

1. LE TRASFORMAZIONI DEL TERRITORIO LOMBARDO

1.1. Le dinamiche evolutive

1.1.1. Metropolizzazione e policentrismo

Si ricorre al termine metropolizzazione per evidenziare una pluralità di processi che hanno trasformato il territorio lombardo. Innanzitutto la riduzione delle attività residenziali nei Comuni maggiori e l'uscita delle attività produttive dai centri cittadini. Tali trasformazioni sono legate, da un lato, all'allocazione selettiva delle funzioni urbane tra centro e periferia (per esempio il privilegio per la localizzazione centrale, e/o le polarità forti suburbane, per le attività terziarie direzionali); dall'altro, a fenomeni di trascinamento e diffusione nelle aree via via più periferiche (in particolare di industria, logistica e residenza). Un secondo processo riguarda la dispersione insediativa caratterizzata da modelli a bassa densità, che hanno teso ad annullare la distinzione morfologica e funzionale tra città e campagna. Infine un terzo processo è relativo alla crescita e alla diffusione dell'offerta di servizi dedicati alla persona, al commercio, alle attività ricreative e culturali (per esempio impianti sportivi, cinema, ipermercati, centri commerciali ecc.), con indifferenza localizzativa consentita dall'accresciuta motorizzazione di massa.

A seguito di tutto questo, il territorio lombardo è stato modificato con nuove relazioni multipolari e con mutamenti nella mobilità, negli stili di vita e di consumo delle persone. Le relazioni non sono più orientate su bacini di vicinato o comunque locali, la mobilità pendolare ha avuto forte crescita soprattutto per lo sviluppo delle relazioni tra le polarità minori, non solo prodotte da un prevalente movimento radiale, ma sempre più orientate anche da movimenti da «periferia a periferia».

L'organizzazione territoriale è andata strutturandosi secondo un nuovo modello, il policentrismo, che si è manifestato alle diverse scale dell'area milanese e dell'intera Regione e risulta imperniato su nove poli storici: uno, Milano, nella fascia di transizione tra l'alta pianura asciutta e la bassa pianura ricca di acque di superficie; quattro nella bassa pianura (Pavia, Lodi, Cremona, Mantova) e quattro nella zona pedecollinare al margine meridionale delle Prealpi (Varese, Como, Bergamo, Brescia), che hanno giocato un ruolo proprio come tramite tra le città di pianura e l'oltralpe. Ad essi si sono aggiunti Lecco e Monza, e con altre funzioni, per l'area particolare di riferimento, Sondrio.

Milano, in particolare, è parte centrale di un vasto insediativo bilanciato da un insieme di città di corona. Nell'ambito delle reti europee, Milano e la sua regione urbana sono punto di cerniera di due importanti itinerari plurimodali, stradale e ferroviario; uno di questi, l'armatura ferroviaria, ne ha in larga misura tracciato le linee di sviluppo e sta progressivamente riacquistando livelli di efficienza e di competitività rispetto al trasporto privato e alla domanda di mobilità interna.

Il disegno complessivo del territorio lombardo si compone poi di altri sistemi territoriali, oltre a quello urbano, riconosciuti come matrici interpretative. Si tratta dei sistemi della pianura irrigua, del fiume Po e dei grandi fiumi di pianura, dei laghi, della montagna e del sistema pedemontano. Questi sistemi, sia di natura relazionale che legati a una perimetrazione fisica, rappresentano la chiave territoriale di lettura comune in relazione alle potenzialità e debolezze del territorio lombardo e sono la geografia condivisa con cui la Regione si propone nel contesto sovraregionale ed europeo (IReR, 2007b).

1.1.2. Complessità del modello e articolazione delle relazioni

La dinamica territoriale più recente della Lombardia deve essere letta, innanzitutto, alla macroscale delle relazioni interregionali e internazionali, rafforzate dallo sviluppo globale dei mercati e sostenute dalle politiche europee di sviluppo e coesione territoriale.

In questo quadro è agevole leggere la centralità fisica e funzionale della Lombardia nel più ampio panorama del Nord Italia ed euro-mediterraneo, attraverso la maglia infrastrutturale, la struttura economico-produttiva e le varie forme di cooperazione territoriale, il ruolo internazionale dell'area milanese e lo sviluppo di nuove polarità funzionali (Malpensa e il polo fieristico di Rho-Pero).

La prospettiva europea evidenzia in particolare il ruolo di Milano, e della regione metropolitana di cui è parte, come nodo di rilevanza internazionale per la presenza di importanti funzioni formative, di cura e ricerca sanitaria, decisionali economico-finanziarie e di sviluppo del sistema dei media. Milano è parte integrante di uno spazio europeo costituito dal cd. Pentagono, l'area cioè di sviluppo storico delimitata da Londra, Amburgo, Monaco di Baviera, Milano e Parigi, propulsiva di uno sviluppo di tutto il territorio europeo.

Se Milano caratterizza la Lombardia a livello europeo, è tuttavia l'intero territorio regionale a presentarsi come un territorio ricco, complesso e dinamico con caratteristiche e tratti peculiari i cui punti di forza hanno le radici di una regione urbana, tra le più forti d'Europa: una posizione geografica al crocevia tra l'Europa continentale e la proiezione mediterranea, porta di accesso dal Nord Europa verso i porti tirrenici, e tra l'Europa a sud dell'arco alpino e i Paesi dell'Europa orientale.

