, dovranno costantemente relazionarsi con le due Autorità per concordarne i contenuti.

Le due Autorità collaborano tra loro sin dai momenti preliminari dell'attività di elaborazione del PGT per definire la portata ed il livello di dettaglio delle informazioni da includere nel **Rapporto ambientale, che costituisce parte integrante del Piano:** è in particolare opportuno che, ben prima della pubblicazione della proposta di Piano, del Rapporto ambientale e della Sintesi non tecnica, **l'Autorità procedente e l'Autorità competente per la VAS si confrontino per condividerne** i contenuti.

Insieme le due Autorità svolgono le conferenze di valutazione ed i forum pubblici e svolgono in collaborazione tra loro le attività tecnico istruttorie successive alla raccolta dei pareri e delle osservazioni. L'Autorità procedente acquisisce il parere motivato espresso dall'Autorità competente per la VAS e, in collaborazione con la stessa, revisiona il Piano prima della sua presentazione per l'adozione e per l'approvazione.

Le fasi principali del percorso per la definizione del Piano, che richiedono una stretta collaborazione fra le due Autorità, sono quindi: **la fase di avvio**, nella quale sono indicate le strategie di sviluppo territoriale del Comune~~,~~ e sono individuati i soggetti della consultazione pubblica, le forme di pubblicità e di partecipazione del pubblico; la **fase di *scoping***, ovvero di consultazione preliminare per la definizione dei contenuti del Piano e del Rapporto Ambientale, durante la quale le Autorità competenti a verificare la compatibilità del PGT con i propri strumenti di pianificazione possono fornire indicazioni utili a garantire la coerenza degli obiettivi e delle azioni del PGT con detti strumenti; la **fase di consultazione**, durante la quale sono messi a disposizione il Piano, il Rapporto Ambientale, comprensivo dello Studio di Incidenza (se necessario) e la Sintesi non tecnica; la **fase di valutazione**, durante la quale sono svolte le attività tecnico-istruttorie e viene valutata la documentazione di PGT, comprensiva del Rapporto Ambientale, i pareri e le osservazioni ricevute ai fini dell'espressione del parere motivato; la **fase di revisione** del PGT, durante la quale si apportano agli atti di PGT le opportune modifiche ed integrazioni sulla base delle risultanze del parere motivato e delle verifiche di compatibilità nonché dei pareri e delle osservazioni pervenute; **l'informazione sulla decisione**, su come le considerazioni ambientali siano state integrate nel Piano e sulle misure adottate in merito al monitoraggio; il **monitoraggio ambientale del Piano** nella sua fase di attuazione.

Nel caso del procedimento **di verifica di assoggettabilità a VAS,** le fasi principali sono: **la fase di avvio**, in cui si motiva adeguatamente il ricorso alla procedura di verifica in relazione alle modifiche da apportare al PGT e si individuano i soggetti da consultare, **la fase di consultazione**, sulla base di un Rapporto preliminare di assoggettabilità a VAS, dei soggetti competenti in materia ambientale e degli enti territorialmente interessati, anche nell'ambito di una Conferenza di verifica. Nella **fase di decisione**, il procedimento si conclude con un provvedimento dell'autorità competente per la VAS che, sentita l'autorità procedente e tenuto conto dei pareri e contributi pervenuti, decide se assoggettare o meno il Piano alla VAS. Qualora l'Autorità competente per la VAS stabilisca di non assoggettare il Piano al procedimento di VAS, specifica i motivi principali di tale decisione in relazione ai criteri pertinenti elencati nell'allegato I del D.lgs. 152/06, tenendo conto delle eventuali osservazioni dei soggetti competenti in materia ambientale pervenute, specifica le eventuali raccomandazioni per evitare o prevenire effetti significativi e negativi sull'ambiente.

6.4 Gli elementi ed i contenuti dell'integrazione tra PGT e VAS

Grazie alla procedura di VAS i PGT si arricchiscono di nuovi contenuti che costituiscono parte integrante e sostanziale del Piano (Rapporto Ambientale, misure per il monitoraggio) o ad esso funzionali (Rapporto Preliminare, Sintesi non tecnica del Rapporto Ambientale, Dichiarazione di Sintesi).
Per la redazione dei documenti di VAS si raccomanda di far riferimento alle Linee guida in materia di VAS[22].

[22]- "*Indicazioni operative a supporto della valutazione e redazione dei documenti della VAS*" (ISPRA, Manuali e Linee Guida 124/2015);

- "Linee guida per l'analisi e la caratterizzazione delle componenti ambientali a supporto della valutazione e redazione dei documenti della VAS" (ISPRA, Manuali e Linee Guida 148/20017) che include uno specifico capitolo alla caratterizzazione degli aspetti pertinenti l'analisi del contesto ambientale per la pianificazione urbanistica comunale.

Rapporto preliminare di assoggettabilità a VAS

Nel caso di Verifica di assoggettabilità a VAS, in fase di definizione dei contenuti del Piano, è messo a disposizione un Rapporto preliminare, elaborato secondo i criteri stabiliti nell'Allegato l al D.lgs. 152/06 e secondo le linee guida in materia di VAS[23].

Il Rapporto preliminare contiene una descrizione dei contenuti delle "modifiche minori" o delle "piccole aree" oggetto della variante al PGT che si intendono proporre nonché le informazioni ed i dati necessari alla verifica degli impatti significativi sull'ambiente che si potrebbero verificare con l'attuazione del Piano.

Rapporto preliminare (Documento di *Scoping*)

Prima dell'elaborazione dei documenti di Piano e del R.A., deve essere predisposto un Rapporto Preliminare (Documento di *Scoping*), redatto a norma dell'Allegato l del D.lgs. 152/06 e secondo le linee guida in materia di VAS, che ha l'importante finalità di definire i riferimenti concettuali e operativi attraverso i quali si elaborerà la valutazione ambientale.

Tale documento serve all'Autorità procedente per entrare in consultazione, sin dai momenti preliminari dell'attività di elaborazione del PGT, con l'Autorità competente per la VAS e con gli altri soggetti competenti in materia ambientale, affinché condividano il livello di dettaglio e la portata delle informazioni da produrre e da elaborare nel Rapporto Ambientale, nonché le metodologie per l'analisi ambientale e la valutazione degli impatti. Il Rapporto preliminare contiene, in particolare, indicazioni sulle strategie e gli obiettivi generali del PGT, contiene informazioni sull'eventuale applicazione della Valutazione di Incidenza appropriata del Piano oppure, nei casi previsti dalla disciplina VINCA, è accompagnato dal modulo compilato per lo Screening di Incidenza oppure, ancora, specifica che non si ritiene necessaria la presentazione di uno studio di incidenza/screening per le tipologie di piani comunali individuate al caso 17 dell'Allegato C alla dGR 16 novembre 2021 – n. XI/5523; illustra la metodologia valutativa che si utilizzerà nel R.A. per stimare i possibili impatti ambientali dell'attuazione delle azioni del PGT.

Rapporto Ambientale (R.A.)

Il Rapporto Ambientale rappresenta una parte sostanziale ed integrante del Piano. I suoi contenuti sono normati dall'Allegato VI del D.lgs. 152/06, che elenca le informazioni da fornire nei limiti in cui possono essere ragionevolmente richieste, tenuto conto del livello delle conoscenze e dei metodi di valutazione correnti, dei contenuti e del livello di dettaglio del piano.

Esso contiene anche lo Studio di Incidenza, qualora sia necessaria una Valutazione di Incidenza nel caso in cui il territorio comunale contenga o sia limitrofo a SIC, ZCS e ZPS sui quali le azioni di Piano possono avere impatti.

Il R.A. individua, descrive e valuta **gli impatti significativi (sia negativi che positivi)** che l'attuazione del PGT proposto potrebbe avere sull'ambiente e sul patrimonio culturale, nonché **le ragionevoli alternative** che possono adottarsi in considerazione degli obiettivi e dell'ambito territoriale del

[23] "Indicazioni operative a supporto della valutazione e redazione dei documenti della VAS" (ISPRA, Manuali e Linee Guida 124/2015)

piano; inoltre dà atto della consultazione effettuata nella fase preliminare di scoping ed evidenzia come sono stati presi in considerazione i contributi pervenuti.
Il R.A. si integra agli altri documenti del Piano senza duplicare informazioni in essi contenute e, parimenti, per evitare duplicazioni della valutazione, possono essere utilizzati, se pertinenti, approfondimenti già effettuati ed informazioni ottenute nell'ambito di altri Piani o altrimenti acquisite in attuazione di altre disposizioni normative.
È opportuno che il livello di dettaglio della valutazione (di tipo quali-quantitativo) sia il più possibile elevato, avvalendosi anche del supporto di idonei strumenti e metodologie di analisi e valutazione nonché delle banche dati regionali disponibili.

Il R.A. deve descrivere le misure previste in merito al monitoraggio.
Il monitoraggio assicura il controllo sugli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione dei piani e dei programmi approvati e la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati, così da individuare tempestivamente gli impatti negativi imprevisti e da adottare le opportune misure correttive.
In particolare, deve definire le modalità di raccolta dei dati e di elaborazione degli indicatori (di contesto, di processo e di contributo) necessari alla valutazione degli impatti, la periodicità della produzione di un rapporto illustrante i risultati della valutazione degli impatti e le misure correttive da adottare.
Devono inoltre essere individuate le responsabilità e le risorse necessarie per la realizzazione e gestione del monitoraggio.

Sintesi non tecnica

Un documento fondamentale per la divulgazione dei contenuti del Rapporto Ambientale è la Sintesi non tecnica che deve essere predisposta in una forma e linguaggio tali da consentire un'agevole comprensione delle informazioni contenute nel R.A. da parte del pubblico[24].

Dichiarazione di sintesi
L'Autorità procedente redige infine la Dichiarazione di sintesi, che accompagna il Piano nella fase di adozione/approvazione, da pubblicare su SIVAS e sul sito web comunale contestualmente alla comunicazione della decisione di adozione/approvazione del PGT.
La Dichiarazione di sintesi è finalizzata ad illustrare il processo decisionale seguito, con particolare riferimento alle modalità di integrazione delle considerazioni ambientali nelle scelte di Piano, specificando come si è tenuto conto del Rapporto Ambientale e degli esiti delle consultazioni, nonché le ragioni per le quali è stato scelto il Piano adottato/approvato, alla luce delle alternative possibili che erano state individuate. Deve altresì descrivere le modalità di integrazione nel Piano di quanto espresso dall'Autorità competente VAS nel parere motivato.

[24] "*Linee guida per la predisposizione della Sintesi non Tecnica del Rapporto Ambientale*" (Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare – Direzione per le Valutazioni e le Autorizzazioni Ambientali, marzo 2017)

6.5 Percorso integrato per l'elaborazione del PGT e del Rapporto Ambientale

La formazione della proposta di PGT deve procedere sviluppando analisi conoscitive, valutando criticità territoriali, sociali, economiche ed ambientali e proponendo soluzioni supportate dalle valutazioni circa i loro effetti ambientali.
A tal fine, il DdP, il PdR, il PdS e il Rapporto Ambientale (R.A.) condividono analisi e valutazioni, secondo quanto disposto dalle norme di riferimento, ma correlandosi strettamente tra loro.

Gli atti del PGT ed il R.A. sono tra loro correlati e l'uno dipende dall'altro. Nel DdP ci sono le analisi e le valutazioni che portano ad obiettivi ed azioni del PGT; nel PdS e nel PdR ci sono previsioni concernenti determinate aree che hanno carattere prescrittivo e vincolante, ma che necessitano del supporto del R.A. per meglio comprendere le problematiche, le criticità e le vulnerabilità presenti sulle aree interessate dagli interventi previsti nonché quelle conseguenti le azioni.
Qui di seguito si illustra la sequenza del processo coordinato e consequenziale di elaborazione dei diversi atti (DdP, PdR e PdS) e R.A.
1. Il "**Quadro ricognitivo e programmatico di riferimento per lo sviluppo economico e sociale del comune**" contenuto nel DdP, deve restituire un quadro delle dinamiche socioeconomiche e demografiche, oltre a dar conto degli obiettivi di livello sovracomunale e delle istanze pervenute dai cittadini.
2. **Il "Quadro conoscitivo"**, contenuto nel DdP, deve restituire un inquadramento dello stato di fatto del territorio comunale sotto diversi aspetti (territoriale, economico, sociale, ambientale), anche rispetto a sistemi territoriali di più ampia scala. In esso si individuano tra l'altro << *i grandi Sistemi territoriali, le aree a rischio o vulnerabili, le aree di interesse archeologico e i beni di interesse paesaggistico o storico-monumentale, …, i siti interessati da habitat naturali di interesse comunitario, gli aspetti …culturali, rurali e di ecosistema, la struttura del paesaggio agrario e … ogni altra emergenza del territorio che vincoli la trasformabilità del suolo e del sottosuolo>>.*

3. **Il R.A. deve restituire una riflessione complessiva su quanto emerge dal Quadro conoscitivo del DdP per quanto riguarda il sistema ambientale. Si mettono in evidenza gli aspetti pertinenti dello stato attuale dell'ambiente nel suo complesso al fine di poter ipotizzare la sua evoluzione nel tempo senza che si intervenga con azioni di Piano.**

4. Nel DdP, una volta analizzati i sistemi territoriali, sociali, economici ed ambientali, si procede con **la definizione degli obiettivi quali-quantitativi del governo del territorio e delle azioni e trasformazioni necessarie ad attuarli,** anche sulla base delle riflessioni contenute nel R.A. relativamente all'evoluzione nel tempo dello stato dell'ambiente senza azioni. Inoltre, si definisce il **sistema di monitoraggio** dell'attuazione del piano.

5. Nel R.A. si approfondiscono le **caratteristiche ambientali, culturali e paesaggistiche delle aree che potrebbero essere significativamente interessate dalle azioni previste dal Piano.** Se presenti SIC, ZCS, e ZPS, lo Studio di Incidenza valuterà l'incidenza su dette aree. Dovranno poi essere messe in evidenza le **problematiche ambientali esistenti pertinenti al Piano.** Non sono, quindi, genericamente elencate tutte le eventuali criticità e problematiche del sistema ambientale del

territorio comunale, ma solo di quelle componenti ambientali che possono essere interessate dal Piano.

Questi approfondimenti devono concentrarsi in particolare sulle superfici agricole, sul loro utilizzo e le loro peculiarità pedologiche, naturalistiche e paesaggistiche nonché sulle aree da bonificare e degradate, in quanto finalizzate a quantificare il grado di consumo di suolo operato sul territorio comunale e all'elaborazione della Carta del consumo di suolo. Assumono altresì maggiore rilevanza gli approfondimenti sulla qualità dell'aria e gli effetti dei cambiamenti climatici nonché l'analisi energetica comunale al fine, rispettivamente, di individuare idonee misure di mitigazione e di adattamento nonché nell'ottica di riduzione dei consumi energetici e delle emissioni climalteranti e inquinanti a livello comunale. Riveste una certa importanza, infine, la delimitazione delle aree a inquinamento diffuso, a diversi livelli di concentrazione, definita per alcuni territori a tutela della falda. Questo aspetto potrebbe influire sulla pianificazione urbanistica, con particolare riferimento a eventuali previsioni che possano interessare le acque sotterranee.

6. Nella fase progettuale, durante la quale nei vari atti del PGT (norme e tavole del DdP, del PdS del PdR) si procede alla **definizione delle azioni**, contemporaneamente **il R.A. valuta i loro effetti ambientali, aiutando a scegliere tra più alternative al fine di individuare quelle meno impattanti,** avvalendosi anche di appropriate metodologie scientificamente riconosciute**:**

a) La **valutazione degli effetti ambientali** del R.A. deve aiutare il pianificatore ad individuare gli ambiti di trasformazione, gli ambiti nei quali avviare processi di rigenerazione urbana e territoriale, le aree degradate o dismesse da recuperare e riqualificare, le aree necessarie per la realizzazione dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, le aree non soggette a trasformazione urbanistica, le aree da destinare a compensazione ambientale.

b) **L'analisi delle alternative** assume particolare rilevanza in quanto ha la capacità di influenzare significativamente i contenuti del PGT: nel Rapporto Ambientale devono essere valutate in modo comparabile, tenendo conto anche degli effetti ambientali in modo da individuare quelle più coerenti con i criteri di sostenibilità e gli obiettivi del Piano.
   La valutazione dei possibili scenari dovrà considerare, ad esempio:
   - la diversa localizzazione delle azioni, la loro tipologia, le modalità attuative, le tecnologie impiegate, lo sviluppo temporale;
   - i possibili mix funzionali e destinazioni d'uso delle previsioni del PGT, comportanti differenti ricadute in termini di aumento dei carichi urbanistici e degli impatti correlati (traffico, emissioni/consumi, rumore, …);

   A esempio, si dovrà effettuare un confronto tra più aree, anche dal punto di vista ambientale, al fine di individuare quelle più adatte per gli ambiti di trasformazione, per la realizzazione di edilizia residenziale pubblica, attrezzature pubbliche o di interesse pubblico oppure da destinare a strutture di distribuzione commerciale. Parimenti, si dovrà valutare tra diverse tipologie di azioni per soddisfare gli obiettivi quantitativi, prediligendo per esempio il patrimonio edilizio dismesso ad aree non edificate ma anche per indirizzare in un certo modo, piuttosto che in un altro, il recupero edilizio e la rigenerazione urbana.

7. In questa fase va anche evidenziata la coerenza delle azioni del PGT sia rispetto ai propri obiettivi di sostenibilità ambientale (**analisi di coerenza interna**), sia rispetto con agli obiettivi e alle azioni dei pertinenti Piani Territoriali di Coordinamento provinciali/metropolitani e di parchi regionali, del Piano Territoriale Regionale comprensivo del PPR nonché dei PTRA, qualora interessati (**analisi di coerenza esterna**). Contemporaneamente, nel R.A. si analizzano i rapporti dei contenuti e degli obiettivi principali del PGT con gli altri pertinenti Piani o Programmi, soprattutto del settore, nonché il contributo del PGT dato alla loro realizzazione attuazione.

Per quelle azioni che l'Autorità precedente ritiene necessarie, ma per le quali sono prevedibili impatti ambientali negativi, il R.A. individua adeguate **misure mitigative e compensative.**

8. Nel DdP è definito un **sistema di monitoraggio del Piano** che "*permetta di dare priorità e un ordine di attuazione agli interventi previsti per gli ambiti di trasformazione e agli interventi infrastrutturali, anche in base alle risorse economiche realmente disponibili*".
Nel R.A. sono invece individuate **misure per il monitoraggio ambientale** finalizzate alla verifica del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale prefissati in coerenza con quelli definiti dalla Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile e al controllo degli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione del PGT approvato.
Si ritiene auspicabile pervenire ad un sistema unitario che integri il monitoraggio dell'attuazione del Piano con il monitoraggio ambientale delle azioni del Piano.
Si evidenzia, inoltre, che i due sistemi di monitoraggio risultano più facilmente integrabili, tanto più le azioni di Piano siano indirizzate ad uno sviluppo economico e sociale perseguito attraverso il miglioramento della qualità dell'ambiente e l'efficientamento dell'uso delle risorse naturali, come previsto anche dai criteri ispiratori della LR 12/05.

9. Nella fase attuativa del Piano, deve essere redatto periodicamente un rapporto di monitoraggio, da pubblicare su SIVAS e sul sito web comunale, che illustri i risultati e le eventuali misure correttive adottate.
L'Autorità procedente deve trasmettere i risultati del monitoraggio ambientale, nonché le eventuali misure correttive adottate, all'Autorità competente per la VAS che deve esprimersi entro 30 giorni e verificare lo stato di attuazione del Piano, gli effetti prodotti e il contributo del medesimo al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale definiti dalla Strategia di Sviluppo Sostenibile (art. 18 D.lgs. 152/2006).