In questo territorio fenomeni di macroscale in corso di definizione stanno sostenendo l'affermazione di aree periferiche di nuova centralità, ovvero contesti fisicamente distanti dall'attuale centro del sistema metropolitano, ma che risultano sempre più centrali rispetto ad altri sistemi, come nel caso del Mantovano, del Bresciano, del Veronese e del Modenese, oppure della Valtellina, della Lomellina e del distretto dei laghi (IReR, 2006c). Questo sistema urbano policentrico delle città lombarde, grandi e piccole, costituisce un vero e proprio modello insediativo alternativo a quello delle città capitali come Parigi, Londra e Mosca, mentre si mantiene più assimilabile ai policentrismi renano e olandese.

Su scala regionale è quindi possibile riconoscere il progressivo venir meno di una rigida gerarchia dei rapporti tra i centri urbani in favore di un modello a rete, che riconosce ma supera il ruolo centripeto di Milano e si orienta piuttosto a dinamiche di sistema (Colombo e Penatti, 2009). Alcune delle infrastrutture di trasporto in progetto o in corso di realizzazione seguono questa logica, come per esempio nel caso del sistema autostradale pedemontano che ha tra i suoi scopi quello di agevolare il collegamento tra i territori dell'est Lombardia e del Veneto.

L'interpretazione di un disegno territoriale secondo un modello reticolare non può però esaurire la complessità già richiamata, che si articola anche in dinamiche tra loro differenti. Mentre da un lato si riconosce la diffusione sul territorio dell'industria e dei servizi alle persone, dall'altro il terziario produttivo resta fortemente, e in alcuni casi in modo crescente, concentrato nei poli maggiori.

Il nuovo disegno urbano della Lombardia è passato e sta passando anche attraverso un percorso di riqualificazione di importanti aree in stato di abbandono, per lo più collocate nei centri maggiori e lungo le direttrici storiche dello sviluppo industriale, alle quali si aggiungono cave, stazioni ferroviarie e aree militari. Alcuni di questi im-

portanti progetti sono stati l'occasione per recuperare aree particolarmente compromesse sotto il profilo ambientale, ma anche un'opportunità per ridisegnare e ammodernare il quadro degli assetti territoriali regionali. Si pensi per esempio al nuovo polo fieristico di Rho-Pero, grande opera di bonifica, ma anche nuova polarità funzionale, volano per lo sviluppo del territorio ed elemento di qualificazione internazionale.

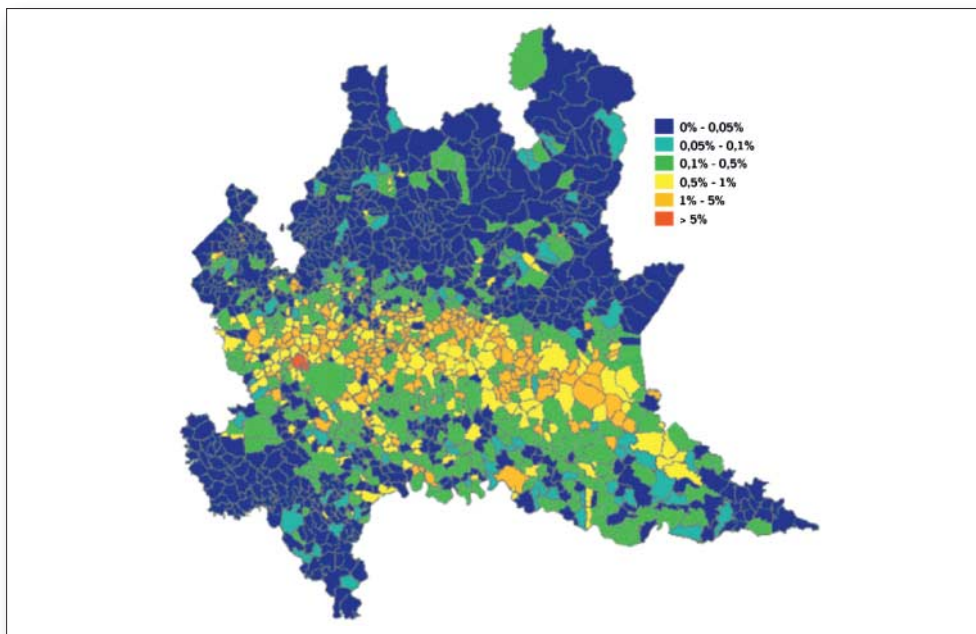
1.1.3. Un segnale di ulteriore trasformazione: lo sprawl urbano

La trasformazione territoriale in atto vede avanzare la dispersione insediativa come esito della fuga dalla rendita e con forme urbane irregolarmente estese (*sprawl*). Gli impatti dello *sprawl* sono vari e multiformi e si legano a un sostanziale aumento del consumo di risorse naturali, dei consumi energetici e dei livelli emissivi. Inoltre la diffusione urbana costituisce una minaccia per l'integrità dell'habitat naturale contenuto nelle zone protette e della biodiversità nel patrimonio agricolo e forestale della regione, a causa dell'aumentata prossimità e facilità di accesso alle aree naturali delle attività urbane (Corda, 2003).