Le informazioni raccolte attraverso il monitoraggio devono essere tenute in conto nel caso di eventuali modifiche al PGT e comunque sempre incluse nel quadro conoscitivo dei successivi atti di pianificazione.

ALLEGATO - TABELLA CONTENUTI SETTORIALI

Di seguito si riportano i principali atti regionali di riferimento per l'estensione degli atti di pianificazione comunale settoriale citati al paragrafo 1.3.3.

Piano urbano generale dei servizi del sottosuolo Regolamento Regionale n. 6/2010
Documento semplificato del Rischio idraulico / Studio comunale di gestione del rischio idraulico Regolamento Regionale n. 7/2017
Reticolo idrico e qualità delle acque Programma di Tutela e Uso delle Acque – approvato con dGR n. 6990 del 31 luglio 2017 Guida per la gestione delle acque nella pianificazione e regolamentazione comunale "A Regola d'Acqua" DGR 25 ottobre 2012, n. IX/4287 "Riordino dei reticoli idrici di Regione Lombardia e revisione dei canoni di polizia idraulica" DGR 25 gennaio 2002, n. 7/7868 "*Determinazione del reticolo idrico principale. Trasferimento delle funzioni relative alla polizia idraulica concernenti il reticolo idrico minore come indicato dall'art. 3 comma 114 della 1.r.1/2000 - Determinazione dei canoni regionali di polizia idraulica"*; DGR 12 aprile 2002, n. 7/8743 "*Rettifica del dispositivo di cui al punto 1 dell'allegato C della dGR n. VII/7868 del 25 gennaio 2002 – Determinazione del reticolo idrico principale. Trasferimento delle funzioni relative alla polizia idraulica concernenti il reticolo idrico minore come indicato dall'art. 3 comma 114 della LR 1/2000. Determinazione dei canoni regionali di polizia idraulica"*; DGR 1 agosto 2003, n. 7/13950 "Modifica della dGR 25 gennaio 2002, n. 7/7868 «*Determinazione del reticolo idrico principale. Trasferimento delle funzioni relative alla polizia idraulica concernenti il reticolo idrico minore come indicato dall'art. 3, comma 114 della LR 1/2000. Determinazione dei canoni regionali di polizia idraulica"*; DGR 11 febbraio 2005, n. 7/20552 "*Approvazione del reticolo idrico di competenza dei consorzi di bonifica ai sensi dell'art. 10, comma 5 della LR 7/2003"*; DGR 26 ottobre 2006, n. 8/3400 «*Modifica ed integrazioni alla dGR n. 7/7867/2002»*: "*Trasferimento delle funzioni alle province, ai Comuni ed alle comunità montane concernenti la progettazione, l'esecuzione e la gestione delle opere di pronto intervento, relative alle aree ai manufatti ed alle infrastrutture di proprietà dei singoli enti ai sensi della LR 5 gennaio 2000, n. 1, art. 3, comma 110 ed approvazione dei criteri di attuazione"*; DGR 2 agosto 2007, n. 8/5324 Presa d'atto della comunicazione dell'Assessore Buscemi avente ad oggetto: «*Linee Guida di Polizia Idraulica"*; DGR 31 ottobre 2007, n. 8/5774 "*Introduzione del canone ricognitorio per i fondi interclusi e del canone per uso agricolo - Modifica alle ddGR nn. 7868/2002 e 13950/2003 in materia di determinazione del reticolo idrico principale (art. 3, c. 114, LR n. 1/2000)"*; DGR 1 ottobre 2008, n. 8/8127 "*Modifica del reticolo idrico principale determinato con la dGR n. 7868/2002";* DGR 28 ottobre 2009, n. 8/10402 "*Nuovi canoni regionali di polizia idraulica in applicazione dell'art. 6, comma 5 della LR 10/2009"*; DGR 26 ottobre 2010, n. 9/713 "*Modifica delle ddGR nn. 7868/2002, 13950/2003, 8943/2007 e 8127/2008, in materia di canoni demaniali di polizia idraulica"*;

DGR 15 dicembre 2010, n. 9/1001 "*Ridefinizione del reticolo principale dei corsi d'acqua di competenza dell'Agenzia Interregionale per il fiume Po (AIPO) e della Regione Lombardia – LR 2 aprile 2002, n. 5 Istituzione dell'Agenzia Interregionale del fiume Po"*, con cui è stato attribuito ad AIPO un ambito di competenza su alcuni tratti del reticolo idrico principale;

DGR 4 maggio 2011, n. 9/1643 "*Approvazione dello schema di convenzione tra Regione Lombardia ed ERSAF per la sperimentazione dell'affidamento ad ERSAF di compiti operativi nell'ambito di servizi al territorio attualmente svolti dalle Sedi territoriali regionali"*;

DGR 13 ottobre 2011, n. 9/2362 "*Modifica della dGR 713 del 26 ottobre 2010 in materia di canoni demaniali di polizia idraulica"*;

DGR 22 dicembre 2011, n. 9/2762 "*Semplificazione dei canoni di polizia idraulica e riordino dei reticoli idrici"*;

Componente commerciale del PGT

DGR 1193/2013 – "*Disposizioni attuative finalizzate alla valutazione delle istanze per l'autorizzazione all'apertura o alla modificazione delle grandi strutture di vendita conseguenti alla dCR 12 novembre 2013 n. X/ 187"*;

DGR del 23 ottobre 2007, n. VIII/5641 - "*Programma triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2006 - 2008*"

DCR 12 novembre 2013, n. X/187 - "*Nuove linee per lo sviluppo delle imprese del settore commerciale*"

DCR 13 marzo 2007, n. VIII/352 - "*Indirizzi generali per la programmazione urbanistica del settore commerciale ai sensi dell'art. 3, comma 1 della Legge Regionale del 23 luglio 1999 n. 14*" - B.U.R.L. 2 aprile 2007, n. 14

DGR 21 novembre 2007, n. VIII/5913 - "*Criteri urbanistici per l'attività di pianificazione e di gestione degli enti locali in materia commerciale (art. 3, comma 3, LR 14/1999)*" - B.U.R.L. 3 dicembre 2007, n. 49

DGR 5 dicembre 2007, n. VIII/6024 e ss.mm.ii - "*Medie strutture di vendita - Disposizioni attuative del Programma Triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2006-2008*"

DGR 13 maggio 2014 - n. 3955 - rappresentatività associazioni

Decreto direttore generale 9 dicembre 2014 - n. 11950

Deliberazione n. X/1261 Seduta del 24/01/2014

D.d.u.o. 26 novembre 2014 - n. 11158

D.d.u.o. 27 giugno 2017 - n. 7649 e allegati

Piano comunale di zonizzazione acustica, Piano di Risanamento acustico e piano d'azione sul contenimento del rumore delle infrastrutture stradali

DGR 12 luglio 2002, n. VII/9776

Programma Regionale della Mobilità e dei Trasporti

DCR 20 settembre 2016 n. X/1245

Programmazione trasporto pubblico

DGR 17 ottobre 2014 n. X/2524 - Quadro di riferimento per lo sviluppo del sistema ferroviario regionale e suburbano nell' area metropolitana di Milano

Programmi di Bacino del trasporto pubblico locale approvati dalle Agenzie del TPL ai sensi dell'art. 13 della LR 6/2012

Piano strategico della mobilità ciclistica

Legge regionale n. 7/2009 'Interventi per favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica'. Piano Regionale della Mobilità Ciclistica (PRMC) approvato con delibera n. X/1657 dell'11 aprile 2014 Regolamento Regione Lombardia n. 7 del 24.4.2006 (Norme tecniche per la costruzione delle strade)
Elaborato tecnico Rischio di Incidenti Rilevanti (ERIR) DGR 11 luglio 2012, n. IX/7353 approvazione delle linee guida per la predisposizione e l'approvazione dell'elaborato tecnico "rischio di incidenti rilevanti" (erir)"– revoca della dGR n. 7/19794 del 10 dicembre 2004
Piano di Emergenza comunale DGR 12 giugno 2015 n. 3706 (Approvazione del PEAR), come modificato con dGR 3905 del 24.07.2015 (per integrare le determinazioni dell'Autorità di Bacino) e, in particolare, capitolo 8 del PEAR ("Aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti a fonte rinnovabile") DGR 16 maggio 2007, n 8/473 – Revisione della "*Deliberazione Regionale per la Pianificazione di Emergenza degli Enti Locali*" LR 16/2004 D.d.s. 21 giugno 2013, n. 5381
Servizi abitativi Legge regionale n. 16/2016 "*Disciplina regionale dei servizi abitativi*" Regolamento regionale n. 4/2017 "*Disciplina della programmazione dell'offerta abitativa pubblica e sociale e dell'accesso e permanenza nei servizi abitativi pubblici*" DGR n. 7741 del 24 luglio 2008 "*Approvazione dell'elenco dei comuni per i quali è obbligatoria l'individuazione delle aree per l'edilizia residenziale pubblica, in attuazione dell'art. 9, comma 1 della Legge regionale n. 12/2005*" Regolamento regionale n. 12/2022 "*Disciplina del sistema regionale di accreditamento per i servizi abitativi e dei servizi abitativi sociali*".

ALLEGATO A - CONTENUTI PAESAGGISTICI DEL PGT

INDICE

PREMESSE
L'evoluzione della tutela del paesaggio

I RIFERIMENTI PER LA PIANIFICAZIONE DEL PAESAGGIO
Il riferimento nazionale: il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio
I riferimenti regionali: il PTR e il PPR 2010
Le delibere regionali

L'APPROCCIO METODOLOGICO: UN RIFERIMENTO COMUNE
Come interpretare il paesaggio durante la redazione del PGT
Il giudizio di rilevanza
Il giudizio di integrità

IL DDP
La fase ricognitiva e conoscitiva
La carta condivisa del paesaggio
La carta di sensibilità paesaggistica
Il progetto di paesaggio nelle strategie del DdP

IL PIANO DEI SERVIZI
Servizi, verde e paesaggio

IL PIANO DELLE REGOLE
I tessuti storici e consolidati del paesaggio urbano
Il sistema delle tutele paesaggistiche
Il territorio rurale come matrice paesaggistica
Le aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche
Le aree non soggette a trasformazione urbanistica

PREMESSE

L'evoluzione della tutela del paesaggio

Nel corso del tempo i concetti di paesaggio e di tutela hanno registrato un'evoluzione indubbiamente significativa agli effetti delle pratiche di gestione da parte delle Amministrazioni pubbliche. Il termine "paesaggio" ha conosciuto un progressivo arricchimento di significato: alla fine degli anni '30 designava ambiti "eccezionali" individuati secondo un'accezione elitaria fortemente selettiva, successivamente si è confrontato con la componente ambientale e con la percezione culturale, per tenere poi conto anche della percezione condivisa e riconosciuta dai cittadini, fino a coincidere con la qualità di tutto il territorio nei suoi molteplici aspetti.

Anche l'esercizio della tutela ha ampliato il suo campo d'azione integrando l'azione di controllo degli interventi per limitare gli effetti negativi di de-qualificazione del paesaggio con l'opera di ri-qualificazione basata sulla promozione di interventi di elevata qualità progettuale, particolarmente opportuni per costruire nuovi paesaggi nei territori degradati, in attuazione del principio di tutela attiva, molto interessante ma anche molto difficoltoso, in quanto diffuso convincimento che la qualità paesaggistica costituisce un bene collettivo non solo culturale, ma anche economico.

Tutelare il paesaggio riguarda il governo delle sue trasformazioni dovute all'intervento dell'uomo o agli eventi naturali, ivi compreso il progressivo decadimento delle componenti antropiche e biotiche del territorio (edifici, opere d'arte, infrastrutture, alpeggi, forme di appoderamento e loro delimitazioni, ecc.) causato dal trascorrere del tempo e dall'abbandono degli usi e delle pratiche che le avevano determinate, che richiede interventi programmati di manutenzione per evitare la perdita degli elementi qualificanti del paesaggio. Ogni iniziativa di politica paesaggistico/territoriale deve pertanto confrontarsi con la finalità di fornire strumenti utili al governo delle trasformazioni.

È infatti competenza delle Amministrazioni comunali governare responsabilmente le trasformazioni locali del paesaggio inteso nella sua accezione più ampia di bene collettivo che travalica visioni puntuali o localistiche.

I RIFERIMENTI PER LA PIANIFICAZIONE DEL PAESAGGIO

Il riferimento nazionale: il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio

I "vincoli" sul paesaggio sono stati introdotti in Italia dalla Legge n. 1497/1939 e sono oggi disciplinati dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.

Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (Codice) è stato approvato con Decreto Legislativo n. 42 il 22 gennaio 2004 (D. Lgs. 42/2004) ed è stato presentato da parte dell'allora Ministro per i Beni e le Attività Culturali (MIBAC) Giovanni Urbani, come «*il primo nella storia del nostro paese*». In questo senso il Codice è un'evoluzione del sistema giuridico normativo che aveva regolato questo settore per almeno un secolo.

La legislazione nazionale con il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio non fornisce indicazioni dirette circa la struttura dei piani territoriali e dei piani urbanistici comunali.

Per l'adeguamento al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali (PTCP) e dei Piani di Governo del Territorio (PGT) risulta pertanto indispensabile transitare dal PPR come elemento di mediazione.

Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, nella scia della Convenzione Europea del Paesaggio (2000), ha declinato il concetto di tutela secondo tre accezioni:

1. tutela in quanto conservazione e manutenzione dell'esistente e dei suoi valori riconosciuti;
2. tutela in quanto attenta gestione paesaggistica e più elevata qualità degli interventi di trasformazione;
3. tutela in quanto recupero delle situazioni di degrado.

Il compito di tutela affidato al PGT è esteso a tutti e tre questi significati. Ne consegue che il paesaggio, se sul piano delle analisi può essere considerato un tema tra i molti che il PGT deve trattare, è invece presente verticalmente nelle determinazioni del piano, siano esse scelte localizzative, indicazioni progettuali, disposizioni normative, programmi di intervento o altro. Nulla di ciò che il piano produce è estraneo alla dimensione paesaggistica. Ciò sancisce la reciproca centralità del paesaggio nel piano e del piano nelle vicende del paesaggio.

A marzo 2017, sulla Gazzetta ufficiale (Serie Generale n. 68), è stato pubblicato il D.p.r. 31/2017 del 13 febbraio 2017 "*Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata*" proposto dal Ministro dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (MIBACT – ora MIC).

Il nuovo regolamento individua gli interventi sottoposti ad autorizzazione paesaggistica semplificata e quelli esclusi (realizzabili senza l'autorizzazione), ai sensi dell'art. 12 del D.l. 83/2014 (cosiddetto "*Decreto cultura*"). L'autorizzazione paesaggistica è regolamentata dall'art. 146 del D. Lgs. 42/2004. In caso di interventi in aree assoggettate a tutela paesaggistica sussiste l'obbligo di sottoporre all'ente competente delegato dalla Regione ai sensi dell'art. 80 LR 12/2005 (ovvero i Comuni, Parchi, Province/Città metropolitana, Comunità Montane) i progetti delle opere da eseguire affinché ne sia accertata la compatibilità paesaggistica e sia rilasciata l'autorizzazione paesaggistica. L'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto necessario per il permesso di costruire o altri titoli edilizi.

Nel nuovo regolamento sono previste una serie di semplificazioni per il rinnovo delle autorizzazioni e per le nuove procedure sia dal punto di vista documentale sia nell'iter procedurale. In particolare, negli allegati A e B del D.p.r. 31/2017 sono stati individuati 31 interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica (consultabili nella tabella A allega al D.p.r. 31/2017) e 42 interventi sottoposti ad autorizzazione paesaggistica semplificata (consultabili all'Allegato B del D.p.r. 31/2017), in quanto considerati di lieve impatto sul paesaggio.

Tutto ciò premesso presuppone che i Comuni dispongano di strumenti di pianificazione e gestione del territorio contenenti adeguati riferimenti al sistema paesaggistico per agevolare il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche e in particolare quelle con iter semplificato. Ciò significa che, negli strumenti urbanistici comunali (considerati in tutte le loro documentazioni quali mappe cartografiche, relazioni e norme di attuazione) devono essere esplicitati:

- i contenuti paesaggistici prescrittivi (ovvero devono essere chiaramente individuati alla scala adeguata le aree e i beni sottoposti a tutela)
- i valori paesaggistici da considerare nella progettazione degli interventi (ovvero devono essere definite le classi di sensibilità paesaggistica)
- siano definite le prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici e le misure da adottare per il corretto inserimento paesaggistico degli interventi.

I riferimenti regionali: il PTR e il PPR 2010

Ai sensi della LR 12/2005, il Piano Territoriale Regionale (PTR) ha natura ed effetti di piano territoriale paesaggistico (art. 19 comma 1). Ad esso spetta l'individuazione degli obiettivi e delle misure generali di tutela paesaggistica da perseguire nell'intero territorio regionale (art. 76 della LR 12/2005).

Il Consiglio regionale ha approvato il Piano Territoriale Regionale con deliberazione del 19 gennaio 2010, n. 951 (pubblicata sul 3° S.S. al BURL n. 6, del 11 febbraio 2010). Il PTR include al suo interno anche il Piano Paesaggistico Regionale (PPR) proseguendo quanto già avviato con il precedente Piano Territoriale Paesistico Regionale approvato nel 2001 (PTPR 2001). Il PPR diviene così sezione specifica del PTR, quale disciplina paesaggistica dello stesso, mantenendo comunque una compiuta unitarietà e identità.

A fronte delle nuove esigenze di governo del territorio emerse negli ultimi anni, Regione Lombardia ha dato avvio ad un percorso di revisione del PTR e, a seguito dell'approvazione della LR 31/2014, sono stati sviluppati i contenuti relativi all'integrazione nel PTR delle disposizioni per la riduzione del consumo di suolo, per la rigenerazione urbana e territoriale e per la riqualificazione del suolo degradato, aspetti molto importanti anche sotto il profilo paesaggistico. L'integrazione del PTR, ai sensi della LR n. 31, è stata approvata dal Consiglio regionale con delibera n. 411 del 19 dicembre 2018.

Il PTR approvato nel 2010 (comprensivo del PPR e delle integrazioni della LR 31/2014) approvate con DCR n.411 nel 2018 ha definito il quadro delle regole con il quale si è dato avvio alla costruzione del cosiddetto "Piano del paesaggio lombardo", vale a dire il sistema di atti e strumenti che contribuiscono a guidare l'azione di cittadini, operatori ed enti verso una più consapevole azione di salvaguardia, valorizzazione e riqualificazione dei paesaggi regionali.

Tutti questi piani e indirizzi di scala regionale trovano negli strumenti urbanistici comunali il momento organizzativo e il dispositivo guida conclusivo e, nell'autorità comunale, l'organo che orienta e controlla le concrete trasformazioni paesaggistiche del territorio, attraverso il rilascio di autorizzazioni per interventi ricadenti in ambiti assoggettati a tutela di legge e l'esame paesistico dei progetti nel resto del territorio, da predisporre secondo le "Linee guida per l'esame paesistico dei progetti" di cui alla D.g.r. n. 7/11045 del 8 novembre 2002.