Studi europei e studi nazionali hanno posto a confronto tra loro alcune realtà italiane e continentali nel tentativo di determinare il loro stato di *sprawl* attraverso l'analisi di alcuni indicatori, come per esempio la dinamica della popolazione e le aree di nuova costruzione (European Environment Agency, 2006), utili per ricostruire le tendenze in atto.

Se i dati europei, riferiti allo scorso decennio, descrivono Milano come una città compatta, i dati più recenti messi a disposizione dall'Osservatorio nazionale sul consumo di suolo (Rapporto 2009), individuano per la Lombardia un'esplicita tendenza verso lo *sprawl*, con forte crescita dell'urbanizzato tra il 1999 e il 2006 (fig. 1.1).

Figura 1.1 Territorio neo-urbanizzato su base comunale dal 1999 al 2004



Fonte: ARPA Lombardia (2005)

Lo stesso Rapporto mostra come dinamiche simili si siano verificate in Piemonte, Emilia Romagna e, in particolare, in Friuli Venezia Giulia. L'immagine complessiva che emerge è di una Lombardia e in particolare di un'area metropolitana ormai estesa lungo la fascia centrale della regione e oltre, dove il fenomeno dello *sprawl* si sta manifestando con decisione seppur in ritardo rispetto ad altre realtà territoriali.

Tabella 1.1 | Distribuzione dello *sprawl* e delle città compatte in Europa

	Southern European cities	Eastern and central European cities	Northern and western European cities
Città con problemi di <i>sprawl</i> ↓ Città compatte		Udine Pordenone	
		Dresden	Helsinki Copenhagen Dublin Brussels Grenoble
	Marseille Porto	Trieste Vienna Bratislava Belgrade	Sunderland Lyon Tallinn
	Iraklion Palermo Milan Bilbao	Prague Munich	

Fonte: elaborazione IReR da European Environment Agency, 2006

Il governo della dispersione urbana e delle sue varie implicazioni ambientali sarà fattore decisivo per il miglioramento dell'interazione critica tra sistemi antropici e sistemi ecologici. Infatti, il progressivo avanzamento dell'ambiente costruito a danno di quello naturale (a prevalente destinazione agricola) oltre alle implicazioni sulla mobilità, pone il problema del mantenimento di equilibrati cicli naturali, della possibilità di rigenerazione delle risorse ed è all'origine del degrado dei beni comuni, aria, acqua e suolo (☞ cfr. cap. 3 Area Territoriale).

Garantire uno sviluppo urbano che riesca a mantenere livelli appropriati di densità e di concentrazione residenziale può inoltre rivelarsi adeguato a promuovere comportamenti più razionali e soluzioni non individuali sul piano della mobilità (☞ cfr. focus IReR, *Selezione di quadri territoriali*).

1.2. Le politiche: i principali ambiti di intervento

1.2.1. Riforma legislativa e innovazione della pianificazione

A partire dagli anni Novanta una serie di atti legislativi è intervenuta con l'intento di superare la manifesta inadeguatezza dello strumento urbanistico tradizionale, il Piano Regolatore Generale (PRG), fondato sul riferimento della l. 1150/1942 e regolato a livello regionale dalla l.r. 51/1975.

Il percorso di riforma che ha interessato il panorama urbanistico-edilizio della Lombardia può essere ricondotto a quattro passaggi normativi fondamentali, che hanno strutturato il cambiamento dell'azione regionale, passato dalla verifica e dal controllo delle decisioni di contenuto territoriale assunte dagli Enti locali a un'azione

di coordinamento e promozione delle loro attività di regolazione e di governo dei fenomeni territoriali (Brambilla, 2005). Gli atti che hanno sostanziato questa evoluzione sono stati:

- la l.r. 23/1997 di semplificazione normativa e responsabilizzazione degli Enti locali;
- la l.r. 22/1999 di responsabilizzazione dei cittadini e dei tecnici;
- la l.r. 9/1999 di superamento del principio di autoritatività dell'atto amministrativo con quello di sua contrattualizzazione e di istituzione dei Piani Integrati di Intervento (PII) per il recupero di aree urbane abbandonate;
- la l.r. 1/2001, che ha posto in discussione il concetto tradizionale di pubblico servizio, introducendo il principio qualitativo e ammettendo la possibilità di perseguimento dell'interesse pubblico mediante la realizzazione di servizi pubblici anche da soggetti privati mediante atti negoziali.

La revisione del Titolo V della seconda parte della Costituzione, che sostituisce la materia urbanistica con «governo del territorio», ha fornito la base necessaria perché il percorso di rinnovamento in Lombardia, sopra richiamato, compisse il suo passaggio più importante con l'approvazione della l.r. 12/2005 «Legge per il governo del territorio», adottata alla fine della VII legislatura e sviluppata, seppur in assenza di un quadro legislativo nazionale di riferimento, nel corso della VIII.

La l.r. 12/2005 ha rappresentato innanzitutto l'occasione per dare al percorso di rinnovamento un quadro unitario e di coordinamento sino ad allora assente. Tra le novità più rilevanti vi è certamente l'introduzione del nuovo Piano di Governo del Territorio (PGT), che sostituisce il PRG tradizionale, composto da un documento di piano della durata quinquennale, volto a definire le strategie di sviluppo, da un piano delle regole di carattere vincolante che produce effetti sul regime giuridico dei suoli e, infine, di particolare significato, dal piano dei servizi (Oliva, 2008).

Sul fronte degli strumenti per la pianificazione, la nuova legge regionale ha altresì introdotto nel panorama pianificatorio lombardo la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) di piani e programmi, recependo così le disposizioni della Commissione europea (Direttiva 2001/42/CE), che ha come obiettivo quello di valutare l'impatto degli effetti derivanti dall'attuazione, in materia di governo del territorio, del Piano Territoriale Regionale, dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale, dei Piani di Governo del Territorio e loro successivi atti attuativi. La l.r. 12/2005 istituisce inoltre l'Osservatorio permanente della programmazione territoriale e promuove il Sistema Informativo Territoriale (SIT) quale strumento per la gestione delle informazioni territoriali, oggetto nel corso della VIII legislatura di un significativo sforzo di implementazione delle informazioni in esso disponibili. L'impegno ha riguardato anche il sostegno tecnico ed economico alla creazione di database topografici a livello locale e alla diffusione nell'utilizzo di strumentazioni GIS nella pianificazione locale.

La l.r. 12/2005 ha avuto il merito di introdurre e disciplinare concetti chiave come la pubblicità e la trasparenza delle attività che conducono all'elaborazione dei piani, la partecipazione diffusa, la responsabilità allargata, l'interdisciplinarietà, elementi che richiedono un nuovo profilo tecnico e culturale nell'approccio alla materia e ai suoi strumenti.

Nei primi quattro anni di attuazione della legge non sono mancate occasioni di riflessione e confronto che hanno portato a successivi interventi correttivi attraverso le leggi regionali 4/2008 e 5/2009 (che seguono gli interventi integrativi e migliorativi

del 2005 e del 2006, rispettivamente con la l.r. 20/2005 e la l.r. 12/2006), che hanno perseguito l'intento di intervenire su alcune criticità emergenti legate soprattutto all'applicazione dei nuovi strumenti a livello provinciale e comunale.

Un ulteriore fronte di intervento legato all'attuazione della l.r. 12/2005 ha riguardato l'azione di sostegno, anche finanziario, agli Enti locali da parte della Regione, finalizzato a stimolare la comprensione dei nuovi principi e a uno sviluppo coerente dei nuovi strumenti di pianificazione (Treu, 2005).

L'attuazione della l.r. 12/2005 da parte dei Comuni lombardi, principalmente con la redazione e l'approvazione dei Piani di Governo del Territorio (PGT), ha visto una forte accelerazione tra il 2007 e il 2008 quando gli avvii dei processi pianificatori sono quasi raddoppiati (tab. 1.2). Ad oggi il quadro pianificatorio comunale è in completo aggiornamento con reali premesse di poter raggiungere una più elevata qualità della progettazione e del governo del territorio. Se a questo si aggiungono le relazioni tra la pianificazione locale e gli strumenti di livello provinciale e regionale, si evidenzia un elevato impegno di rinnovamento e coordinamento degli strumenti e delle politiche territoriali (cfr. focus Giuliani, *Governo del territorio tra Regione ed Enti locali*).

A fine legislatura è stata adottata la l.r. 13/2009 «Azioni straordinarie per lo sviluppo del patrimonio edilizio ed urbanistico della Lombardia» che interviene sulla base dell'Intesa firmata con il Governo il 1° aprile 2009 (cfr. par. 3.3 Area Istituzionale) al fine di rilanciare l'attività edilizia in un periodo di crisi economica, con l'obiettivo primario di evitare l'uso di nuovo territorio, favorendo, invece l'utilizzo del patrimonio edilizio e urbanistico esistente.

Tabella 1.2 | Stato di avanzamento dei PGT al 31 ottobre 2009

Province	Totale Comuni	Avviati	Adottati	Approvati	Non avviati
Bergamo	244	173 (71%)	37 (15%)	34 (14%)	-
Brescia	206	126 (61%)	39 (19%)	41 (20%)	-
Como	162	124 (76%)	22 (14%)	16 (10%)	-
Cremona	115	60 (52%)	43 (37%)	12 (11%)	-
Lecco	90	66 (73%)	14 (16%)	10 (11%)	-
Lodi	61	45 (74%)	10 (16%)	6 (10%)	-
Mantova	70	49 (70%)	12 (17%)	9 (13%)	-
Milano	139	101 (73%)	18 (13%)	20 (14%)	-
Monza Brianza	50	25 (50%)	9 (18%)	16 (32%)	-
Pavia	190	148 (78%)	27 (14%)	15 (8%)	-
Sondrio	78	71 (91%)	7 (9%)	-	-
Varese	141	116 (82%)	22 (16%)	3 (2%)	-
TOTALI	1.546	1.104 (71%)	260 (17%)	182 (12%)	-

Fonte: Regione Lombardia d.g. Territorio e urbanistica

1.2.2. Il Piano territoriale regionale e i Piani territoriali regionali d'area

La Regione Lombardia, attraverso le sue strutture, ha avviato, a partire dal 2002, prima quindi dell'approvazione definitiva della legge regionale di governo del territorio, il percorso di definizione dell'impostazione e dei contenuti strategici del Piano territoriale regionale (PTR).