Per quanto riguarda le Autorizzazioni paesaggistiche, si evidenzia che, in adempimento alle disposizioni del comma 11, art. 146, del D. Lgs. 22.01.2004, n. 42, ed in base al Protocollo d'Intesa sottoscritto in data 29.01.2014 tra Regione Lombardia, Segretariato Regionale del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo per la Lombardia, Soprintendenza Belle Arti e Paesaggio per le Province di Milano, Bergamo, Como, Lecco, Lodi, Monza-Brianza, Pavia, Sondrio e Varese in Milano e Soprintendenza Belle Arti e Paesaggio per le Province di Brescia, Cremona e Mantova in Brescia, le autorizzazioni paesaggistiche non devono più essere trasmesse alla Regione ed alla Soprintendenza competente per territorio, ma devono essere inserite nell'applicativo "MAPEL (Monitoraggio Autorizzazioni Paesaggistiche Enti Locali)", pubblicato sul sito istituzionale di Regione Lombardia:

https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioServizio/servizi-e-informazioni/Enti-e-Operatori/Territorio/Paesaggio/mapel-enti-locali-monitoraggio-autorizzazioni-paesaggistiche/mapel-enti-locali-monitoraggio-autorizzazioni-paesaggistiche.

(cfr. DGR n. 4348 del 22 febbraio 2021) approvazione dei criteri per la nomina dei componenti delle commissioni per il paesaggio e per la verifica della sussistenza dei requisiti di organizzazione e di competenza tecnico-scientifica per l'esercizio delle funzioni paesaggistiche (art. 146, comma 6 del D.lgs. n. 42/2004) e sostituzione delle DGR VIII/7977 del 6 agosto 2008, DGR VIII/8139 del 01 ottobre 2008 e DGR VIII/8952 del 11 febbraio 2009).

Si richiamano infine anche i contenuti della. DGR n. 4348 del 22 febbraio 2021 "approvazione dei criteri per la nomina dei componenti delle commissioni per il paesaggio e per la verifica della sussistenza dei requisiti di organizzazione e di competenza tecnico-scientifica per l'esercizio delle funzioni paesaggistiche (art. 146, comma 6 del D.lgs. n. 42/2004) e sostituzione delle DGR VIII/7977 del 6 agosto 2008, DGR VIII/8139 del 01 ottobre 2008 e DGR VIII/8952 del 11 febbraio 2009)".
Tale deliberazione, nel rispetto di quanto stabilito dal D.Lgs.42/2004 e dalla LR 12/2005, ha apportato un'importante novità nei criteri di nomina delle Commissioni per il Paesaggio dei diversi EELL. Grazie ai nuovi criteri, infatti, l'efficacia della designazione delle singole Commissioni, contrariamente al passato, è immediata e subordinata al solo caricamento degli atti sulla piattaforma regionale MAPEL, da parte dell'Ente interessato.
L'attività di controllo da parte di Regione, che prima avveniva preventivamente, è ora svolta a campione, dopo la validità delle nomine, consentendo alle amministrazioni locali di rendere subito efficaci gli incarichi dei Commissari, senza alcun aggravio di oneri e di tempi.
Resta dunque in capo agli Enti locali la responsabilità di rispettare i criteri regionali per la nomina dei Commissari, per la pubblicazione degli atti sui siti web e per l'inserimento degli stessi nella piattaforma regionale MAPEL.
E' possibile infine affermare che la nuova deliberazione ha portato ad una reale semplificazione, che ha permesso:

- la riduzione sostanziale dei tempi procedurali per gli Enti Locali;
- la digitalizzazione del processo autorizzatorio all'interno dell'applicativo MAPEL;

- l'immediata acquisizione dell'idoneità per la Commissione per il Paesaggio, rilasciata dall'applicativo MAPEL, senza l'attesa del Decreto Regionale;
- l'esclusione di impiego di nuove risorse umane e costi aggiuntivi.

La disponibilità attuale di un sistema di riferimenti paesaggistici congruenti in quanto derivati dalla comune matrice del PTR-PPR, costituisce un'opportunità che non può essere sottovalutata nel definire i contenuti di natura paesaggistica dei PGT. Il paesaggio come opportunità di corretta valorizzazione del territorio e attenta gestione dello sviluppo nei tre atti: Documento di Piano (DdP), Piano dei Servizi (PdS) e Piano delle Regole (PdR).

Nel sistema della pianificazione paesaggistica regionale, il PGT rappresenta il livello più vicino al territorio e alla concretezza delle pratiche di governo. Esso è quindi investito di grandi e decisive responsabilità in ordine alla tutela e valorizzazione del paesaggio.

Il tema del paesaggio tra gli obiettivi del PTR da sviluppare nei PGT

Le indicazioni regionali di tutela dei paesaggi di Lombardia, nel quadro del PTR 2010, consolidano e rafforzano le scelte già operate dal PTPR 2001 in merito all'attenzione paesaggistica estesa a tutto il territorio e all'integrazione delle politiche per il paesaggio negli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, ricercando nuove correlazioni anche con altre pianificazioni di settore, in particolare con quelle di difesa del suolo, ambientale e infrastrutturale.

Premesso che, per il perseguimento dei 3 macro obiettivi sul territorio lombardo volti a migliorare la vita dei cittadini, il PTR definisce i suoi 24 "*obiettivi generali*", il piano successivamente li articola in due tipologie. Da un lato gli "*obiettivi tematici*" che scaturiscono dall'insieme condiviso e integrato degli obiettivi settoriali della programmazione regionale; dall'altro gli "*obiettivi dei sistemi territoriali*" che sono la declinazione degli obiettivi del PTR per i 6 Sistemi Territoriali individuati dal piano.

A seguito dell'entrata in vigore del PTR 2010, i Comuni hanno provveduto ad adeguare il proprio PGT alla disciplina paesaggistica in esso contenuta. In relazione alla compatibilità degli atti di governo del territorio la LR 12/2005 infatti definisce che il *«Il PTR costituisce quadro di riferimento per la valutazione di compatibilità degli atti di governo del territorio, …»*, l'assunto della legge implica che ciascun atto che concorre a vario titolo e livello al governo del territorio in Lombardia deve confrontarsi con il sistema di obiettivi del PTR.

A distanza di 12 anni dall'approvazione del PTR/PPR e dalla sua prima declinazione nei Piani di Governo del Territorio, a scala di maggior dettaglio, nei Piani di Governo del territorio appare necessario riflettere sugli esiti di tale applicazione e sulle possibilità di favorire una maggiore ed efficace integrazione delle politiche di tutela e valorizzazione paesaggistica all'interno della strumentazione urbanistica.

I risultati di tale declinazione non sempre hanno consentito di raggiungere gli esiti tanto auspicati di accrescimento di una maggiore consapevolezza e cultura del paesaggio nelle ordinarie prassi di pianificazione e di trasformazioni edilizie.

Occorre quindi rafforzare ed esplicitare chiaramente, all'interno dei PGT, quali sono le politiche paesaggistiche messe in campo a livello locale per il raggiungimento degli obiettivi generali del PTR, di natura paesaggistica, con particolare attenzione ai seguenti obiettivi:

- il n. 5 "*Migliorare la qualità e la vitalità dei contesti urbani e dell'abitare nella sua accezione estensiva di spazio fisico, relazionale, di movimento e identitaria (contesti multifunzionali, accessibili, ambientalmente qualificati e sostenibili, paesaggisticamente coerenti e riconoscibili)*";
- il n. 14 "Riequilibrare ambientalmente e valorizzare paesaggisticamente i territori della Lombardia, anche attraverso un attento utilizzo dei sistemi agricolo e forestale come elementi di ricomposizione paesaggistica, di rinaturalizzazione del territorio, tenendo conto delle potenzialità degli habitat";
- il n. 18 "Favorire la graduale trasformazione dei comportamenti, anche individuali, e degli approcci culturali verso un utilizzo razionale e sostenibile di ogni risorsa, l'attenzione ai temi ambientali e della biodiversità, paesaggistici e culturali, la fruizione turistica sostenibile, attraverso azioni di educazione nelle scuole, di formazione degli operatori e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica";
- il n. 19 "Valorizzare in forma integrata il territorio e le sue risorse, anche attraverso la messa a sistema dei patrimoni paesaggistico, culturale, ambientale, naturalistico, forestale e agroalimentare e il riconoscimento del loro valore intrinseco come capitale fondamentale per l'identità della Lombardia";
- il n. 20 "Promuovere l'integrazione paesistica, ambientale e naturalistica degli interventi derivanti dallo sviluppo economico, infrastrutturale ed edilizio, tramite la promozione della qualità progettuale, la mitigazione degli impatti ambientali e la migliore contestualizzazione degli interventi già realizzati";
- il n. 21 "Realizzare la pianificazione integrata del territorio e degli interventi, con particolare attenzione alla rigorosa mitigazione degli impatti, assumendo l'agricoltura e il paesaggio come fattori di qualificazione progettuale e di valorizzazione del territorio".

Tra gli "*obiettivi tematici*" risulta certamente prioritario perseguire il tema 4 dedicato al paesaggio e al patrimonio culturale e articolato in 7 sotto-obiettivi (si veda il paragrafo 2.1.4 del *DdP* del PTR) ma anche a tutti quei temi che hanno relazione diretta o indiretta con il paesaggio come, ad esempio, le infrastrutture per la mobilità o gli interventi di difesa del suolo perché su di esso hanno degli effetti e delle ripercussioni invitabili.

Per quanto riguarda gli "*obiettivi dei sistemi territoriali*" il PTR declina, per ognuno di essi, gli obiettivi specifici attribuendo anche quelli con contenuto paesaggistico e che devono essere opportunamente sviluppati in fase di redazione dei PGT.

Inoltre, risulta di particolare importanza la sezione del PTR dedicata alla definizione metodologica per l'azione del paesaggio nei piani urbanistici locali (paragrafo 3.3 del *DdP* del PTR).

Infine, tra gli atti regionali utili alla ricognizione degli obiettivi e delle strategie per la dimensione paesaggistica nei PGT sono da segnalare anche i Piani Territoriali Regionali d'Area (PTRA). Come già evidenziato in "Premessa" i PTRA sono strumenti di pianificazione territoriale strategica individuati dal PTR per lo sviluppo di aree interessate da opere, interventi o destinazioni funzionali di livello regionale o sovraregionale, come stabilito dalla LR 12/2005. Sono strumenti di valenza strategica di medio-lungo termine, finalizzati a implementare la competitività del territorio, migliorare la qualità dell'abitare nonché valorizzare le identità culturali e il paesaggio che li caratterizza.

Strumenti e contenuti del PPR a cui fare riferimento per la redazione dei PGT

Innanzitutto, è bene ricordare che il PPR evidenzia come tutto il territorio regionale (urbanizzato e non) presenti qualità paesaggistiche diffuse che devono essere attentamente considerate e valorizzate in fase di pianificazione e progettazione. In secondo luogo è fondamentale sottolineare che il PPR rappresenta la componente prescrittiva del PTR e quindi obbligatoriamente da recepire nella predisposizione degli strumenti urbanistici di governo del territorio alla scala locale.

Le misure di indirizzo e la prescrittività paesaggistica del PPR si sviluppano in stretta e reciproca relazione con le priorità del PTR al fine di salvaguardare e valorizzare gli ambiti e i sistemi di maggiore rilevanza regionale: laghi, fiumi, navigli, rete irrigua e di bonifica, montagna, centri e nuclei storici, geositi, Siti Unesco, percorsi e luoghi di valore panoramico e di fruizione del paesaggio.

L'approccio integrato e dinamico al paesaggio si coniuga con l'attenta lettura dei processi di trasformazione dello stesso e l'individuazione di strumenti operativi e progettuali per la riqualificazione paesaggistica e il contenimento dei fenomeni di degrado, anche tramite la costruzione della Rete Verde Comunale (cfr. il capitolo "Il Piano dei Servizi" del presente Allegato A).

Gli elaborati del PPR a cui riferirsi prioritariamente per la redazione del PGT sono di diversa natura:

- la *Relazione Generale*, che esplicita contenuti e gli obiettivi del piano.
- il *Quadro di Riferimento Paesaggistico* (QRP) che contiene elaborati cartografici specifici quali ad esempio gli approfondimenti per gli ambiti dei grandi laghi insubrici (tavole D1a, b, c, d), o la lettura delle situazioni regionali con particolari fenomeni di degrado o a maggior rischio di compromissione paesaggistica (tavole F, G, H). La sezione delle tavole I riporta, invece, un quadro sinottico delle tutele paesaggistiche. Tale quadro è da considerarsi comunque in divenire, costantemente aggiornato nel tempo tramite il Sistema Informativo dei Beni Ambientali (SIBA).
- i *Repertori,* anch'essi appartenenti al (QRP) nei quali è posta particolare attenzione ai percorsi e ai luoghi di specifica attenzione per i valori visuali (percorsi panoramici, tracciati guida paesaggistici, belvedere e visuali sensibili) e ai luoghi che connotano in modo significativo le diverse realtà lombarde per valore simbolico/testimoniale o naturale (geositi, siti Unesco).
- i *Contenuti dispositivi e di indirizzo*, che comprendono da una parte la *Normativa* e dall'altra l'integrazione e l'aggiornamento dei *Documenti di indirizzo*.

Il PPR fornisce, tramite gli elaborati del QRP e quelli dei *Contenuti dispositivi e di indirizzo*, numerose indicazioni sia in merito agli indirizzi generali di tutela riguardanti le diverse unità tipologiche, particolari strutture insediative e valori storico-culturali, sia in merito ad ambiti e sistemi di rilevanza regionale, quali gli ambiti di elevata naturalità della montagna o di specifica tutela dei grandi laghi insubrici o le strade panoramiche di livello regionale, altri che devono esser individuati a livello locale, come per esempio i nuclei e gli insediamenti storici o la Rete Verde Comunale di ricomposizione paesaggistica.

Per quanto riguarda il PPR, è immediatamente operativo il Titolo III della *Normativa* di piano i cui riferimenti sono:

- Art. 17 (Tutela paesaggistica degli ambiti di elevata naturalità)
- Art. 18 (Tutela paesaggistica dell'ambito di valore storico -ambientale del Barco Certosa)
- Art. 19 (Tutela e valorizzazione dei laghi lombardi)

- Art. 20 (Rete idrografica naturale fondamentale)
- Art. 21 (Infrastruttura idrografica artificiale della pianura: Principali Navigli storici, canali di bonifica e rete irrigua)
- Art. 22 (Geositi)
- Art. 23 (Siti Unesco)
- Art. 24 (Rete verde regionale)
- Art. 25 (Individuazione e tutela dei Centri, Nuclei e Insediamenti Storici)
- Art. 26 (Riconoscimento e tutela della viabilità storica e d'interesse paesaggistico)
- Art. 27 (Belvedere, visuali sensibili e punti di osservazione del paesaggio lombardo)
- Art. 28 (Riqualificazione paesaggistica di aree ed ambiti degradati o compromessi e contenimento dei processi di degrado)
- Art. 29 (Norma di prevalenza)

Un tema particolare riguarda poi la riqualificazione delle situazioni di degrado e il contenimento dei fenomeni di compromissione paesaggistica (PPR vol. 2 *Principali fenomeni di degrado* e vol. 6 - Parte IV *Indirizzi di tutela*) che impegnano l'azione locale verso un'attenta valutazione della propria realtà territoriale, anche in riferimento al contesto più ampio, e alla definizione di azioni concrete.

Le misure di rigenerazione messe in campo con la LR 18/2019 (incentivazione economica e volumetrica) possono rappresentare un'interessante occasione per ripensare in chiave di valorizzazione paesaggistica, architettonica ma anche in termini di sostenibilità ambientale, la qualificazione delle aree degradate delle nostre città e dei Comuni, ponendo particolare attenzione non solo alla qualità del progetto architettonico ma anche alla costruzione di un progetto di paesaggio.

Nella *Normativa* del PPR l'art. 34 "*Indirizzi per la pianificazione comunale e criteri per l'approvazione del PGT*" identifica puntualmente i compiti da espletare per il tema del paesaggio nei PGT in particolare per la verifica dei contenuti del piano nel rispetto dei principi e degli obiettivi della pianificazione paesaggistica regionale.

Le delibere regionali

Per fare in modo che la redazione dei PGT sia maggiormente aderente ai contenuti e traduca concretamente gli obiettivi predisposti dai piani di scala territoriale, si richiamano le delibere regionali approvate in rapporto a specifiche questioni che hanno effetti sul paesaggio (infrastrutture, impianti di produzione energetica, cave) e che dovrebbero costituire i riferimenti per la valutazione sia delle singole trasformazioni territoriali che come utile riferimento per la pianificazione urbanistico-territoriale. In particolare:

- la dGR VIII/8837 del 30 dicembre 2008 contenente le "*Linee guida per la progettazione paesaggistica delle infrastrutture della mobilità in aggiornamento dei Piani di Sistema del PTPR (art. 102-bis della LR 12/2005)".* Il testo è consultabile anche nel PPR – Piani di Sistema – Tracciati base paesistici.

- la dGR VIII/10974 del 30 dicembre 2009 contenente le "*Linee guida per la progettazione paesaggistica di reti tecnologiche e impianti di produzione energetica in aggiornamento dei Piani di Sistema del PTPR".* Il testo è consultabile anche nel PPR – Piani di Sistema - Infrastrutture energetiche a rete.

- la dGR X/495 del 25 luglio 2013 contenente le "*Linee guida per il recupero delle cave nei paesaggi lombardi in aggiornamento dei piani di sistema del piano paesaggistico regionale*".

Gli indirizzi contenuti nei suddetti atti sono di aiuto nella definizione dei criteri di inserimento delle opere in fase di costruzione delle regole trasformative del PGT.

Inoltre, è utile segnalare che ulteriori riferimenti sono sottoelencati. Essi sono un valido supporto qualora si fosse di fronte alla valutazione di piani o programmi in variante al PGT poiché contengono principi, metodi e contenuti da applicare in fase valutativa rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti. In particolare:

- per l'**Autorizzazione paesaggistica** il riferimento principale è l'art. 146 del D. Lgs 42/2004 "*Autorizzazione"*;

- per l'**Esame paesistico** il riferimento è la dGR 11045/2002 "*Linee guida per l'esame paesistico dei progetti"*.

- mentre per i criteri/principi che gli enti competenti (Commissioni paesaggistiche o Commissioni edilizie) devono considerare in fase di verifica ed eventuale approvazione delle valutazioni e quindi dei progetti il riferimento principale è la dGR 2727/2011 "*Criteri e procedure per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di beni paesaggistici".* Ad integrazione del provvedimento regionale con la dGR n. IX/4138 del 10 ottobre 2012 (pubblicata sul BURL n. 42, S.O. del 18 ottobre 2012) si è stabilito che sono rimesse alla DG competente, tramite specifici atti, le eventuali correzioni ed integrazioni alla modulistica ed alla documentazione per la presentazione dei progetti ed alle schede degli elementi costituivi del paesaggio pubblicate in appendice ai criteri approvati con la dGR n. 2727 del 2011.

L'APPROCCIO METODOLOGICO: UN RIFERIMENTO COMUNE

Come interpretare il paesaggio durante la costruzione del PGT

Nel percorso di costruzione del PGT, tra la fase ricognitiva e quella dispositiva o programmatica, è necessariamente presente un momento di interpretazione e valutazione, cioè di esplicitazione dei valori e delle qualità del paesaggio riconosciuti. Si tratta in sostanza di arrivare ad una descrizione sintetica ed interpretativa che ponga in evidenza i caratteri paesaggistici qualificanti e rilevanti, i punti di forza e quelli di debolezza della struttura paesaggistica comunale.