Tra il 2002 e il 2005 sono state sviluppate attività di approfondimento tematico e metodologico che hanno fornito il quadro di riferimento per la definitiva redazione

del PTR negli anni successivi, attività contenute in documenti resi pubblici per il confronto con gli attori istituzionali e territoriali e la comunità scientifica. Tra i più rilevanti: il «Documento programmatico per il Piano territoriale regionale (DGR VIII/13181 del 30 maggio 2003); il «Documento strategico: una proposta per il confronto» (DGR VII/17800 del 4 giugno 2004); il «Documento Strategico per il Piano Territoriale Regionale» (DGR VII/20966 del 16 febbraio 2005).

Tra il 2005 e il 2007 si è sviluppato il vero e proprio processo di costruzione del PTR, accompagnato dalla Valutazione ambientale strategica (VAS) e dall'apertura del forum per il PTR. Il processo di costruzione del PTR è arrivato all'approvazione, da parte della Giunta regionale, della proposta di Piano per la trasmissione al Consiglio regionale nel gennaio 2008 (DGR VIII/6447 del 16 gennaio 2008). Il PTR adottato dal Consiglio regionale (DCR VIII/874 del 30 luglio 2009) risponde all'esigenza di favorire una governance territoriale volta a promuovere la libertà e la capacità di iniziativa degli enti territoriali per conseguire obiettivi di sviluppo e di migliore qualità della vita.

Nel PTR si concretizza un nuovo modello di pianificazione basato su una visione strategica condivisa di sviluppo per la Lombardia, a partire dal quale una pluralità di soggetti struttura azioni e progetti variamente interrelati.

Il PTR, ai sensi dell'art. 19.1 della l.r. 12/2005, costituisce un «atto di indirizzo, agli effetti territoriali, della programmazione di settore della Regione, nonché di orientamento della programmazione e pianificazione territoriale dei Comuni e delle Province». In questa logica il PTR ha definito gli obiettivi principali di sviluppo socio-economico del territorio, il quadro delle iniziative inerenti la realizzazione di infrastrutture e delle opere pubbliche di interesse regionale e nazionale, i criteri operativi di salvaguardia ambientale e il quadro delle conoscenze delle caratteristiche fisiche del territorio. Il PTR ha inoltre il compito di definire le linee di assetto del territorio regionale, gli indirizzi per il riassetto del territorio ai fini della prevenzione dei rischi geologici, idrogeologici e sismici, gli indirizzi per la programmazione territoriale di Comuni e Province al fine di garantire la complessiva coerenza nel rispetto e nella valorizzazione delle autonomie locali.

L'atto di adozione del PTR da parte del Consiglio regionale ha aperto l'iter che porterà alla definitiva approvazione del Piano secondo le procedure di cui all'art. 21 della l.r. 12/2005. Una volta concluso, verrà raggiunta una tappa fondamentale che chiude positivamente i tentativi non riusciti, durante gli scorsi decenni, di dotare la Lombardia di un piano territoriale.

Il PTR, nei suoi diversi elaborati, assume un carattere flessibile che rende più agevole il suo aggiornamento in relazione al mutare delle dinamiche e dei bisogni del territorio, ed è stato concepito come uno strumento di coerenza strategica finalizzato a portare in primo piano la dimensione territoriale delle politiche promosse, anche a livello settoriale.

La l.r. 12/2005 introduce, inoltre, nella pianificazione regionale lo strumento dei Piani territoriali regionali d'area (art. 20), uno strumento già anticipato da alcune esperienze promosse dalla Regione Lombardia a metà degli anni Ottanta (come per esempio le ipotesi e le proposte per l'Oltrepò pavese, la Valtellina, la città di Mantova) e dal Piano territoriale d'area di Malpensa. Il ricorso al Piano territoriale d'area appare legato alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali strategiche e alla soluzione di problematiche che costituiscono rischi od ostacoli per lo sviluppo del territorio. E questo sia dal punto di vista della promozione della competitività e della vitalità economica che da quello della qualità della vita e dell'ambiente naturale, pilastri del concetto di sviluppo sostenibile cui si ispira l'intero impianto della governance regionale per il territorio e l'ambiente.

Attraverso lo strumento dei Piani territoriali d'area regionali si potranno declinare i grandi obiettivi strategici di livello regionale in sistemi di azione e intervento specifici e integrati a livello locale con gli altri strumenti generali di governo territoriale sia locale che sovralocale (PGT, PTCP e PTR). I Piani assumono, infatti, il ruolo e la natura di strumento di coordinamento di più centri di investimento e di più procedure decisionali, ovvero di sistema di programmazione attraverso azioni di rappresentazione, di comunicazione e di governance finalizzate a realizzare gli obiettivi strategici regionali valorizzando le potenzialità locali (IReR, 2006e).

Nelle esperienze già realizzate si profilano con precisione anche i ruoli istituzionali e gli obiettivi programmatori dei Piani. Per il Piano d'Area Malpensa sono stati quelli di governare l'impatto dell'aeroporto nel territorio circostante con una particolare attenzione allo sviluppo economico e sociale e alla valorizzazione ambientale. Nella sua redazione Regione Lombardia ha assunto un ruolo di promozione e coordinamento, attraverso l'istituzione di una Commissione tecnica regionale composta da rappresentanti regionali, delle Province di Milano e Varese, nonché dei 17 Comuni interessati, oltre che un ruolo di garante dell'equilibrio tra la promozione dello sviluppo economico e urbano e la qualità di vita, di un territorio fortemente antropizzato e connotato da valenze ambientali di grande rilievo. Nel caso del Piano territoriale regionale d'area Navigli Lombardi adottato dalla Giunta regionale con DGR VIII/10285 del 7 ottobre 2009, gli obiettivi sono la valorizzazione e lo sviluppo del territorio dei Comuni rivieraschi.

1.2.3. Perequazione e compensazione territoriale

La l.r. 12/2005 ha determinato una svolta, come si è detto, sia per quanto riguarda il profilo culturale di approccio alla materia urbanistica, sia per quanto concerne gli strumenti a disposizione per il governo delle trasformazioni territoriali.

Proprio in riferimento al tema degli strumenti, la l.r. 12/2005 ha introdotto una nuova generazione di strumenti perequativi e compensativi di natura economico-finanziaria applicabili a porzioni di territorio ampie e sovralocali (IReR, 2006d; Ceriani *et al.*, 2007). Sono riconosciuti due livelli di pianificazione territoriale che consentono l'applicazione di forme compensative finanziarie: quello del Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) e quello del Piano territoriale regionale (PTR) e dei connessi Piani territoriali regionali d'area (PTRA). Il primo ambito, quello del PTCP, è introdotto all'art. 15.2 che indica «modalità per favorire il coordinamento tra le pianificazioni dei Comuni, prevedendo anche forme compensative o finanziarie, eventualmente finalizzate all'incentivazione dell'associazionismo tra i Comuni». Il secondo ambito, quello del PTR e dei connessi PTRA si individua all'art. 19.2, lett. c), dove sono previste «forme di compensazione economico-finanziaria a favore di Enti locali ricadenti in ambiti oggetto di limitazione delle possibilità di sviluppo, nonché modalità di compensazione ambientale per interventi che determinano impatti rilevanti sul territorio anche in Comuni non direttamente interessati dagli interventi stessi».

La legittimità dei nuovi strumenti di pianificazione è legata alla loro capacità di assumere il suolo come risorsa scarsa e fondamentale per le politiche territoriali e di cogliere le connessioni tra interventi territoriali e problematiche ambientali. In questo senso le amministrazioni regionali, provinciali e comunali ne possono assumere la responsabilità all'interno delle proprie azioni di sviluppo territoriale, avendo la facoltà di regolare, incentivare o disincentivare gli interventi.

I presupposti teorici risiedono nella constatazione che la pianificazione territoriale è un'azione pubblica che genera vantaggi e svantaggi anche di tipo economico, determinati dall'utilizzo delle risorse scarse di suolo e ambiente, ai loro possessori o fruitori in prima (cittadini, imprese) o seconda istanza (Enti locali). Politiche di regolazione delle trasformazioni urbane di tipo restrittivo possono avere effetti negativi sui bilanci dei possessori di immobili congelati ovvero degli stessi Enti locali coinvolti; al contrario una finanza locale fondata sul gettito proveniente da insediamenti produttivi o commerciali, può determinare, se non è contrastata da opportuni piani territoriali, un eccessivo consumo di suolo e impatti negativi sulla qualità urbana e ambientale, che si possono tradurre in valori immobiliari deprezzati dalle esternalità negative.

L'intento della l.r. 12/2005 è appunto quello di introdurre e consolidare nella pratica pianificatoria di diverso livello obiettivi di efficienza, efficacia, qualità ed equità, traducibile nella diffusione e nella fruizione, su tutto il territorio, dei benefici delle scelte dei piani. Lo strumento perequativo/compensativo di livello territoriale ha dunque lo scopo di ridurre la competizione tra gli Enti locali, aprendo la strada a una proficua cooperazione nella individuazione della localizzazione di strutture e infrastrutture e, ove opportuno, delle modalità di finanziamento delle stesse (Camagni, 2004).

La compensazione economico-finanziaria, sia essa decisa dai livelli superiori di governo ovvero liberamente determinata attraverso la costruzione e adozione di meccanismi volontari tra Enti locali, presuppone l'individuazione di adeguate compensazioni dei soggetti istituzionali che hanno svantaggi dalle scelte pianificatorie regionali, provinciali, sovra-comunali. Può essere considerata un caso particolare di federalismo funzionale, in quanto basata sulla non coincidenza tra dimensione dei fenomeni collegati allo sviluppo economico locale e dimensione dei confini istituzionali (Ceriani *et al.*, 2007).