È opportuno che tale percorso di interpretazione e valutazione sia reso esplicito, in ossequio ai principi di trasparenza delle attività che conducono alla formazione degli strumenti di pianificazione e di partecipazione diffusa dei cittadini e delle loro associazioni, enunciati dal comma 5 dell'art. 2 della LR 12/2005.

Nelle pagine che seguono si danno alcune indicazioni per integrare tale operazione nel percorso di costruzione del PGT.

È evidente che parlare di livelli di valore paesaggistico implica richiedere l'espressione di un giudizio di qualità. Al riguardo, si possono fare due osservazioni.

1. Operando al livello comunale, è necessario assumere due distinti "sistemi di riferimento": "territoriale", ancorato al quadro regionale e all'ambito paesaggistico nel quale il comune è inserito; "locale", cioè interno ai confini comunali. Il primo serve a definire il "ruolo paesaggistico" del comune (o di sue parti) agli occhi del mondo esterno. Il secondo serve a definire la mappa dei valori paesaggistici quali sono percepiti localmente. Quindi, alla scala locale ci saranno sempre dei punti di (relativa) eccellenza paesaggistica anche in un territorio complessivamente deteriorato, e punti di (relativo) degrado anche in ambiti di paesaggio complessivamente pregiato.

1. Può non avere molto senso comparare tra loro beni o aspetti del paesaggio che appartengono a categorie diverse, se non per la loro capacità di identificare un luogo, un territorio, ecc. È invece essenziale disporre degli elementi di conoscenza e di giudizio che possono migliorare il grado di consapevolezza e di trasparenza delle scelte di piano che mettono in gioco, pervenendo a mettere in evidenza alcune categorie operativamente essenziali, che possono essere connesse all'individuazione di ambiti di sistemi o di singoli elementi:

    - oggetti, luoghi, visuali che più contribuiscono a definire l'identità del territorio alla scala sovralocale e locale e devono quindi essere oggetto di attenta tutela;
    - i luoghi del degrado e della rifunzionalizzazione necessaria;
    - per differenza, il paesaggio cosiddetto "quotidiano", che a sua volta è opportuno articolare almeno in due categorie (ma spesso in un numero maggiore):
        - gli ambiti che denotano una banalizzazione linguistica che ne fa paesaggi non necessariamente "degradati", ma scarsamente caratterizzati e quindi disponibili alla trasformazione, coincidenti di norma con quelli maggiormente coinvolti nelle trasformazioni recenti;
        - le parti del territorio che, pur non avendo un ruolo saliente nella definizione dell'identità locale, costituiscono un tessuto connettivo che si propone complessivamente come risorsa da tutelare e valorizzare.

Il giudizio di rilevanza

La rilevanza è il primo dei due criteri di giudizio indicati dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio per declinare il valore paesaggistico di un territorio.

Rilevanza può essere sinonimo di importanza e anche, trattando di paesaggio, di bellezza (o del suo contrario) di significato, di identità. La rilevanza paesaggistica può essere intesa in senso positivo o anche negativo: è rilevante il lago, e la villa settecentesca sulla sponda del lago, ma anche il grande condominio accanto alla villa.

I criteri e i parametri attraverso i quali è possibile giungere a un giudizio di rilevanza sono vari e molteplici, seguono infatti le diverse chiavi di lettura del paesaggio nella sua accezione estetico-percettiva, storico-culturale ed ecologico-ambientale.

In riferimento a questo ultimo aspetto, il giudizio può basarsi su metodiche più strutturate e consolidate che negli altri. La letteratura in materia di *landscape evaluation* è pressoché interamente dedicata alla dimensione ecologica del paesaggio.

Venendo all'accezione attuale di paesaggio, che dà altrettanta rilevanza al profilo estetico-percettivo e storico-culturale, le considerazioni sulle quali può basarsi il giudizio di rilevanza paesaggistica sono riconducibili essenzialmente a tre filoni:

- giuridico-amministrativo,
- tecnico-disciplinare,
- sociale-partecipativo.

Non si tratta di approcci tra loro alternativi, ma di passi successivi di un percorso, tutti ugualmente necessari.

L'approccio giuridico-amministrativo

In questo caso, il giudizio si baserà essenzialmente sui provvedimenti di tutela che interessano il territorio, quindi sulla ricognizione (critica e non meramente ricettiva) dei vincoli disposti sia con decreto, sia con legge. È questo un criterio dal quale difficilmente si può prescindere, ma insufficiente, in quanto tende a confermare decisioni prese in precedenza, piuttosto che assumerne di nuove.

Il riferimento standard per la ricognizione dei vincoli ex artt. 136 e 142 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio è il Sistema Informativo dei Beni e Ambiti paesaggistici (SIBA) di Regione Lombardia.

L'approccio tecnico-disciplinare

Dal punto di vista tecnico-disciplinare, si deve dare atto che non esistono protocolli universalmente accettati per valutare la rilevanza paesaggistica di un territorio, né criteri di giudizio universalmente condivisi. Ciò non significa che si cada inevitabilmente nell'arbitrarietà del gusto individuale immotivato e immotivabile. Si possono infatti indicare criteri, utilizzabili per attribuire un valore in modo argomentato, che si stanno sedimentando nella prassi corrente.

In tal senso in Lombardia, si può fare riferimento, oltre che al PTR-PPR e alle indicazioni contenute nei diversi PTC delle Province o Città Metropolitana, anche a:

- le "*Linee guida per l'esame paesistico dei progetti*" (dGR 11045/2002 pubblicata sul BURL – 2° supplemento straordinario al n. 47 del 21 novembre 2002)
- "Criteri e indirizzi relativi ai contenuti paesaggistici dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali" (dGR VIII/006421 del 27 dicembre 2007).

Nelle "*Linee guida per l'esame paesistico dei progetti"*, al capitolo 3, sono indicati tre criteri per la valutazione della sensibilità paesistica dei luoghi:

- morfologico-strutturale,
- vedutistico,
- simbolico.

Per ciascuno di tali criteri, si propongono due livelli di lettura, sovralocale e locale, che corrispondono ai due "criteri di riferimento" indicati in precedenza. Sebbene la finalità del documento citato sia la valutazione della "sensibilità paesaggistica" dei siti in funzione dell'esame paesistico dei progetti, le indicazioni che contiene sono utilmente applicabili anche al problema che qui interessa, garantendo coerenza e continuità tra fase di impostazione e fase di gestione del PGT. Il metodo proposto non è ovviamente da intendersi come meccanismo automatico e banale di "azzonamento" paesaggistico, ma come lettura organica dell'intero territorio dal punto di vista delle relazioni e dei diversi sistemi ed elementi di paesaggio che lo connotano localmente e rispetto al contesto più ampio.

Nei "*Criteri ed indirizzi relativi ai contenuti paesaggistici dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale"*, il Capitolo 2: descrive i compiti del PTCP nel Piano del paesaggio Lombardo evidenziando la necessità di un approccio strategico e della necessità del coordinamento delle azioni locali e delle politiche settoriali con ricaduta territoriale e paesaggistica. Vengono proposti indirizzi per la redazione del quadro conoscitivo e della carta condivisa del paesaggio a livello provinciale finalizzati ad individuare i diversi ambiti e le rilevanze paesaggistiche provinciali, le criticità paesaggistiche e le specifiche situazioni di degrado o compromissione. Il documento è infine corredato da un allegato che propone un dettagliato metodo per l'attribuzione della rilevanza paesaggistica corredato da note e schemi esemplificativi.

La verifica dei contenuti paesaggistici dei piani territoriali e di scala locale (Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale e dei Parchi, e Piano di Governo del Territorio) ha riscontrato alcune criticità riconducibili alla non completa conoscenza ed utilizzo del PPR e debolezza nel raccordo tra contenuti strategici del PPR e riscontro operativo alla scala del PGT nonché alla limitata visione strategica.
In particolare, sono emersi elementi significativi che hanno fornito utili indicazioni per il miglioramento dell'efficacia del PPR stesso, quali:

- il recepimento incompleto e talvolta formale dei contenuti del PPR, particolarmente evidente in riferimento alle scelte relative all'individuazione degli Ambiti di Trasformazione;
- quadri conoscitivi in cui si perdono le relazioni paesaggistiche con i sistemi di area più vasta;
- la debolezza della strategia paesaggistica comunale, derivante da difficoltà analitiche e limitatezza della componente progettuale;
- il recepimento della rete ecologica regionale e provinciale che non sempre viene declinata a livello locale nei temi e nei contenuti;
- la debolezza di strategie per la tutela e valorizzazione dei centri e nuclei storici al fine di promuovere l'identità del sistema costruito esistente e di limitare al contempo il consumo di suolo.

L'approccio sociale-partecipativo

Come noto, la Convenzione Europea del Paesaggio attribuisce molta importanza alla percezione sociale del paesaggio. Sul piano operativo, ciò comporta di introdurre tra i criteri di valutazione anche la dimensione percettiva e simbolica che le diverse componenti del paesaggio assumono per le popolazioni direttamente interessate, sia al livello locale, sia entro un ambito più vasto. La consapevolezza di come il paesaggio venga percepito, permette agli esperti e agli amministratori di individuarne aspetti di forza o di debolezza non sempre evidenti ad una lettura tecnico-disciplinare; costituisce inoltre un'utile base per avviare il confronto tra i diversi soggetti territoriali.

Al riguardo si possono adottare due approcci diversi: costruire una "mappa delle memorie e dei significati simbolici" attraverso percorsi di ascolto delle comunità locali appositamente istruiti; oppure proporre la "mappa delle attribuzioni di valore", già elaborata sulla base delle operazioni illustrate in precedenza, alla verifica dei residenti, in occasione delle normali consultazioni in fase di redazione del piano.

Il primo procedimento richiede una maggiore capacità di interlocuzione strutturata da parte dei redattori del piano, ed è più facilmente praticabile nel caso di piccoli Comuni (ben al di sotto della soglia dei 15mila abitanti). Il secondo è più agevolmente praticabile, ma più soggetto al rischio di non intercettare nel loro complesso i sentimenti della comunità nei confronti del proprio patrimonio paesaggistico.

In ogni caso, quale che sia il procedimento seguito, è essenziale che la *Carta dei valori paesaggistici* giunga a rispecchiare i sentimenti prevalenti della comunità, soprattutto laddove sono in gioco decisioni in relazione sia alle trasformazioni previste dal piano, sia all'impegno di conservazione, che possono comportare oneri aggiuntivi o particolari limitazioni progettuali.

Il giudizio di integrità

L'integrità è il secondo dei criteri di giudizio indicati dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.

Se il concetto di integrità può essere di relativamente facile definizione per un paesaggio "vergine" (la foresta primaria o il pack polare o il deserto), non altrettanto può dirsi per i paesaggi fortemente antropizzati. Non vale per un paesaggio la nozione di integrità che si applica ad un oggetto (quadro o mobile) che si intende integro quando vi sono presenti tutti e soli gli elementi originari. Già nel caso di un edificio questo criterio è meno univoco, e per un paesaggio naturalmente ancora meno.

In termini generali, si può definire l'integrità come una condizione del territorio riferibile alle permanenze. In termini più specifici, la si può definire come quella condizione nella quale tutti gli elementi che compongono un paesaggio appaiono legati gli uni agli altri da rapporti di affinità e di coesione, ovvero riconducibili a una medesima identità, intesa in duplice modo: come chiara leggibilità del rapporto tra fattori naturali e opere dell'uomo, e come coerenza linguistica e organicità spaziale di queste ultime. È questa una condizione tipica del passato, che si è andata spesso perdendo nelle epoche più recenti. È quella specificità dell'organizzazione fisica del territorio, in termini materici e morfologici, evidente anche alla percezione visiva e simbolico-culturale, che viene anche definita come "architettura dei luoghi" in specifici e riconoscibili contesti locali e come "sistemi di paesaggio", nell'orizzonte più ampio, in riferimento ad organizzazioni spaziali, ma non solo, frutto di una logica e di una volontà progettuale unitaria.

La nozione di integrità, così intesa, può essere declinata secondo diverse accezioni:

- territoriale,
- insediativa,
- del paesaggio agrario,
- naturalistico-ambientale.

Per "integrità territoriale" si intende il livello generale delle densità e delle dinamiche insediative, sulla base del quale è possibile suddividere il territorio regionale in grandi ambiti: frange metropolitane, aree agricole a bassa densità ecc.

Per "integrità insediativa" si intende l'inverso del grado di compromissione del quadro insediativo e infrastrutturale storico (ante 1945), rilevabile, in prima approssimazione, dal confronto tra le tavolette IGM 1950 circa e la CTR aggiornata. Comporta, rispetto alla precedente, un'individuazione di ambiti di maggior dettaglio. Un aspetto particolare e rilevante è quello dell'integrità patrimoniale delle grandi proprietà pubbliche e/o di diritto pubblico, riscontrabile prevalentemente alla scala locale su base catastale.

La "integrità del paesaggio agrario" è data dal grado di conservazione dei caratteri tradizionali a fronte dei processi di banalizzazione e industrializzazione produttiva da un lato e di abbandono dall'altro. Informazioni utili possono essere, per esempio, desunte dal progetto Dusaf (Destinazione d'Uso del Suolo Agricolo e Forestale) e da altre informazioni disponibili presso ERSAF e l'Assessorato all'Agricoltura, alimentazione e sistemi verdi.

La "integrità naturalistico-ambientale" è riferibile distintamente alle aree naturali e ai sistemi naturalistici e al reticolo idrografico. Indicazioni in merito possono essere desunte in parte da: il PTC dei Parchi, la cartografia forestale, le mappe di uso e copertura del suolo elaborate con il progetto Dusaf, ecc.

Per quanto riguarda il giudizio di integrità, le indicazioni possono essere sviluppate e dettagliate, considerando in particolare le diverse forme di integrità che attengono a diversi livelli di apprezzamento e di fruizione dei beni:

- integrità di singoli manufatti o elementi fisionomici (puntuali, lineari, areali) del paesaggio;
- integrità di "insiemi" costituiti da più elementi tra loro connessi o interagenti, quali complessi monumentali, tessuti urbani, sistemi difensivi, vaste sistemazioni agrarie, ecc.;
- integrità dell'intorno e del contesto dei beni di cui ai punti precedenti, funzionale alla loro visibilità e leggibilità;
- integrità "sistemica" di elementi non fisicamente contigui, ma legati tra loro da relazioni funzionali o di affinità tipologica e linguistica;
- integrità di interi ambiti territoriali e/o percorsi caratterizzati da identità e coerenza d'immagine e di valori, che, come tali si presentano come "paesaggi avvolgenti" da tutelare nella loro complessità.

La doppia lettura delle qualità del paesaggio in termini di rilevanza e integrità permette di condurre in modo argomentato il passaggio alla fase di **lettura interpretativa del paesaggio comunale**, che può esser guidato dalle seguenti domande.

A) Quali sono i caratteri attuali "dell'architettura dei luoghi" e qual è la "funzionalità ecologica"? (Descrizione interpretativa)

- Qual è l'organizzazione morfologica e funzionale degli spazi, edificati e non edificati, costruiti e naturali?
- Quali sono i "sistemi del paesaggio", sia storici che recenti, che si sono più o meno conservati? quale l'intreccio, la sovrapposizione, l'integrazione eventualmente esistenti fra di essi (palinsesto)?
- Quali sono i caratteri percettivi-visivi dei luoghi?
- Quali sono altri caratteri percettivi rilevanti?
- Quali sono i materiali, i colori, le tecniche costruttive storiche prevalenti degli elementi costitutivi dei luoghi? Quali quelli recenti?
- Ci sono aree o beni (culturali, paesaggistici, archeologici, …) assoggettati a tutela ai sensi del D. Lgs. 42/2004?
- Che ruolo giocano gli elementi della natura nella definizione dei caratteri dell'architettura dei luoghi?
- Ci sono specie o habitat di interesse comunitario o locale?
- Quali sono le direttrici di connettività principale per lo spostamento delle specie?
- Quali sono gli ecomosaici?

B) Quali sono i punti/aree forti e punti/aree deboli dell'architettura dei luoghi e della funzionalità ecologica? (Qualificazione)

- Quali sono gli elementi fondamentali che strutturano il paesaggio naturale e culturale?
- Quali sono i sistemi di relazioni che strutturano il paesaggio culturale e naturale?
- Quali sono in questi sistemi gli elementi forti e resistenti e quali deboli e/o deteriorati, in modo reversibile o irreversibile?
- Quali sono gli elementi e gli ambiti di maggiore sensibilità paesaggistica dal punto di vista naturale, storico-culturale, percettivo?
- Quali sono gli elementi e gli ambiti di maggiore criticità paesaggistica dal punto di vista naturale, storico-culturale, percettivo?

La fase ricognitiva e conoscitiva

Una conoscenza dei luoghi, come affermano il PTR e il PPR, è il presupposto ineludibile per una attenta tutela, gestione e valorizzazione paesaggistica degli stessi. Il quadro ricognitivo e conoscitivo assume, dal punto di vista del paesaggio, un ruolo fondamentale sia nell'accettare la validità del tema rispetto a degli obiettivi di governo del territorio, sia nella definizione e nell'aggiornamento delle scelte di pianificazione. Inoltre, costituisce anche lo strumento quotidiano per la gestione dei progetti di trasformazione e il monitoraggio.

Un tema transcalare e senza confini: l'uniformità di lettura del paesaggio con i Comuni contermini

La conoscenza paesaggistica attraversa le diverse componenti del territorio, naturali e antropiche, considerandone le specificità proprie e le relazioni che le legano tra loro in modo caratteristico ed unico dal punto di vista fisico-strutturale, storico-culturale, visivo, percettivo-simbolico.

Il quadro conoscitivo deve permettere sia di inquadrare la realtà locale nel contesto più ampio (i sistemi paesaggistici non seguono le suddivisioni amministrative del territorio) sia di indagare le specificità proprie dei luoghi e il valore ad essi assegnato dalle popolazioni locali. L'approccio locale permette, inoltre, di declinare in modo dettagliato lo stato di conservazione delle diverse componenti di un sistema paesaggistico nella loro concretezza e attualità, mettendone consapevolmente in evidenza i punti di forza e i punti di debolezza.

L'approccio integrato e complessivo al paesaggio, che ormai si sta affermando ai differenti livelli di pianificazione, richiede che vengano presi in considerazione i vari aspetti che connotano un paesaggio dal punto di vista ecosistemico e in particolare della sua costruzione storica, della funzionalità ecologica, della coerenza morfologica e della percezione sociale.

I temi e gli aspetti di indagine indicati alla lettera b) del comma 1 dell'art. 8 della LR 12/2005 non sono quindi da considerarsi esaustivi di una lettura delle valenze e componenti paesaggistiche del territorio comunale, ma sono invece, un modo per rimarcare l'importanza di inquadrare la situazione paesaggistica comunale attraverso la lettura dei grandi sistemi territoriali come avviene per il sistema delle infrastrutture e della mobilità e del territorio rurale o attraverso l'evidenziazione dell'importanza di specifici siti o elementi.

Per assicurarne la congruenza con la pianificazione sovracomunale attualmente disponibile e, conseguentemente, l'uniformità con gli analoghi impianti conoscitivi dei Comuni contermini, si considera utile, ove possibile, far riferimento innanzitutto a fonti di dati (archivi regionali, provinciali e statali) e soprattutto di metodo (PTR, PPR e conseguenti norme, indirizzi, linee guida e piani sovracomunali) valide a livello regionale e sovralocale. Il richiamo a questo criterio di congruenza tra i piani dei differenti Comuni corrisponde alla necessità di garantire continuità ai paesaggi i cui confini non possono essere rigorosamente definiti ma che comunque investono ambiti territoriali che oltrepassano i singoli confini amministrativi comunali.