1.2.4. Le politiche per la montagna

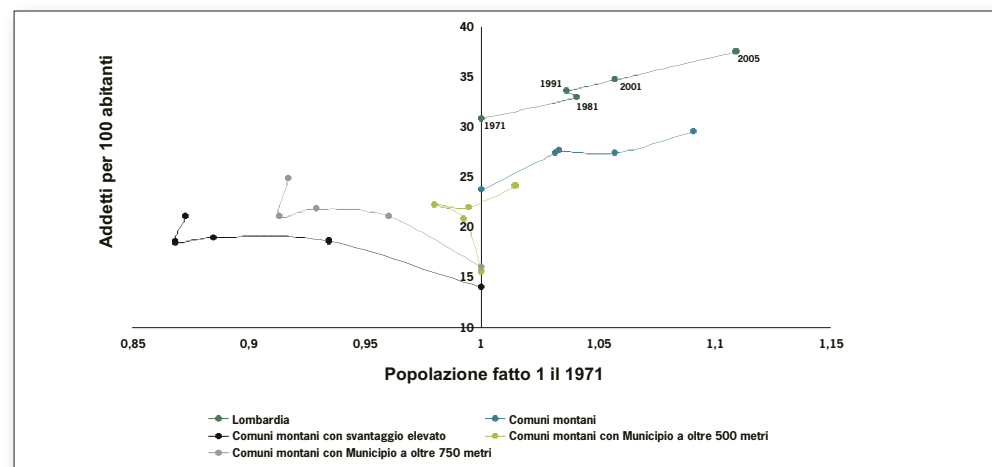
Considerata nei valori medi dei tradizionali indicatori socio-economici la montagna lombarda emerge nel recente periodo come un ambito territoriale con andamenti positivi e una sostanziale tenuta demografica di lungo periodo. Si è del resto determinata una soddisfacente ristrutturazione del settore primario e secondario e un'altrettanto soddisfacente crescita dell'industria turistico-commerciale. Diversa è invece risultata la dinamica dell'integrazione fra le singole realtà vallive e le aree urbane di pianura. Qui ha operato una generale attrazione dei grandi e medi poli urbani di pianura che hanno attirato risorse montane pregiate, popolazione, risorse naturali e capitali, producendo lo svuotamento delle frazioni più elevate e di parte delle attività economiche tradizionali. La popolazione che non è definitivamente fuoriuscita dall'ambito montano ha rilocalizzato la propria residenza vicino ai nuovi luoghi del lavoro, producendo vistose neo-concentrazioni urbane sia nei fondovalle che nelle aree pedemontane più prossime alle città di maggiore attrazione. Per contro, un numero non piccolo di località alpine di pregio naturalistico e sportivo ha registrato una domanda ambientale e turistica adeguata a compensare gli effetti negativi dell'emigrazione e della ristrutturazione produttiva.

La montagna lombarda è conseguentemente attraversata da processi differenti: in essa convivono fenomeni di inversione dello spopolamento e dell'invecchiamento della popolazione residente con aree di crisi demografica; mostra convivenza tra relativa staticità del sistema economico e punte di eccellenza e di potenzialità (viticoltura, prodotti tipici di qualità, industria turistica ecc.); dispone di qualità ambientale

mediamente alta contrapposta alla forte pressione sui fondovalle; è dotata di migliore infrastrutturazione, pur con problemi di accessibilità in particolare per le alte quote; alterna aree forti e aree deboli; risente delle ambiguità della globalizzazione che potrebbero irrobustire il tessuto produttivo o indebolirlo.

Delle differenziazioni interne è testimone la figura 1.2, che rappresenta il ciclo di sviluppo dell'intera montagna lombarda e di alcune sue porzioni poste a confronto con il ciclo di sviluppo medio della Lombardia. A fronte di una tendenza positiva dell'aggregato montano, differenze di tono si colgono per alcuni territori specifici, fino a cogliere la criticità evidente delle terre più alte le quali descrivono una traiettoria negativa con limitati segnali di inversione.

Figura 1.2 Traiettorie di sviluppo nella montagna lombarda



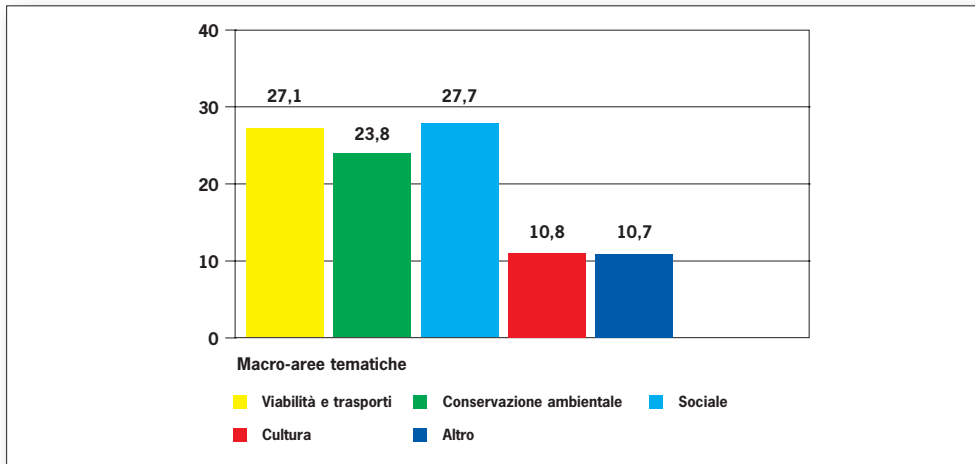
Fonte: elaborazione IRerR su dati ISTAT

Permane, nel complesso, la strutturalità di una montagna che si presenta diversa dal resto della regione per evidenti differenze ecologiche e culturali alle quali corrisponde una secolare attitudine a reagire con un proprio ordine, una propria gestione delle risorse, scarse e incerte, una propria omogeneità e identità. Rispetto a questa situazione non è certamente appropriato un approccio alla montagna come territorio svantaggiato, presupposto fondante sulla base del quale sono stati nel passato definiti normative e strumenti di sviluppo per questi territori. È invece più appropriata un'interpretazione della montagna come ambito in evoluzione, consapevole della propria diversità, orientato verso un uso efficiente delle risorse disponibili, propenso a fare leva sulle potenzialità e a valorizzare la definizione locale delle priorità.