In particolare, sembra qui utile richiamare le letture dei differenti paesaggi regionali per "*Unità tipologiche di paesaggio*" e "*Ambiti geografici*" individuati dal PPR (Tavola A). Tali letture evidenziano i luoghi e i caratteri connotativi emblematici di ciascun ambito che vengono assunte dal PPR quali riferimento per la declinazione di specifici *Indirizzi di tutela* per singole unità. La lettura

per Unità tipologiche di paesaggio e Ambiti geografici evidenzia anche le tendenze trasformative in corso e le criticità paesaggistiche che ne possono derivare, poi riprese in forma di raccomandazioni, negli *Indirizzi di tutela*, in alcune parti della *Normativa* (ambiti di elevata naturalità, centri e nuclei storici, viabilità storica e di interesse paesistico) e nella Parte II degli stessi *Indirizzi di tutela*.
Le Unità tipologiche di paesaggio e gli Ambiti geografici, analizzati per ognuna delle 6 fasce di paesaggio individuate dal PPR (Alpina, Prealpina, Collinare, dell'Alta pianura, della Bassa pianura, dell'Oltrepò pavese) sono descritti nel vol. 6 - Parte I *Indirizzi di tutela* e più diffusamente nel vol. 2 *I paesaggi della Lombardia: ambiti e caratteri tipologici del paesaggio lombardo*. Per ogni Unità tipologica di paesaggio vengono segnalati gli obiettivi generali di tutela paesaggistica, gli elementi e gli aspetti caratterizzanti l'ambito e i relativi specifici indirizzi di tutela che sono utili nella fase ricognitiva e conoscitiva del DdP.

Ulteriori strumenti di scala territoriale che devono essere opportunamente recepiti nella predisposizione degli atti del PGT ma che rappresentano anche un supporto alla stesura dei tre atti, ovvero un elemento di lettura unitaria e transcalare del paesaggio, sono i PTC dei Parchi.

Il piano dei Parchi ha lo scopo di definire l'organizzazione del territorio tramite una zonizzazione, approccio necessario per individuare le aree a caratterizzazione omogenea sul territorio su cui impostare politiche paesaggistiche e ambientali sostenibili e ragionevolmente ponderate tra esigenze di tutela – che trovano la loro massima espressione nelle riserve integrali – ed esigenze di valorizzazione. I Parchi, in quanto beni assoggettati a tutela ai sensi del comma 1 lett. f) dell'art. 142 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, rappresentano uno degli "elementi strutturali" del paesaggio lombardo (cfr. il paragrafo "La Carta condivisa del paesaggio" del presente Allegato A) capace di superare i limiti amministrativi dei Comuni e per questo i loro strumenti di pianificazione e gestione sono utili riferimenti in fase di redazione dei PGT.

In particolare, i PTC dei Parchi determinano l'organizzazione generale del territorio e la sua articolazione in aree o parti caratterizzate da forme differenziate di uso, di godimento e tutela nonché definiscono sistemi di accessibilità veicolare e/o pedonale, di attrezzature e servizi per la gestione e la funzione sociale del parco (musei, centri di visite, uffici informativi, aree di campeggio, attività agrituristiche, ecc.) e definiscono gli indirizzi e i criteri per gli interventi sulla flora, sulla fauna e sull'ambiente naturale in genere. Queste e altre disposizioni in essi contenute devono essere recepite dagli strumenti di scala locale ma soprattutto devono essere considerate come un utile strumento per la lettura intercomunale del paesaggio capace di superare i "localismi" e di proiettare il tema del paesaggio in una dimensione sovralocale, unitaria e coerente.

In secondo luogo, i Comuni, per adempiere correttamente alla necessità di adottare una lettura omogenea e coerente del paesaggio locale rispetto ai territori confinanti, devono saper pianificare le "fasce di buffer", le cosiddette "fasce di protezione" (LR 86/1983) integrandole e coerenziandole con i territori inclusi nei Parchi e quelli limitrofi. Tali aree rappresentano la zona cuscinetto tra le aree incluse e quelle non incluse nei perimetri dei Parchi e che fungono da elemento protettivo per la conservazione e la tutela delle aree a parco. È proprio su queste aree che i Comuni devono implementare maggiormente le coerenze tra le varie discipline del paesaggio locale, poiché vi si devono riscontrare delle uniformità di trattamento per gli elementi che pur sottoposti a discipline pianificatorie differenti (inclusione o meno nelle aree dei Parchi) possiedono medesime caratteristiche in termini di rilevanza storica, architettonica, vedutistica, naturalistica, ecologica, ecc.

La valutazione delle ricadute della pianificazione sovralocale e la ricognizione delle tendenze evolutive del paesaggio locale

Il quadro conoscitivo del paesaggio è per sua definizione unico e in continua evoluzione e aggiornamento. I tre atti del PGT fanno riferimento ad esso per verificare le scelte di piano o definire meglio l'impostazione della disciplina degli interventi, ne integrano nel tempo, secondo le necessità emergenti, i contenuti e lo assumono quale riferimento per la gestione del piano e degli interventi sul territorio.

Il lavoro conoscitivo compiuto riguarda, come detto, il "paesaggio che c'è". Un piano deve però governare i processi in corso, rispondere alle domande di trasformazione emergenti e adeguarsi alle previsioni sovra-ordinate, esprimendo una sua chiara proposta sul "paesaggio verso il quale si va".

Questo significa innanzitutto indagare cosa implichi dar corso alle trasformazioni in essere, già previste e programmate, o prevedibili, in riferimento alla sensibilità paesaggistica dei luoghi (cfr. il paragrafo "La Carta di sensibilità paesaggistica" del presente Allegato A). Dal confronto tra il "paesaggio che c'è" (quadro conoscitivo) e quello che potrebbe esserci (quadro programmatico) possono essere individuate le criticità, i rischi ma anche le potenzialità e opportunità paesistiche che si offrono per lo sviluppo locale.

Appare quindi utile mettere bene a fuoco i seguenti aspetti prima di definire nel dettaglio gli **obiettivi di qualità paesaggistica del PGT**. Questa operazione è propria del DdP in quanto conduce ad esplicitare poi in modo trasparente la strategia paesaggistica assunta sia in riferimento alla tutela delle emergenze e caratterizzazioni paesaggistiche locali sia in riferimento alla gestione delle trasformazioni che interesseranno il territorio comunale nonché alla riposta a specifiche domande e tendenze trasformative. Questo genere di valutazioni si trova poi a dialogare con quelle relative alle diverse componenti ambientali all'interno della procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) del PGT.

Un primo importante passaggio concettuale è quindi rappresentato dalla **valutazione delle possibili ricadute paesaggistiche delle previsioni e tendenze evolutive** in corso e delle domande di trasformazione emerse dal territorio. Anche in questo caso può essere utile seguire una check-list di domande per una verifica a tutto campo.

A) Come incidono le tendenze evolutive e le domande di trasformazione sulle forme e sui significati di paesaggio comunale (quantitativamente e qualitativamente)**?**
- Quali sono le cause di origine culturale e/o naturale che intervengono maggiormente sui processi di trasformazione fisica del paesaggio?
- Come si connota il sistema socioeconomico urbano ed extraurbano?

B) Quali sono le politiche, i piani e i progetti di trasformazione e innovazione in atto e/o programmate che hanno o possono avere incidenza sulle forme e sui significati di paesaggio?
- Esistono correlazioni, coerenze/incoerenze o incongruenze, tra i diversi livelli e settori di programmazione, pianificazione e progettazione? Quali aree tematiche e/o ambiti territoriali sono comuni alle diverse politiche di settore? Quali le sinergie e i contrasti?
- Quali sono le risorse economiche e finanziarie di cui è possibile prevedere di poter disporre per interventi di riqualificazione paesaggistica e da chi provengono?

C) Quali sono le domande di trasformazione emergenti?

- Esistono domande di trasformazione espresse/recepite/considerate negli strumenti di programmazione, pianificazione e progettazione in essere?
- Esistono altre domande di trasformazione pressanti o crescenti?

D) Quali sono i probabili/possibili scenari evolutivi tenendo conto delle tendenze in atto?

- Quali sono i soggetti coinvolti nelle decisioni e nella definizione degli interventi ipotizzati/ipotizzabili?
- Quali sono le variabili endogene ed esogene che entrano in gioco, per la costruzione di possibili scenari evolutivi?

E) Esistono realizzazioni e processi attuativi virtuosi, in corso sul territorio comunale (ma non solo)?

- Quali azioni e/o interventi, iniziative possono costituire occasioni, nonché elementi sinergici e/o di integrazione, nel processo di trasformazione?

Chiariti gli aspetti sopraindicati è possibile passare ad una consapevole evidenziazione dei rischi, delle potenzialità e delle opportunità paesaggistiche che si prospettano allo sviluppo locale.

A) Qual è lo "scenario paesaggistico" del territorio comunale?

- Quali sono i fattori principali attuali di pressione sul paesaggio (fattori di disturbo, degrado, alterazione, discontinuità, ecc., che incidono negativamente sui caratteri dei luoghi)? Quali sono quelli prevedibili?
- Quali sono le principali criticità/vulnerabilità attuali, ovvero quale è il rapporto tra i livelli di pressione dei diversi fattori e le sensibilità/vulnerabilità del sistema paesaggistico e dei singoli luoghi?
- Il quadro attuale o futuro delle pressioni può presentare delle opportunità paesaggistiche? Quali?
- Esistono e quali sono le condizioni favorevoli al recupero, riqualificazione e valorizzazione paesaggistica? Esiste la possibilità di attivare processi integrati di progettazione?

La definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica

L'insieme delle conoscenze derivate dalla lettura della pianificazione sovracomunale e dalle varie fonti storico-documentali – che forniscono informazioni dal punto di vista fisico-strutturale, storico-culturale, visivo, percettivo-simbolico del paesaggio caratterizzante il territorio in analisi –, permette di costruire quell'insieme unico e sistematico di elaborati definito *Carta condivisa del paesaggio* (cfr. il paragrafo "La Carta condivisa del paesaggio" del presente Allegato A). A seguito di questo apparato ricognitivo-conoscitivo è possibile giungere a una sintesi sullo stato del paesaggio misurato attraverso una classificazione che permette di posizionare il territorio all'interno di una scala di sensibilità paesaggistica e che viene definita come *Carta di sensibilità paesaggistica* (cfr. il paragrafo "La Carta di sensibilità paesaggistica" del presente Allegato A). La *Carta condivisa del paesaggio* e la *Carta di sensibilità paesaggistica* rappresentano il quadro di riferimento per l'interpretazione e la pianificazione del paesaggio che travalichi la dimensione locale del tema nonché la base su cui definire le scelte trasformative dei luoghi.

Dopo aver costruito questo chiaro quadro di riferimento paesaggistico alla scala locale, gli obiettivi generali di tutela possono essere consapevolmente articolati in specifici **obiettivi di qualità paesaggistica** precisando per i diversi sistemi e parti del territorio le finalità e gli strumenti operativi

per il loro raggiungimento in funzione del problema da affrontare: la conservazione o il mantenimento dei caratteri paesaggistici più qualificanti, la gestione della trasformazione, l'avvio di processi di riqualificazione paesaggistica e rifunzionalizzazione.

Per esempio, là, dove si rileva la tendenza alla dismissione e successivo recupero e rifunzionalizzazione di specifiche tipologie edilizie tradizionali, il DdP metterà in evidenza tra i propri obiettivi la necessità di una disciplina dettagliata degli interventi finalizzata a garantire la tutela dei caratteri fondativi dell'edilizia tradizionale e delle relazioni di questa con il contesto.

Per contro, in ambiti dove sono già note previsioni sovracomunali o di settore che comporteranno rilevanti trasformazioni dell'assetto paesaggistico, il DdP, sulla scorta delle verifiche sopradescritte, sarà in grado non solo di definire le cautele necessarie ma anche gli indirizzi pre-progettuali che guideranno i piani attuativi e/o la progettazione degli interventi (la conservazione di specifici elementi, la realizzazione di connessioni e sistemi verdi, la tutela o valorizzazione di particolari relazioni visuali, ecc.) nonché di prevedere le operazioni gestite a livello comunale che si pongono in sinergia con quelle in capo ad altri soggetti per contribuire alla complessiva e organica ridefinizione paesaggistica di questi ambiti.

Sulla base di queste considerazioni il **DdP definisce la strategia paesaggistica comunale** declinando gli obiettivi generali di tutela in specifici obiettivi di qualità paesaggistica, nonché conseguenti determinazioni riferite ai compiti del Piano delle Regole, del Piano dei Servizi e dei Piani Attuativi Comunali relativi agli Ambiti di Trasformazione. Il DdP delinea la strategia paesaggistica comunale attraverso:

- la descrizione e definizione della finalità della tutela dei sistemi e degli ambiti da conservare,
- la descrizione e definizione della finalità della tutela dei sistemi e degli ambiti da mantenere,
- l'individuazione, la descrizione e la definizione delle priorità e degli indirizzi paesaggistici degli ambiti di trasformazione e/o di rigenerazione urbana e territoriale,
- l'individuazione, la descrizione, la definizione delle priorità e degli indirizzi paesaggistici degli ambiti del degrado da riqualificare/recuperare.

Sembra utile segnalare, a questo punto, la necessità di assumere e tradurre concretamente all'interno degli obiettivi e delle strategie del PGT anche gli indirizzi derivati da strumenti di pianificazione settoriale poiché essi, per tematiche specifiche, possono contribuire a definire le priorità e gli indirizzi paesaggistici per alcuni ambiti. Un esempio importante sono le indicazioni/previsioni fornite, ad esempio, dai **Piani di gestione dei Siti Unesco**.

Un Piano di gestione è definibile come una sequenza di azioni ordinate nel tempo in cui sono identificate le risorse disponibili per conseguire gli obiettivi di valorizzazione e conservazione di un bene concepito come testimonianza di uno specifico momento della storia dell'umanità. Il Piano di Gestione definisce quindi un modello efficace di gestione delle risorse di carattere storico, culturale e ambientale, in grado di orientare le scelte della pianificazione urbanistica ed economica dell'area, che nella sostanza si esplica nell'individuazione di corretti indirizzi di conoscenza, conservazione e valorizzazione orientati verso lo sviluppo delle risorse distintive del territorio.

Per questo motivo, il piano urbanistico locale deve essere in grado di assumere le conoscenze e le implicazioni di tutela prospettate da tale strumento e provvedere a esplicitare, all'interno delle strategie per il paesaggio del DdP e in generale del PGT, le azioni che rendono fattibile l'operazione

di conservazione, valorizzazione e promozione del sito Unesco. Si tratta di un'operazione molto difficile poiché spesso bisogna tradurre concretamente sul territorio delle azioni immateriali ovvero legate alle tradizioni, ai saperi e alle creatività nazionali, che nel corso dei secoli hanno caratterizzato la cultura italiana e lombarda nelle sue infinite declinazioni, costituendone un significativo valore aggiunto. Si tratta quindi di promuovere la cultura e l'identità di un luogo, la sua conoscenza e conseguentemente di implementare le condizioni di conservazione di quei luoghi e di quegli spazi che ad essa sono legati. Ad esempio, vi potrebbero essere degli approfondimenti o degli sviluppi propositivi alla scala locale in termini di valorizzazione dei luoghi con finalità turistiche.

In questo passaggio è fondamentale segnalare l'opportunità che i Comuni hanno nella predisposizione della Rete Verde Comunale quale strumento finalizzato a migliorare la fruizione del paesaggio (costituito da elementi materiali e immateriali) nonché propedeutico a incrementare l'offerta culturale del territorio poiché la definizione della Rete Verde Comunale (individuazione, rappresentazione cartografica e disciplina) consente di mettere a sistema aree, siti, luoghi, risorse e valori altrimenti spesso ignoti e/o isolati e quindi di declinare concretamente la strategia paesaggistica del PGT (cfr. il capitolo "Il Piano dei Servizi" del presente Allegato A).

La Carta condivisa del paesaggio

Le informazioni raccolte e gli elementi significativi rilevati possono essere riportati in un unico e sistematico insieme di elaborati, indicato come *Carta condivisa del paesaggio*, il cui compito è raccogliere in forma organica tutte le indicazioni attinenti alla qualità e alle condizioni del paesaggio nelle sue diverse componenti. Ciò anche allo scopo di passare da una rappresentazione del paesaggio come mero "repertorio di beni" a una lettura che metta adeguatamente in evidenza le relazioni tra i beni stessi, e in particolare quelle relazioni di continuità e di contiguità spaziale e visiva che costituiscono lo specifico della dimensione paesaggistica in quanto distinta dalle dimensioni storica, naturalistica, geomorfologica, ecc.

Per *Carta condivisa del paesaggio* non si intende un singolo elaborato cartografico, ma un apparato descrittivo e rappresentativo, che può essere composto da una o più carte, da testi discorsivi e da elenchi o repertori, tali comunque da comunicare efficacemente la struttura del paesaggio locale e la presenza in esso di emergenze e di criticità, in termini comprensibili alla generalità dei cittadini e non solo agli addetti ai lavori.

Tali elaborazioni dovranno non soltanto sostenere le fasi di valutazione e di formulazione di norme e indirizzi nel PGT ma anche stimolare e alimentare la partecipazione dei cittadini alla formazione del piano in quanto permettono di condividere l'insieme delle conoscenze sulla tendenza evolutiva del paesaggio locale.

Le elaborazioni devono riuscire nel loro complesso a rispondere ad alcune domande fondamentali che permettano di verificare all'interno della realtà comunale, auspicabilmente in un confronto allargato, se vi sia consapevolezza e condivisione sul "paesaggio che c'è", vale a dire come si caratterizza e quali siano gli aspetti o elementi riconosciuti come più qualificanti o quelli sui quali è urgente e necessario un approccio volto al recupero delle situazioni di degrado paesaggistico.

Le domande che seguono evidenziano le questioni principali da affrontare e propongono una sorta di check-list utile a verificare se si siano considerati tutti gli aspetti principali da indagare per dare una risposta completa alla dimensione paesaggistica a scala locale.

A) Quali sono i caratteri territoriali e naturali del paesaggio comunale? (individuazione degli elementi e caratteri costitutivi)

- In quale contesto paesaggistico si colloca il comune? quali sono i caratteri e l'articolazione dei paesaggi che il PTPR (si vedano ad esempio le Unità tipologiche di paesaggio e gli Ambiti geografici definiti dal PPR e descritti al termine del paragrafo precedente), il PTCP e gli studi e la letteratura esistente restituiscono?
- A quali scale è opportuno condurre l'attività conoscitiva? Quali sono gli strumenti cartografici appropriati di cui è possibile disporre?
- Quali sono gli elementi strutturali, naturali e culturali, del paesaggio comunale? In particolare:
  - Quali sono gli elementi geomorfologici rilevanti (rilievi, scarpate, terrazzi fluviali, crinali, geositi ed emergenze geomorfologiche, ecc.)?
  - Qual è il sistema idrico che lo caratterizza (fiumi, torrenti, cascate, laghi, canali, rogge, ecc.)?
  - Quali sono gli elementi della struttura naturale dei luoghi (macchie, matrici, corridoi ecologici, ecc.)?
  - Quali sono le linee e le reti infrastrutturali presenti? (d'acqua, di terra, aeree, ecc.)
  - Quali sono gli elementi costruiti (elementi ed emergenze storico-architettoniche, tessuti edificati, infrastrutture, impianti tecnologici, filari e macchie arboree, ecc.)?
- Quali sono gli usi attuali del suolo?
- Quali sono i caratteri generali della popolazione interessata, abitanti e fruitori?

A titolo esemplificativo, al fine di fornire un orientamento omogeneo nella costruzione dei diversi paesaggi locali, si ritiene utile indicare i principali "contesti paesaggistici" a cui corrispondono diverse specificità di analisi e di intervento. In particolare, si fa riferimento ai contesti naturale, agricolo tradizionale, agricolo industrializzato nonché insediativo (ad esempio quello agricolo, urbano, periurbano diffuso e/o sparso). Invece, dal punto di vista della "morfologia dei luoghi", si potrà avere un paesaggio: costiero, di pianura, collinare, vallivo, prealpino e montano.

Di seguito si suggeriscono alcuni degli "elementi strutturali" del paesaggio lombardo da considerare per la descrizione dei caratteri paesaggistici del contesto locale nonché per rilevarne la loro compromissione o degrado:

- le configurazioni e i caratteri idro-geo-morfologici;
- l'appartenenza a ecosistemi e sistemi naturalistici (biotopi, boschi, riserve, parchi naturali, ecc.);
- l'esistenza di sistemi insediativi storici (centri storici, edifici storici diffusi), di paesaggi agrari (assetti colturali tipici (terrazzamenti, marcite, ecc.) e sistemi tipologici rurali (cascine, baite, mulini, ecc.), di tessiture territoriali storiche (centuriazioni, viabilità storica, ecc.);
- appartenenza a sistemi tipologici di forte caratterizzazione locale e sovralocale (sistema delle cascine a corte chiusa, sistema delle ville, uso sistematico della pietra, o del legno, o del laterizio a vista, ambiti a cromatismo prevalente, ecc.);
- appartenenza a percorsi panoramici o ad ambiti di percezione da punti o percorsi panoramici;
- appartenenza ad ambiti a forte valenza simbolica (in rapporto visivo diretto con luoghi celebrati dalla devozione popolare, dalle guide turistiche, dalle rappresentazioni pittoriche o letterarie).

B) Come si è formato e trasformato nel tempo il paesaggio comunale? (lettura diacronica del paesaggio, ovvero in base a una lettura degli elementi caratterizzanti il paesaggio secondo il loro divenire nel tempo, secondo una prospettiva dinamica ed evolutiva)

- Quali sono state le dinamiche storiche e le fasi salienti di trasformazione, naturali e antropiche, che hanno portato all'attuale assetto paesaggistico?
- Ci sono state continuità e/o discontinuità nei processi storici? Quali sono le diverse logiche progettuali che hanno guidato la formazione dei luoghi e che permangono ancora oggi leggibili, in tutto o in parte, nello stato attuale? (ricognizione e interpretazione delle costanti e varianti paesaggistiche)
- Quali sistemi culturali di organizzazione e/o costruzione (sistemi di paesaggio) si sono formati storicamente (ad esempio centuriazione, bonifiche, insediamenti di villa, mezzadria, sistemi produttivi dei mulini, sistemi religiosi, sistemi difensivi, quartieri urbani, borghi esterni alle mura, ecc.)?
- Ci sono stati particolari eventi e processi naturali o artificiali che hanno determinato trasformazioni significative nell'ambito considerato: (ad es. calamità naturali, disastri ambientali, degrado ambientale, guerre/battaglie, crisi economiche, variazioni demografiche, mutamenti produttivi, mutamenti socio-culturali ecc.)?

C) Quale è la percezione sociale del paesaggio comunale? (Ricognizione sulle attribuzioni di significato da parte delle popolazioni)

- Quali luoghi/oggetti sono carichi di significati (simbolici, culturali, di identità, ecc.) per l'immaginario collettivo (locale e generale, storico e contemporaneo), e per le popolazioni locali, anche se privi di specifici manufatti?

La Carta di sensibilità paesaggistica

Sulla scorta dei passaggi ricognitivi, conoscitivi e interpretativi sopra descritti, è possibile passare alla definizione della cosiddetta *Carta della sensibilità paesaggistica* finalizzata a individuare nel territorio comunale gli ambiti a maggiore o minore sensibilità/vulnerabilità dal punto di vista paesaggistico.

Due premesse sono necessarie alla costruzione di questo elaborato cartografico e della disciplina che ne deriva (di indirizzo e/o regolativa): in primo luogo che la determinazione delle classi di sensibilità paesaggistica deve avvenire considerando lo stato degli "elementi strutturali" del paesaggio ovvero la loro consistenza (presenza/assenza, varianza/costanza), la loro qualità (integrità/degrado) nonché la loro percezione (fruizione/visibilità). Questo perché la *Carta di sensibilità paesaggistica* è propedeutica alla determinazione delle scelte trasformative del PGT e in particolare nell'individuazione delle aree e degli ambiti da sottoporre a trasformazione urbanistica o rigenerazione nel DdP.

In secondo luogo, che la mappatura delle classi di sensibilità paesaggistica deve avvenire:

- in coerenza con la lettura sovralocale del paesaggio, sfruttando le descrizioni dei paesaggi già contenute negli strumenti di scala territoriale come il PTR, il PPR e i PTC di Parchi, Province o Città Metropolitana;

- in coerenza con quelle dei Comuni confinanti, affrontando un'opportuna valutazione delle stesse per evitare che parti di territorio simili, ma ricadenti in Comuni diversi, siano inserite in classi di sensibilità paesaggistica differenti, anche per evitare i "salti di classe".

E' infine fondamentale che la definizione delle classi sia la più oggettiva e coerente con lo stato dei luoghi e non risulti condizionata dalle scelte di trasformazione operate.

Oltre a rimandare al capitolo "*L'approccio metodologico: un riferimento comune*" del presente Allegato A, si elencano alcuni dei parametri da utilizzare per la lettura delle caratteristiche paesaggistiche, utili per l'identificazione della sensibilità/vulnerabilità paesaggistica, e quindi per istruire metodologicamente la costruzione della *Carta della sensibilità paesaggistica*.

Principalmente, i parametri per la lettura delle qualità e delle criticità paesaggistiche sono:

- la diversità: il riconoscimento di caratteri peculiari e distintivi, ecosistemici (naturali e antropici), storici, culturali, simbolici, ecc. ovvero tutti quegli "elementi strutturali" che definiscono il paesaggio;
- l'invarianza: la permanenza dei caratteri peculiari e distintivi di sistemi naturali e di sistemi antropici storici (relazioni funzionali, visive, spaziali, simboliche, ecc. tra gli "elementi strutturali");
- la qualità visiva: la presenza di particolari qualità sceniche, panoramiche, percettive, ecc.;
- la rarità: la consistenza degli "elementi strutturali", esistenti in numero ridotto e/o concentrati in alcuni siti o aree particolari;
- il degrado: la perdita e/o la deturpazione degli "elementi strutturali" ovvero delle risorse naturali ed ecosistemiche, dei caratteri culturali, storici, visivi, morfologici e testimoniali.

Inoltre, tra i parametri per la lettura del rischio paesaggistico (ambientale e antropico) sono da considerare:

- la sensibilità: cioè la capacità dei luoghi di accogliere i cambiamenti, entro certi limiti, senza effetti di alterazione o diminuzione dei caratteri connotativi o di degrado della qualità complessiva;
- la vulnerabilità/fragilità: ovvero la condizione di facile alterazione e distruzione dei caratteri connotativi e degli "elementi strutturali";
- la capacità di assorbimento visuale: l'attitudine ad assorbire visivamente le modificazioni, senza diminuzione sostanziale della qualità paesaggistica;
- la stabilità: la capacità di mantenimento dell'efficienza funzionale dei sistemi ecologici o situazioni di assetti antropici.

A seguito dell'impiego dei suddetti parametri per la definizione della sensibilità paesaggistica, si riconosce che essa sia determinata almeno da:

- la valutazione della sensibilità dei paesaggi in funzione dei caratteri morfologico e strutturali. Tale sensibilità verifica se il territorio comunale sia compreso in paesaggi caratterizzati da particolari sistemi morfo-strutturali e se la sua eventuale modificazione possa compromettere la leggibilità e la riconoscibilità di tali sistemi.

- la valutazione della sensibilità dei paesaggi a partire dai connotati vedutistici e percettivi. Questo punto di vista tende ad apprezzare il rischio di una potenziale alterazione delle relazioni percettive di co-visibilità (da e verso i siti) che caratterizzano i luoghi, sia per occlusione (interrompendo relazioni visive o impedendo la percezione di parti significative di una veduta) che per intrusione (includendo in un quadro visivo elementi estranei che ne riducono la qualità paesistica).
- la valutazione della sensibilità dei paesaggi rispetto a criteri soggettivi nel riconoscimento del valore paesaggistico di un luogo, cioè del significato che l'immaginario collettivo attribuisce a un sito in relazione ai "valori simbolici" che ad esso vengono associati.

La *Carta di sensibilità paesaggistica* costituisce la sintesi del percorso di lettura/valutazione del "paesaggio che c'è"; deve essere aggiornata e integrata nel tempo e può essere maggiormente dettagliata in fase attuativa del PGT. Se aggiornata, essa permette di compiere un monitoraggio periodico sullo stato del paesaggio e sull'efficacia delle politiche attivate, sia in riferimento alla tutela e valorizzazione dei caratteri e valori paesistici esistenti, sia rispetto alla riqualificazione degli ambiti degradati e alla gestione delle trasformazioni innovative del paesaggio.

La valutazione della sensibilità paesaggistica contenuta nella *Carta di sensibilità paesaggistica* è finalizzata a descrivere le condizioni e le qualità dei luoghi in maniera sintetica per definire le soglie entro cui debbono opportunamente riferirsi le scelte del PGT (quali ad esempio la determinazione degli Ambiti di Trasformazione o l'individuazione degli ambiti di rigenerazione urbana e territoriale).

Inoltre, tale valutazione di sensibilità è utile come supporto informativo/conoscitivo durante la valutazione dell'impatto e dell'incidenza paesistica dei progetti che sottendono alla modificazione dei luoghi (ai sensi della D.g.r. 11045/2002 *Linee guida per l'esame paesistico dei progetti*). Per coerenza con l'applicazione delle linee guida per l'esame paesistico dei progetti, è bene che la classificazione segua cinque livelli di sensibilità: molto bassa, bassa, media, elevata, molto elevata. Di seguito si riporta una proposta metodologica finalizzata all'individuazione delle classi di sensibilità paesaggistica da individuare e applicare all'interno del PGT.

Di seguito si riporta una possibile articolazione delle classi di sensibilità paesaggistica da individuare e applicare all'interno del PGT. Le classi proposte sono:

- **Classe a sensibilità molto bassa** | I territori così classificati dal PGT suggeriscono che in fase di pianificazione attuativa e/o progettazione alla scala locale i soggetti preposti devono esercitare un'attenzione paesaggistica e progettuale elevatissime a causa del basso valore paesaggistico dei contesti in oggetto. Infatti, tali territori potrebbero essere sottoposti a rischi, pressioni e dinamiche di depauperamento degli "elementi strutturali" che li connotano. Lo stato di allerta che contraddistingue gli ambiti paesaggistici a valore omogeneo molto basso ha la finalità di stimolare forme di pianificazione o progettazione urbanistico-paesaggistica volte al miglioramento, alla riqualificazione e alla rigenerazione di tali contesti territoriali con l'obiettivo di aumentare nel tempo le qualità e le prestazioni ecosistemiche (naturali e antropiche) del paesaggio esistente.
- **Classe a sensibilità bassa** | I territori così classificati dal PGT suggeriscono che in fase di pianificazione attuativa e/o progettazione alla scala locale i soggetti preposti devono esercitare un'attenzione paesaggistica e progettuale che consideri il valore paesaggistico del territorio in

oggetto che pur non rappresentando evidenti forme di depauperamento o viceversa eccellenze da preservare, deve in ogni caso essere migliorato nelle sue prestazioni ecosistemiche (naturali e antropiche) anche in un'ottica di fruizione e percezione visiva. Gli ambiti territoriali a basso valore paesaggistico, pur non soffrendo di acute forme di compromissione o degrado, devono stimolare una pianificazione/progettazione attenta alla valorizzazione delle risorse esistenti e alla mitigazione degli impatti negativi derivati da eventuali pressioni antropiche.

- **Classe sensibilità media** I In generale si sostiene l'idea che non sia opportuno ricadere nella consuetudine di definire uno stato neutrale del paesaggio, e conseguentemente, attribuire la maggior parte di esso a una classe intermedia nella quale, tendenzialmente, ogni intervento edilizio e urbanistico sarebbe privo di rischi. Si suggerisce pertanto di limitare il più possibile l'utilizzo di tale classificazione e di porre in ogni caso una particolare attenzione in fase di pianificazione attuativa e/o progettazione alla scala locale promuovendo la valorizzazione delle risorse esistenti e la mitigazione degli impatti negativi derivati da eventuali pressioni antropiche.
- **Classe a sensibilità elevata** | I territori così classificati dal PGT suggeriscono che in fase di pianificazione attuativa e/o progettazione alla scala locale i soggetti preposti devono esercitare un'attenzione paesaggistica e progettuale spiccate in quanto il valore paesaggistico del territorio in oggetto è tutt'ora evidente e riscontrabile seppur caratterizzato da qualche fenomeno di impoverimento degli "elementi strutturali" che lo connotano. La finalità di mantenere una elevata sensibilità paesaggistica in fase di pianificazione e/o progettazione è volta a preservare il più possibile l'integrità paesaggistica di tali territori e di inserirli in una rete fruitiva attenta e rispettosa dei caratteri connotativi ovvero degli "elementi strutturali" del paesaggio.
- **Classe a sensibilità molto elevata** | I territori così classificati dal PGT sono caratterizzati da un valore paesaggistico notevole in quanto possiede ancora tangibili elementi di qualità naturalistica ed ecosistemica da tutelare o storico-architettonica e identitaria da preservare e valorizzare con accuratezza, evitando il loro deterioramento o addirittura la loro scomparsa. Forme di sensibilità paesaggistiche molto elevate devono essere adottate con l'obiettivo di custodire nel tempo gli "elementi strutturali" tipici che delineano il paesaggio esistente nonché di proteggere e valorizzare i beni sottoposti a tutela ai sensi del D. Lgs. 42/2004 che in questa classe dovrebbero essere rilevati e caratterizzanti.

Il progetto di paesaggio nelle strategie del DdP

Un'attenta conoscenza del territorio è il presupposto per un'efficace tutela e gestione paesaggistica dello stesso. Il quadro ricognitivo e conoscitivo del PGT ha un ruolo fondamentale nella definizione e nell'aggiornamento delle scelte di pianificazione e costituisce lo strumento per la gestione dei progetti di trasformazione e il monitoraggio.

I tre atti del PGT fanno riferimento all'insieme delle conoscenze sul paesaggio (raccolte nei vari elaborati che compongono la *Carta condivisa del paesaggio*) e alla classificazione operata con la *Carta di sensibilità paesaggistica* per:

- verificare le scelte di Piano (obiettivi, strategie e azioni) e definire l'impostazione della disciplina degli interventi nel DdP (prioritariamente per gli Ambiti di Trasformazione e gli ambiti di rigenerazione urbana e territoriale)
- nonché per orientare le prescrizioni del Piano dei Servizi e del Piano delle Regole.

Per quanto riguarda gli Ambiti di Trasformazione (LR 12/2005, art. 8, c. 2, lettera *e*) e quelli di Rigenerazione urbana e territoriale (LR 12/2005, art. 8, c. 2, lettera *e-quinquies*), essi devono essere coerenti con gli obiettivi e gli indirizzi di tutela paesaggistica precedentemente riconosciuti nelle strategie e negli obiettivi di qualità paesaggistica del DdP, nonché di valorizzazione e fruizione individuati nella definizione della Rete Verde Comunale.

La relazione e gli elaborati che individuano gli Ambiti di Trasformazione e Rigenerazione urbana e territoriale (relazione, obiettivi, linee guida, forme di incentivazione, indirizzi e norme) devono precisamente descrivere e argomentare la coerenza tra la trasformazione prevista nel sito e il PGT nel suo complesso (in particolare con riferimento ai contenuti emersi con la *Carta condivisa del paesaggio* e nell'attribuzione delle classi nella *Carta di sensibilità paesaggistica*).

Per la determinazione di un sito ad essere sottoposto a trasformazione nel DdP devono essere opportunamente considerati almeno i seguenti temi:

- la presenza di beni assoggettati a tutela ai sensi del D. Lgs. 42/2004 all'interno o in prossimità dell'area in oggetto;
- la classe di inserimento del sito nella *Carta di sensibilità paesaggistica* del PGT (in particolare nella classe più elevata);
- la presenza di elementi assoggettati a tutela di interesse regionale (Siti Unesco, ambiti dello scenario lacuale, ambiti di elevata naturalità, tracciati guida paesaggistici e strade panoramiche, geositi, ecc.) nell'area o in prossimità della stessa;
- la presenza di elementi di primo livello della Rete Ecologica Regionale o della Rete Ecologica Provinciale, nonché di corridoi ecologici e di varchi;
- l'inserimento del sito in oggetto in classi di fattibilità geologiche e idrologiche a rischio.

Inoltre, i fattori che prioritariamente orientano le scelte trasformative di un sito, con l'obiettivo di favorire una corretta relazione tra l'area di intervento, le forme del paesaggio e il paesaggio percepito sono:

1. il contesto del sito nel suo complesso e in particolare l'attenzione e il rispetto per gli eventuali "elementi strutturali" del paesaggio ivi presenti (terrazzamenti, aree archeologiche, centri storici, uliveti, castagneti, elementi tipici del paesaggio rurale e agrario, ecc.) desunti dal quadro conoscitivo fornito dal PGT o da altri strumenti di rilievo (sopralluoghi, cartografie storiche e altre fonti);
2. l'insieme degli elementi costruiti esistenti nel sito stesso o in prossimità di esso (compresi quelli storico-monumentali);
3. gli spazi aperti e la vegetazione interni al sito e limitrofi ad esso.

La disciplina degli Ambiti di Trasformazione e Rigenerazione urbana e territoriale deve mettere in luce come gli stessi perseguono gli obiettivi e le strategie paesaggistiche di scala locale (definite dal PGT) e territoriale (definite dal PTR e dal PPR), attraverso: la definizione dell'impianto urbanistico, degli indici urbanistici e delle caratterizzazioni tipologiche e funzionali. Operativamente i contenuti della disciplina trasformativa devono illustrare come la tutela e la valorizzazione paesaggistica trova attuazione in tali ambiti in ordine a:

- la preservazione ecosistemica (ambientale e antropica) nonché storico-architettonica e/o monumentale degli "elementi strutturali" del paesaggio individuati precedentemente nell'insieme di elaborati che costituiscono la *Carta condivisa del paesaggio*;
- la risoluzione di eventuali criticità correlate a situazioni di degrado o compromissione del paesaggio in cui il sito ricade;
- la definizione di apposite azioni mirate a migliorare e/o incrementare le relazioni fisiche, visuali e simboliche tra i diversi elementi e luoghi connotativi;
- la creazione di elementi di continuità dei sistemi verdi e del sistema degli spazi e percorsi pubblici volti alla fruizione del paesaggio;
- la coerenza dimensionale e morfologica della trasformazione con il tessuto urbano circostante e limitrofo, viceversa la motivazione per cui tali riferimenti non sono da prendere in considerazione per la trasformazione del sito.

Si sottolinea che i contenuti della disciplina trasformativa andranno declinati diversamente nel caso di interventi sul patrimonio edilizio esistente (in particolare se interessano elementi di valore storico, architettonico, identitario, monumentale, panoramico, ecc.) o di nuove realizzazioni.