Regione Lombardia da tempo ha sottolineato il ruolo dei territori montani nell'ambito dello sviluppo regionale. Uno degli interventi più rilevanti degli ultimi 15 anni è stata l'adozione della l.r. 10/1998, che ha rappresentato una significativa iniziativa a favore della montagna, trasversale rispetto alle politiche di settore. Tale legge ha dato concretezza al Fondo regionale per la montagna e ha supportato, per suo tramite, un numero elevato di interventi in diversi ambiti settoriali (fig. 1.3).

Nel corso della VIII legislatura la Regione ha approvato il nuovo testo normativo regionale di riferimento, la l.r. 25/2007 «Interventi regionali a favore della popolazione

Figura 1.3 Ripartizione percentuale degli investimenti ex l.r. 10/1998 nelle diverse macroaree di intervento



Fonte: elaborazione IREALP su dati Regione Lombardia

dei territori montani», con la scelta di non indicare misure specifiche verso cui indirizzare i finanziamenti e le agevolazioni, ma di riferirsi direttamente al PRS. L'utilizzo di uno specifico allegato al DPEFR, in cui si definiscono annualmente le azioni strategiche, i settori, le risorse e le modalità di finanziamento, permette maggiore flessibilità di azione e risposta tempestiva alle modifiche del contesto socio-economico.

A evidenziare ulteriormente l'importanza che i territori montani rivestono nel quadro strategico regionale, è interessante sottolineare il fatto che il PTR individua, tra i sei sistemi territoriali che descrivono il territorio lombardo, il Sistema della montagna coincidente con l'intera area montana regionale.

Tra le novità normative di maggior rilievo di questi ultimi cinque anni, va poi citata la revisione dell'assetto territoriale della montagna, verificatasi per recepire le prescrizioni presenti nella legge finanziaria 2008 (l. 133/2008). Regione Lombardia si è attivata operando una riorganizzazione dell'assetto istituzionale del proprio territorio montano, concretizzatasi con l'approvazione della l.r. 19/2008 «Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di Comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali», che ha ridotto il numero delle Comunità montane regionali da 30 a 23. La scelta effettuata da Regione Lombardia è stata quella di rivedere il disegno delle zone omogenee montane, secondo criteri fisico-geografici e socio-economici, ponendo attenzione a non sconvolgere la coerenza dell'assetto istituzionale montano e a salvaguardare le funzioni esercitate dalle Comunità montane pur in una dimensione di razionalizzazione.

Il 2009 ha inoltre visto la nascita del Piano d'azione montagna (PAM), attualmente ancora in forma sperimentale, che si propone come strumento guida delle politiche di Regione Lombardia per le aree montane. Il PAM, strettamente correlato al Piano Regionale di Sviluppo, al DPEFR e al PTR, si inserisce come strumento di governance del territorio montano concepito con caratteristiche multisettoriali, adatto al confronto e al dialogo con gli altri sistemi territoriali regionali.

A completamento di questo quadro, va sottolineato che anche a livello nazionale è in discussione, da ormai diversi anni, la revisione della legge di riferimento per i territori montani (l. 97/1994). La modifica del quadro costituzionale, l'evoluzione delle

problematiche montane e la dinamica costantemente discendente delle risorse destinate alla montagna, suggeriscono e sollecitano l'adozione di un nuovo provvedimento legislativo che sia non solo di respiro più ampio, ma che tenga maggiormente conto delle istanze regionali e locali.

1.2.5. Le politiche di salvaguardia e valorizzazione delle aree agricole

Le aree agricole rappresentano un patrimonio fondamentale per il territorio lombardo sotto diversi aspetti: quello dell'identità del territorio; quello relativo all'importanza del settore agricolo in termini economico-produttivi (cfr. cap. 4 Area Economica); quello della qualità territoriale legata sia all'elevato grado di fertilità dei terreni sia alle caratteristiche del paesaggio. Evidente la grande importanza delle aree agricole per il governo del territorio in quanto matrici originarie del paesaggio, ma non solo, poiché interessate dalla sinora continua avanzata degli insediamenti urbani.

Le aree agricole sono state oggetto di un'originale attenzione rispetto al passato da parte del legislatore regionale nella l.r. 12/2005: «Il PTCP, acquisite le proposte dei Comuni, definisce, in conformità ai criteri deliberati dalla Giunta regionale, gli ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico, analizzando le caratteristiche, le risorse naturali e le funzioni e dettando i criteri e le modalità per individuare a scala comunale le aree agricole, nonché specifiche norme di valorizzazione, di uso e di tutela, in rapporto con strumenti di pianificazione e programmazione regionali, ove esistenti» (art. 15.4). È da sottolineare che tale individuazione assume efficacia prevalente nei confronti della pianificazione comunale. L'originalità e l'attenzione dedicata in sede normativa richiede un forte raccordo tra i PTCP, che devono individuare gli ambiti di eccellenza da destinare alla produzione agricola e i singoli Comuni, che devono stabilire i criteri per la loro perimetrazione.