Inoltre, i contenuti della disciplina trasformativa andranno declinati diversamente in base al contesto idrogeomorfologico del territorio; per una corretta integrazione nel paesaggio, infatti, occorre indicare nel DdP come sia opportuno intervenire in coerenza con gli elementi topografici strutturanti, quali pendii o dislivelli già esistenti per ridurre al minimo i riporti di terra e gli scavi, in particolar modo, ad esempio, nelle aree di pianura.

Se le trasformazioni interessano ambiti di Rigenerazione urbana o aree dismesse, di degrado o compromissione paesaggistica (anche riconducibili alle definizioni di cui agli artt. 8, c. 2, lettera *e-quinquies* e 10, c. 1, lettera *e-bis* della LR 12/2005) nel PGT dovranno essere definiti appropriati scenari organici di riqualificazione e/o rigenerazione urbana e territoriale. I criteri indispensabili che occorre seguire nel processo progettuale sono: l'ampliamento dello sguardo oltre i confini del ristretto ambito del sito; l'approfondimento della conoscenza dei caratteri del paesaggio nel suo complesso; il confronto, attraverso simulazioni, tra diverse soluzioni/indicazioni progettuali per consentire una pre-valutazione del miglioramento che la trasformazione dovrà garantire all'area dismessa, degradata o compromessa.

Nel caso in cui gli Ambiti di Trasformazione/Rigenerazione interessino, anche parzialmente, aree o immobili oggetto di specifica tutela paesaggistica ai sensi dell'articolo 136 del D. Lgs. 42/2004, la relazione e gli elaborati cartografici richiesti devono altresì dar conto della coerenza in merito agli obiettivi di salvaguardia e valorizzazione delle suddette aree e immobili, con specifico riferimento a quanto indicato dalla disciplina di tutela di cui al comma 2 dell'articolo 140 del D. Lgs. 42/2004 ("Dichiarazione di notevole interesse pubblico e relative misure di conoscenza"), ove esistente, e dalla D.g.r. 2727/2011 *Criteri e procedure per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di beni paesaggistici*.

PIANO DEI SERVIZI

Servizi, verde e paesaggio

Il Piano dei Servizi contribuisce all'attuazione della strategia paesaggistica definita dal DdP in coerenza con la disciplina e i criteri definiti dal Piano delle Regole.

I livelli sui quali incide maggiormente sono la costruzione del sistema del verde di connessione tra città e territorio rurale, la costruzione di corridoi ecologici, la definizione formale e funzionale di spazi ed edifici pubblici.

Il carattere proprio di strumento operativo di programmazione può incidere fortemente sulla tutela e qualificazione paesaggistica del territorio comunale, sia in riferimento al diretto controllo dei processi progettuali da parte dell'Amministrazione comunale, sia in riferimento alle verifiche di fattibilità economica e temporale degli interventi. Appare evidente che la coerenza e sinergia tra priorità di intervento del Piano dei Servizi, programmazione delle trasformazioni e priorità paesaggistiche individuate dal DdP può rendere assolutamente concreta ed efficace l'attuazione della strategia paesaggistica definita dall'Amministrazione in riferimento al raggiungimento di specifici obiettivi di qualità.

Il ruolo propositivo e progettuale dell'Amministrazione diviene in tal senso fondamentale e la variabile tempo assume un'importanza rilevante al fine della completa realizzazione delle strategie paesaggistiche contenute nel DdP.

Con lo scopo di superare la rappresentazione del paesaggio come semplice "repertorio di beni" e per adempiere una lettura che metta adeguatamente in evidenza le relazioni tra i beni stessi, e in particolare quelle relazioni di continuità e di contiguità spaziale e visiva che costituiscono lo specifico della dimensione paesaggistica in quanto distinta dalle dimensioni storica, naturalistica, geomorfologia ecc., **al Piano dei Sevizi è attribuita la definizione della Rete Verde Comunale**.

La Rete Verde Comunale rappresenta la declinazione, a scala locale, del progetto di Rete Verde Regionale che, sebbene non sia cartograficamente identificata, è istituita e disciplinata dall'art. 24 della *Normativa* del PPR, ed è finalizzata a riconoscere e valorizzare gli elevati valori ecosistemici (naturali, ecologici, antropici, storico-culturali e fruitivi) dei territori di riferimento.

Regione Lombardia, nell'ambito della Rete Verde Regionale del PPR, promuove la realizzazione dei corridoi verdi, quale occasione di strutturare un sistema di connessioni che implementi la conoscenza, fruizione e valorizzazione del paesaggio lombardo al fine di garantire e rafforzare le condizioni di godimento, tutela e fruizione dei paesaggi rurali, naturalistici e storico culturali, anche con finalità di adattamento al cambiamento climatico. La finalità generale di individuazione, attuazione e rafforzamento della Rete Verde Regionale alla scala locale si attua tenendo conto dei seguenti obiettivi:

- la conservazione e valorizzazione dei caratteri identitari e storico culturali del paesaggio lombardo;
- il ripristino e il rafforzamento del valore ecologico e delle condizioni di biodiversità del paesaggio agricolo, anche attraverso il mantenimento e la deframmentazione dei varchi;
- il miglioramento della qualità di vita in senso biologico e psichico;
- lo sviluppo di progetti connessi alla ricomposizione, riqualificazione e valorizzazione del paesaggio antropico e naturale e delle sue risorse;

- lo sviluppo e il rafforzamento della vocazione turistico-fruitivo-ricreativa dei sistemi paesaggistici naturali, rurali e storico-culturali;
- la tutela e l'incremento degli elementi connettivi primari del paesaggio lombardo, nonché la realizzazione di nuove connessioni multifunzionali tra gli elementi della Rete.

La RVR è il riferimento per l'elaborazione della Rete Verde Provinciale (RVP) e della Rete Verde Comunale (RVC) da svilupparsi nell'ambito dei rispettivi strumenti di pianificazione. La Regione, a tal fine, incentiva e promuove gli interventi e le azioni finalizzate alla costruzione della RVR anche con l'utilizzo dei Fondo di cui all'art. 43, co.2bis della LR 12/05.

L'approccio progettuale da adottare in sede di predisposizione del PGT, e in particolare del Piano dei Servizi, per la definizione della Rete Verde Comunale è di tipo multifunzionale, per garantire e potenziare la molteplicità di servizi ecosistemici in grado di aumentare il valore ecologico/naturalistico dei territori. Tale approccio multisistemico è internazionalmente riconosciuto per la sua capacità di incrementare sensibilmente la qualità ambientale e sociale dei contesti di riferimento e applicazione, poiché, al mantenimento e alla valorizzazione del capitale naturale presente, corrisponde un aumento della qualità della vita delle comunità insediate, nonché della salute umana.

L'obiettivo da raggiungere con la definizione della Rete Verde Comunale è l'incremento della vivibilità degli ambienti urbani in quanto capace di connettere gli spazi aperti urbani e periurbani con differenti caratterizzazioni, supportando lo sviluppo di aree verdi libere per l'approvvigionamento di materie prime, ovvero destinate alla produttività agricola di piccola e media produttività (orticoltura urbana e periurbana), il cui valore è anche in questo caso, sociale prima ancora che ecologico.

Si sottolinea che la definizione della Rete Verde Comunale nel PGT può assumere differenti declinazioni. Nel Piano dei Servizi essa risulta essenziale per la selezione delle componenti della città pubblica che strutturano la Rete Verde Comunale e che contengono specifici elementi di progetto destinati allo sviluppo della mobilità lenta, della ciclabilità e delle centralità di servizi.

Nel DdP, invece, la Rete Verde Comunale può essere intesa essa stessa come strategia da perseguire attraverso l'individuazione e l'articolazione degli Ambiti di Trasformazione e nell'individuazione degli orientamenti per incrementare la dotazione del capitale naturale territoriale.

Infine, nel Piano delle Regole la Rete Verde Comunale può essere utilizzata per la regolazione delle componenti fisico-funzionali della città storica e consolidata, per calibrare i differenti gradi di tutela degli elementi identitari, nonché per incrementare la valorizzazione e la fruizione turistica dei luoghi.

PIANO DELLE REGOLE

Il piano delle regole individua aree, ambiti e immobili che caratterizzano a diverso titolo lo "stato dei luoghi", articolati secondo categorie distinte, ma non reciprocamente esclusive, per le quali il PGT formula regole volte a disciplinare o ad escludere gli interventi urbanistici ed edilizi.

Il rapporto tra il quadro conoscitivo e il Piano delle Regole è fortemente legato alle specificità territoriali locali, tenendo conto delle priorità di tutela e degli obiettivi di qualità paesaggistica declinati dal DdP, anche in ottemperanza alle disposizioni e agli indirizzi del PTR, del PPR e dei PTC.

Nel Piano delle Regole, quindi, il tema guida è fortemente connesso all'assetto attuale del paesaggio per il quale occorre farsi carico di formulare regole che definiscano livelli e modalità di intervento laddove si ritengano ammissibili, o di stabilire particolari cautele, estese fino al divieto di trasformazione, per ambiti caratterizzati da peculiarità naturalistica o storico/culturale o da rischio di eventi calamitosi.

Il livello di dettaglio della disciplina, organizzata in norme e criteri, varierà in funzione del grado e dei fattori di sensibilità paesaggistica e dei processi d'uso e delle domande di trasformazione che rischiano di compromettere l'identità dei luoghi, aspetti già indagati nella definizione del quadro ricognitivo e conoscitivo e del DdP, che possono però trovare nel Piano delle Regole ulteriore approfondimento.

Le specificità territoriali elencate nel primo comma dell'art. 10 della LR 12/2005 devono quindi essere puntualmente identificate, perimetrate e deve essere assegnato loro un valore riconosciuto, localmente o per appartenenza a sistemi di interesse sovralocale (sistema dei vincoli e delle tutele, piani regionali, provinciali o di Enti parco, …). La disciplina di dettaglio seguirà le indicazioni dei commi successivi all'art. 10, che di seguito si articolano sommariamente.

I tessuti storici e consolidati del paesaggio urbano

Il paesaggio urbano è certamente articolato in differenti tessuti ma generalmente si possono quasi sempre distinguere quelli storici, o di antico impianto, e quelli consolidati, moderni e contemporanei, per i quali è riservata apposita disciplina all'interno del Piano delle Regole. La componente del paesaggio urbano può essere ulteriormente descritta nelle sue componenti insediative principali, ovvero:

- i nuclei di antica formazione,
- i tracciati storici generatori della forma urbana,
- i giardini e parchi storici,
- le rilevanze storico-culturali, architettoniche e monumentali,
- le infrastrutture idrografiche artificiali,
- i tessuti insediativi consolidati quali esito dell'attuazione dei piani urbanistici del secolo scorso,
- progetti unitari di impianto urbano.

All'interno del Piano delle Regole il paesaggio assume il ruolo di strumento per la valorizzazione dell'intero territorio comunale ma rappresenta anche un'opportunità per la ridefinizione o il recupero di alcune sue parti. Infine, spetta proprio al Piano delle Regole, attraverso l'impiego di una

classificazione per tessuti, riconoscere la valenza storica di un insediamento ovvero riconoscere il valore identitario, culturale nonché architettonico delle componenti insediative locali.

La valenza paesaggistica nel Piano delle Regole non si traduce solo nell'implementazione della disciplina che riguarda i beni assoggettati alle norme di tutela statale/regionale e per le aree ritenute di valore paesaggistico-ambientale ed ecologico in funzione degli obiettivi paesaggistici segnalati negli strumenti di pianificazione sovracomunale; bensì, in funzione delle valutazioni emerse dal quadro ricognitivo e conoscitivo, al Piano delle Regole spetta la definizione della disciplina di tutti gli elementi caratterizzanti il sistema del paesaggio comunale. Tali elementi si possono così riassumere:

- il tessuto urbano consolidato e i nuclei di antica formazione
- il sistema dei beni e delle aree assoggettate a tutela paesaggistica
- il sistema agricolo
- le aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologico
- le aree non soggette a trasformazione urbanistica

Il tessuto urbano consolidato e i nuclei di antica formazione

Ai sensi dell'art. 10 della LR 12/2005, il Piano delle Regole all'interno del tessuto urbano consolidato deve individuare i nuclei di antica formazione e i beni ambientali e storico-artistico-monumentali oggetto di tutela ai sensi del D. Lgs. 42/2004 o quelli per i quali si intende formulare proposta motivata di vincolo. Tali elementi appartengono certamente agli "elementi strutturali" del paesaggio che devono trovare riscontro nel quadro ricognitivo e conoscitivo del DdP ma soprattutto apposita disciplina nel Piano delle Regole.

Il Piano delle Regole all'interno del tessuto urbano consolidato deve dare opportuna descrizione e dettaglio nelle norme di tutela per quanto riguarda:

- i tessuti consolidati più recenti: in particolare nella definizione delle modalità di intervento sulla base dei caratteri fisico-morfologici riconosciuti e caratterizzanti di cui al quadro conoscitivo (art. 10 commi 2 e 3), per l'edificato esistente e le nuove costruzioni, gli spazi aperti e il sistema degli spazi pubblici;
- i nuclei di antica formazione (art. 10 commi 2 e 3): in particolare per interventi sul patrimonio edilizio esistente, per le nuove costruzioni o sostituzioni, il verde, gli spazi aperti e il sistema degli spazi pubblici;
- gli immobili assoggettati a tutela paesaggistica (art. 10 commi 1 e 2) o quelli per i quali il Comune propone l'assoggettamento a tutela (art. 10 comma 2) e descritti al paragrafo successivo.

In generale, per la definizione delle norme di tutela nel tessuto urbano consolidato, si devono considerare le regole morfologiche del sistema insediativo locale. La ricognizione e il rilievo del patrimonio edilizio esistente deve fornire le informazioni necessarie a comprendere le regole con le quali gli insediamenti sono stati costruiti poiché da queste ne derivano l'insieme degli interventi ammessi o vietati. Gli interventi di nuova realizzazione inseriti in complessi già esistenti devono integrarsi con la composizione del tessuto circostante, viceversa le norme devono specificare quali elementi possono essere alterati/modificati. Le regole per le nuove realizzazioni separate

dall'esistente, potrebbero ispirarsi, pur non imitando pedissequamente, quelle compositive dei tessuti esistenti.

La realizzazione di nuovi edifici nelle aree di completamento e l'ampliamento di quelli esistenti nel tessuto urbano consolidato deve essere coerente con gli "elementi strutturali" e i caratteri connotativi del paesaggio come ad esempio: l'andamento del terreno; la presenza di masse vegetali; il disegno definito da confini costruiti; la rete delle viabilità d'accesso; il patrimonio edificato storico, soprattutto gli elementi focali (torri, rocche, ville) e quelli simbolici (edifici religiosi, monumenti). Per ognuna delle componenti del tessuto urbano consolidato e in particolare per gli interventi di nuova edificazione o sostituzione, il Piano delle Regole deve prevedere il rispetto di requisiti qualitativi oltre che quantitativi (edificabilità, altezze, distanze, ecc.). Tra questi requisiti qualitativi si sottolineano quelli di efficienza energetica, di rispetto del principio dell'invarianza idraulica e idrogeologica, di mitigazione delle infrastrutture della viabilità con elementi vegetali tipici.

Per quanto riguarda i nuclei di antica formazione, essi costituiscono un valore che occorre salvaguardare in forma attiva attraverso interventi di valorizzazione che ne rafforzino l'identità e valorizzino la qualità dell'architettura. Per questi motivi, nella predisposizione delle norme, si devono valutare in primis il recupero funzionale dei fabbricati rispettando la loro tipologia e i loro caratteri strutturali e ornamentali. Le regole dell'arte e dell'architettura tradizionale e locale dovrebbero essere applicate per conservare l'unitarietà dell'insieme. La nuova edificazione, soprattutto se annessa ai complessi storici, deve garantire l'equilibrio dell'insieme senza alterare la visione unitaria e rispettando l'area d'influenza del volume originale. I nuovi edifici non devono sovrastare la costruzione storica o impedire la sua visibilità dai percorsi principali, né devono stravolgere il contesto più immediato.

Sembra utile in questa sede richiamare anche alcune evoluzioni culturali nel frattempo avvenute e che possono contribuire a rinvenire all'interno dell'omogeneità del tessuto urbano consolidato quelle parti insediative recenti che possono avere un valore dal punto storico, architettonico, culturale, identitario. L'evoluzione del concetto di "centro storico" verso quello di "città storica" permette, infatti, di riconoscere un carattere fondativo per la storicità urbana (molto simile a quello riscontrabile nei nuclei di antica formazione) anche a parti insediative di più recente costruzione e non localizzate nel centro urbano tradizionale o nei nuclei sparsi. Al Piano delle Regole spetta il compito di rinvenire queste parti di città storica (moderna) e darne specifica disciplina anche in termini di conservazione e protezione proprio per i valori di testimonianza, identità e riconoscibilità che contribuiscono a dare al paesaggio urbano locale.

Si sostiene l'idea di introdurre nelle norme del Piano delle Regole dei dispositivi che, in fase attuativa dello strumento urbanistico, permettano di valutare differenti alternative volumetriche in relazione alla visibilità degli interventi e alla loro percezione paesaggistica. Nella realizzazione dei nuovi edifici, infatti, occorre determinare le dimensioni minime e massime dei fabbricati e su queste basi ipotizzare diverse soluzioni che, cambiando le proporzioni, integrano variazioni volumetriche e alternative di disposizione.

Anche il tema del colore è molto importante nella disciplina paesaggistica del tessuto urbano consolidato e in particolare di quello storico. Utilizzare materiali e colori che si adattino al paesaggio circostante è un obiettivo da perseguire attraverso l'introduzione di indirizzi e norme per le nuove edificazioni. Gli stessi strumenti potrebbero essere utilizzati anche come accorgimenti per correggere le criticità dei complessi esistenti. La loro scelta deve preferibilmente ispirarsi alle

tonalità e alle relazioni cromatiche del paesaggio e alla conoscenza dei materiali dell'architettura locale, in particolare quando si interviene sul patrimonio edificato esistente di origine/valore storico.

Altra questione, che deve trovare opportuna normativa nel Piano delle Regole, è quella legata agli spazi aperti attorno agli edifici che possono essere differenziati in relazione al loro funzione (residenziale, museale, produttivo, terziario, commerciale, ecc.). In generale, sono sempre da evitare le vaste estensioni di superficie asfaltata o in cemento grezzo che sigilla il suolo e ne limita la permeabilità. Per le parti storiche è preferibile che le norme del Piano delle Regole siano volte alla conservazione delle pavimentazioni originali se esistenti e di valore.

Al tema degli spazi aperti si aggiunge quello sulla vegetazione in forma lineare o a macchia che è uno strumento molto utile per la mitigazione di edifici di grandi dimensioni già esistenti o inevitabili per esigenze funzionali. Il Piano delle Regole può introdurre indicazioni sull'impiego di alcune soluzioni vegetali, come ad esempio: una formazione lineare continua (filare o siepe) contigua alle costruzioni per ridurre l'impatto visivo funzionando da filtro; l'impianto di macchie arboree davanti agli edifici lunghi e monotoni per frammentarne i volumi ecc. Tanto più queste formazioni saranno riprese dagli "elementi strutturali" del paesaggio tanto più l'insieme risulterà integrato nel contesto. Inoltre, si ricorda che l'impianto di boschi e di alberature in contesti soleggiati crea spazi di ombreggiatura sulle aree pertinenziali che potrebbero essere maggiormente fruite rivitalizzando i tessuti urbani.

Nel Piano delle Regole si deve inoltre ricordare di considerare, in fase progettuale attuativa, l'esistenza di bacini visivi, la distanza e la posizione dei principali punti di osservazione, o la visibilità da percorsi particolarmente frequentati, e l'esistenza di masse vegetali che potrebbero occultare o ombreggiare i complessi edificati. Quindi, le norme del Piano delle Regole dovrebbero evitare di consentire la realizzazione di nuovi insediamenti localizzati su aperture visive ampie (fondovalle aperti e lungo le linee di crinale, ecc.); in spazi rari per struttura e/o qualità estetica (viste panoramiche, scogliere, ecc.) o fragili (con rischio idraulico o geologico) o quantomeno di provvedere a istituire dei dispositivi che ne valutino l'impatto.

Il sistema delle tutele paesaggistiche

Al Piano delle Regole spetta il compito di recepire gli immobili assoggettati a tutela paesaggistica nonché di darne maggiore definizione ad una scala di dettaglio. Tali beni sono quelli individuati dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio nonché quelli disciplinati dal Titolo III della *Normativa* del PPR.

I beni paesaggistici, ai sensi del D. Lgs. 42/2004, sono suddivisi in:

- beni tutelati con provvedimento ministeriale o regionale di "dichiarazione di notevole interesse pubblico" (art. 136) costituiti dalle cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica, le ville, i giardini e i parchi che si distinguono per la loro non comune bellezza, i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, le bellezze panoramiche considerate come quadri e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze;

- beni tutelati per legge (art. 142) e cioè elementi fisico-geografici (coste e sponde, fiumi, rilievi, zone umide), utilizzazioni del suolo (boschi, foreste e usi civici), testimonianze storiche (università agrarie e zone archeologiche), parchi e foreste. Ai sensi dell'art. 142 le aree tutelate per legge sono:
  - i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare;
  - i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi;
  - i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;
  - le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole;
  - i ghiacciai e i circhi glaciali;
  - i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi;
  - i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'art. 2, commi 2 e 6, del D. Lgs. 227/2001;
  - le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;
  - le zone umide incluse nell'elenco previsto dal D.p.r. 13 marzo 1976, n. 448;
  - i vulcani;
  - le zone di interesse archeologico.

A questi, si aggiungono gli immobili e le aree comunque sottoposti a tutela dal PPR di cui all'art. 143 del D. Lgs. 42/2004 e in particolare gli "ambiti a elevata naturalità" (art. 17 del PPR), i "laghi lombardi" (art. 19 del PPR), i geositi (art. 22 del PPR), ecc. In generale per questo punto si richiamano tutti gli articoli disciplinati al Titolo III della *Normativa* del PPR.

Una nota particolare va fatta per quanto riguarda il recepimento nell'art. 19 del PPR negli strumenti del PGT. L'articolo 19 del PPR deve essere opportunamente indagato rispetto al contesto locale per non risultare un recepimento formale dello stesso all'interno del piano. Ad esempio, i Comuni interessati dallo scenario lacuale dovrebbero sviluppare i temi ad esso connessi come gli insediamenti di mezza costa, i terrazzamenti e tutti quei paesaggi "a metà" tra la sponda del lago e la montagna che risultano spesso "marginalizzati" dalle politiche urbanistiche. Inoltre, i Comuni devono promuovere iniziative di recupero degli insediamenti rurali all'interno di questa fascia attraverso incentivi e strumenti perequativi; favorendo l'inserimento di attività ricettive sostenibili come agriturismi e alberghi diffusi. Allo stesso modo le aree sottoposte all'art. 17 del PPR (ambiti a elevata naturalità) devono essere oggetto di iniziative proattive e non di mera riproposizione delle aree incluse in questi ambiti. L'obiettivo prefisso è di attivare una disciplina paesaggistica maggiormente incisiva (declinata anche rispetto alla tipologia di naturalità di cui si è difronte – laghi, montagna alpina o appenninica, fiumi) ovvero una disciplina più restrittiva rispetto all'uso e alla fruizione di questi contesti per tentare di preservare la loro integrale, o quasi, naturalità.

Durante la fase di predisposizione del Piano delle Regole, per una generale localizzazione di tali beni sottoposti a tutela paesaggistica, si consiglia di prendere visione del materiale disponibile sul

Geoportale di Regione Lombardia in particolare nel SIBA. Il Sistema Informativo Beni e Ambiti paesaggistici, raccoglie tutte le informazioni relative alla maggior parte dei beni e degli ambiti paesaggistici individuati sul territorio lombardo e alle relative forme di tutela e valorizzazione.

Ai Comuni, in fase di predisposizione del Piano delle Regole, spetta il compito di recepire nel loro strumento tali beni assoggettati a tutela paesaggistica ma soprattutto di **completarne la ricognizione** (individuando, a esempio, le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici ai sensi dell'art. 142 del D. Lgs. 42/2004 e attualmente non cartografate a scala regionale) e di restituire tali individuazioni ad una **scala di maggior dettaglio**. Questo significa poter valutare lo stato di tali beni, la loro consistenza e la loro varianza nel tempo. Ad esempio, per quanto riguarda i geositi (art. 22 del PPR) nella cartografia del Piano delle Regole devono trovare apposita localizzazione e perimetrazione; mentre la normativa deve puntare, ad esempio, a individuare misure di promozione e valorizzazione museale e/o didattica anche tramite la proposta di geoparchi, in sinergia con la definizione delle reti di percorsi e di itinerari di fruizione paesaggistica del proprio territorio contenuti nel disegno della Rete Verde Comunale.

Il territorio rurale come matrice paesaggistica

Le aree destinate all'agricoltura (art. 10 della LR 12/2005)

Le dinamiche di metropolizzazione del territorio, l'evoluzione delle aziende agricole e la meccanizzazione dell'agricoltura che ha favorito la semplificazione delle forme del paesaggio ovvero una progressiva scomparsa di elementi e segni caratterizzanti (siepi e filari, alberi isolati), nonché il progressivo abbandono dei manufatti di valore storico hanno progressivamente alterato la leggibilità delle regole di costruzione del paesaggio agrario. Inoltre, l'impoverimento della vegetazione e l'omogeneizzazione delle colture diminuiscono le potenzialità ecologiche del territorio rurale di pianura mentre, nelle aree di montagna, l'impossibilità di adeguare il contesto alle nuove forme di agricoltura ha favorito l'abbandono delle coltivazioni non più economicamente competitive e l'avanzamento spontaneo del bosco, distruggendo gli equilibri ecosistemici.

Pertanto, per intervenire nel territorio agricolo e rurale occorre prendere consapevolezza del suo valore patrimoniale senza congelare o museificare il paesaggio rurale e agrario, ma conservandone i segni. I Comuni devono farsi promotori di questo approccio nei PGT orientando e contemporaneamente supportando i diversi soggetti che trasformano il contesto con interventi ordinari.

La definizione di norme, limiti e condizioni alla trasformazione deve essere articolata in relazione ai diversi paesaggi riconosciuti e stabilire soprattutto le modalità con cui è possibile raggiungere gli obiettivi di qualità paesaggistica. I due grandi ambiti per i quali il Piano delle Regole deve sviluppare i criteri di intervento nelle aree agricole sono:

- l'edilizia rurale esistente e la disciplina delle nuove costruzioni (aziende agricole, abitazioni, edifici per altre funzioni)
- altri elementi del paesaggio agrario da tutelare (trame e percorsi, opere di bonifica, centuriazioni, terrazzamenti, colture specializzate e sistemazioni storiche, sistemi di irrigazione tipici, …)

In generale, al fine di evitare la dispersione dell'edificato nel paesaggio rurale nonché l'erosione di suolo libero è preferibile che il Piano delle Regole indirizzi le nuove realizzazioni in posizioni contigue

alle aree già edificate, dove sono localizzate le principali attività, dove è più agevole l'accessibilità e sono disponibili le reti idriche e per l'energia. Nel caso in cui sia impossibile localizzare gli edifici in luoghi contigui ad altri complessi costruiti, come nel caso di edifici da assoggettare a regolamentazioni di tipo sanitario o per ragioni di tutela monumentale, il Piano delle Regole deve predisporre dei criteri per perseguire l'integrazione e la congruità dei manufatti nel contesto secondo un principio di "visibilità" dell'intervento.

Innanzitutto, riconoscere la vegetazione quale "elemento strutturale" è uno dei presupposti per una corretta pianificazione attenta al paesaggio. Nel paesaggio rurale la vegetazione costituisce il telaio di riferimento, l'orditura e l'assetto naturale entro la quale si inseriscono i manufatti costruiti. Una attenta considerazione di tali aspetti nel Piano delle Regole si traduce, per i progetti di nuova costruzione o completamento, nella predisposizione di incentivi all'uso di "linguaggi vegetali" simili e congruenti al paesaggio tradizionale.

Le indicazioni del Piano delle Regole per l'edilizia rurale esistente e per la disciplina delle nuove costruzioni devono essere fornite sia per gli edifici sia per gli accessi, i parcheggi e gli spazi di circolazione, nonché per gli spazi di relazione che strutturano l'intero edificato e definiscono i rapporti tra pieni e vuoti. Le soluzioni progettuali dovrebbero considerare criteri di tipo funzionale (accessibilità, funzionalità, drenaggio, separazione delle funzioni), compositivi (equilibrio tra spazi e volumi), e di visibilità (viste dalla viabilità e da punti di osservazione).

Inoltre, particolare attenzione deve essere posta alla conservazione della leggibilità dell'area cortiliva soprattutto per il patrimonio di valore storico. Un esempio di norme che disciplinino questo aspetto possono essere rivolte: alla salvaguardia delle gerarchie tra gli spazi aperti e la loro spazialità; al mantenimento delle pavimentazioni e delle caratteristiche dei trattamenti del suolo; alla manutenzione dei sistemi di muretti divisori; alla conservazione degli elementi di relazione con il contesto (accessi principali, filari alberati).

Questi sono alcuni dei criteri che il Piano delle Regole deve contenere per meglio orientare gli interventi nelle aree agricole. Non da ultimo, il Piano delle Regole deve occuparsi anche della disciplina dei percorsi di fruizione delle aree agricole e dei territori rurali in un'ottica di integrazione/coerenza con il Piano dei Servizi della Rete Verde Comunale. Ad esempio, alcuni elementi su cui porre attenzione in fase di predisposizione delle norme e degli indirizzi sono: i tracciati delle strade d'accesso in coerenza con la topografia dei luoghi, la vegetazione, e le pavimentazioni nonché i materiali e colori da impiegare.

Le aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche

Le aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologico (art. 10 della LR 12/2005) sono un tema trasversale da trattare anche nel Piano delle Regole. Si tratta di un insieme articolato di ambiti che hanno relazioni con la componente ecologica e naturalistica del paesaggio. Prioritariamente si riconoscono:

- gli elementi e i sistemi di interesse idro-geo-morfologico (laghi, fiumi, torrenti, corsi d'acqua naturali minori, rogge, fontanili, geositi, cascate, scarpate, orridi, ecc.)
- gli elementi e i sistemi di interesse naturalistico (foreste, boschi, praterie naturali, prati stabili, aree umide, marcite, ecc.).

Il Piano delle Regole, all'interno della sua cartografia e della sua disciplina deve predisporre descrizioni, norme e criteri di intervento per tali aree a valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche. Data la varietà di tipologie di aree, l'approccio da adottare è quello di riconoscerne un disegno unitario attraverso la costruzione della Rete Ecologica e della Rete Verde Comunale. Per queste due reti il Piano delle Regole può attribuire un apparato di norme e criteri di intervento che esplicitino gli obiettivi di tutela, salvaguardia, valorizzazione, promozione e fruizione e che possono ad esempio contemplare i temi di seguito esplicitati.

Conservare le formazioni vegetali esistenti tipiche dei luoghi è un primo obiettivo da tradurre nel Piano delle Regole attraverso norme ad hoc che invitino a utilizzare la vegetazione come strumento per migliorare la qualità degli insediamenti o per costruire connessioni ecologiche e/o fruitive del paesaggio locale. Altre norme potrebbero puntare a utilizzare le formazioni vegetali in relazione alle loro prestazioni: segni isolati, elementi di mitigazione, dotazioni ornamentali, ecc.). Inoltre, nel Piano delle Regole potrebbe essere utile ricordare come le formazioni vegetali coprenti, realizzabili con una mescolanza di colture erbacee ed arbustive, possono contrastare l'erosione del suolo o migliorare gli spazi degradati.

Le superfici e i corsi d'acqua naturali e artificiali vengono quasi sempre riportati correttamente nei documenti del PGT ma spesso vengono recepiti come elementi di vincolo per la disciplina trasformativa del territorio e per questo non vengono opportunamente valorizzati. Essi sono sempre parti integranti della Rete Ecologica Comunale che però non trovano spesso un ulteriore approfondimento per la loro riqualificazione e valorizzazione. In alcuni casi si assiste alla previsione di percorsi pedonali o ciclabili in prossimità di questi elementi ma il Piano delle Regole potrebbe promuovere la tutela dell'alimentazione idrica, limitando, ove necessario, i prelievi delle acque sotterranee all'intorno e prevedendo modalità efficaci di corretta e costante manutenzione impedendo azioni o interventi che possano compromettere le risorse idriche superficiali e sotterranee, in particolare, le alterazioni del capofonte e del relativo micro-ambiente.

Le aree non soggette a trasformazione urbanistica

Per aree non soggette a trasformazione urbanistica (art. 10 della LR 12/2005) si intendono tutte quelle parti del territorio comunale esterne al tessuto urbano consolidato e diverse dalle aree destinate all'agricoltura, che sono sottratte a qualunque forma di utilizzazione che comporti uno scostamento urbanisticamente significativo rispetto allo stato di fatto. Si tratta di un insieme molto variegato di casi, diversi sia dal punto di vista dello stato di fatto che di quello giuridico: dalle aree in condizioni geomorfologiche impraticabili (scarpate, dirupi, frane, ecc.) alle aree assoggettate a tutela paesaggistica statale o regionale.
Per l'insieme di queste aree il Piano delle Regole deve definirne descrizione e criteri paesaggistici di intervento che, per la natura stessa dello stato di fatto e/o del regime giuridico a cui sono sottoposte, non potranno che essere finalizzate al mantenimento delle condizioni esistenti. In particolare, tali prescrizioni e indirizzi devono tenere in considerazione i coni di visuale, i panorami, ecc. su queste aree e pertanto provvedere a definire criteri per il miglioramento percettivo e visivo delle stesse.

APPENDICE

LA REVISIONE GENERALE DEL PIANO TERRITORIALE REGIONALE E DEL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE

La presente appendice ha lo scopo di illustrare brevemente il contenuto del lavoro di revisione complessiva del PTR-PPR vigente svolto negli ultimi anni e, in particolare, di evidenziare gli elementi già utilizzabili nella progettazione delle trasformazioni territoriali per rispondere adeguatamente ai bisogni attuali ed alle indicazioni delle nuove direttive.

Avviata nel 2013, la revisione del PTR è stata dapprima orientata ad integrare il Piano con le disposizioni della l.r. 31/14 sul consumo di suolo, quindi, dal 2020, è proseguita con un nuovo impulso, nell'urgenza di dotare il territorio lombardo di uno strumento atto a coordinare, orientare e supportare la ripartenza del tessuto economico e sociale duramente colpito dalla crisi sanitaria che ha imposto una rinnovata attenzione per la sostenibilità integrata dello sviluppo.
In particolare, si è cercato di dare rilievo a tematiche emergenti quali **l'adattamento al cambiamento climatico e la vulnerabilità e la resilienza dei territori**, tenendo come riferimento le politiche dell'Agenda ONU 2030, del Green Deal Europeo e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, e in coerenza con la Strategia regionale di Sviluppo Sostenibile. In tal senso, è stata valorizzata la funzione strategica della rete ecologica alla scala locale e delle aree periurbane. Inoltre, sono stati sviluppati i temi della **perequazione territoriale** e del **policentrismo**.
Parte integrante del progetto di revisione del Piano Territoriale Regionale è la revisione del Piano Paesaggistico Regionale, che ha avuto la finalità di aggiornare, approfondire ed attualizzare i contenuti del PPR vigente, preservando e valorizzando l'alto valore dei paesaggi di Lombardia.
La revisione del PPR ha introdotto significativi elementi innovativi tra i quali:

- un quadro conoscitivo aggiornato e adeguato all'evoluzione delle conoscenze sullo stato dell'ambiente e del paesaggio. I temi di approfondimento, sviluppati attraverso cartografie e repertori, sono in particolare finalizzati ad includere le componenti ambientali nelle analisi paesaggistiche e aiutano a definire i caratteri di un paesaggio che è riconosciuto come un sistema dinamico, in linea con la Convenzione europea del Paesaggio (CEP, 2000).
- la suddivisione del territorio lombardo in 57 **Ambiti Geografici di Paesaggio** per ciascuno dei quali è stata predisposta una scheda che contiene un'analisi geo-storica del territorio e ne individua le caratteristiche ed i detrattori paesaggistici. Questo strumento si rivolge sia agli enti locali che ai professionisti, al fine di diffondere una maggiore e più puntuale conoscenza dei luoghi ed accompagnare la pianificazione del paesaggio a livello locale.
- le Aggregazioni di immobili ed aree di valore paesaggistico, che costituiscono un'importante componente finalizzata a considerare gli ambiti tutelati ai sensi dell'art 136 del D.Lgs 42/2004, quale elemento portante della pianificazione regionale coordinato ed integrato con l'intero sistema delle tutele di livello statale, sovranazionale e regionale, sia di carattere naturalistico che culturale e monumentale.
- il progetto di **Rete Verde Regionale** che, assumendo quanto definito e promosso dalla Commissione Europea nel 2013, si configura quale infrastruttura prioritaria fruitiva finalizzata

alla ricomposizione ed alla valorizzazione del paesaggio lombardo. A questa infrastruttura verde di scala vasta potranno essere connesse tutte le reti verdi locali per costituire un'importante struttura ramificata della infrastruttura verde senza soluzione di continuità su tutto il territorio ed a disposizione di tutti i cittadini.

- un innovativo sistema di Mappatura dei Servizi ecosistemici, identificando ambiti che, per i caratteri naturali del soprassuolo, sono considerati di rilievo per l'erogazione di servizi ecosistemici connessi al paesaggio e al sistema ambientale. Il potenziamento dei servizi ecosistemici, in coerenza con il disegno di rete verde regionale proposta nel PPR, costituisce un'opportunità per costruire nuovi progetti di paesaggio a scala comunale e/o intercomunale che, oltre alla valorizzazione paesaggistica, concorrono ad incrementare la resilienza del territorio regionale.

I suddetti elementi di conoscenza, sviluppati durante il percorso di revisione del Piano in itinere, possono fin d'ora essere utilizzati a supporto della pianificazione comunale e di tutti i professionisti che devono redigere piani urbanistici alle varie scale.
Tutta la documentazione finora prodotta è disponibile sul portale istituzionale regionale alla pagina: https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/Enti-e-Operatori/territorio/pianificazione-regionale/revisione-ptr-piano-territoriale-regionale/revisione-ptr-piano-territoriale-regionale.

Per facilitarne la consultazione, una breve sintesi descrive i contenuti della revisione del PTR/PPR al 2022:

https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/4d0e29bc-902b-457d-ba94-d8d0d25145b6/sintesi-piano-territoriale-regionale-ptr-revisione-2022.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-4d0e29bc-902b-457d-ba94-d8d0d25145b6-otRRfKV