

## Regione Lombardia

# Strategie per il territorio: contenuti e modalità per la governance nella costruzione del Piano territoriale regionale

### Identificazione del caso

Il caso presentato rientra nell'attività di ricerca svolta dall'Istituto Regionale di Ricerca prevista dalla Regione Lombardia relativa alla costruzione del Piano territoriale regionale finalizzata alla definizione del quadro strutturale del piano.

Con una attività di studio precedente sono state definite le criticità a valenza territoriale da considerare nella programmazione strategica ed indicate le relative soluzioni e proposte di intervento. Una prima fase ha così dato luogo ad un documento (Documento strategico: una proposta per il confronto) costruito con la partecipazione e la condivisione di altre Direzioni generali regionali (Territorio e Urbanistica, Qualità dell'Ambiente, Infrastrutture, Industria, Presidenza, Agricoltura e Servizi Pubblica Utilità). Una seconda fase, in corso di svolgimento, la si vuole connotare come completamento del processo di definizione dei principali contenuti strategici del Piano territoriale regionale e si propone di realizzare un documento finale in grado di assumere il ruolo di strumento che esplicita la nuova dimensione del governo del territorio (delineata dalla proposta di legge in esame da parte del Consiglio regionale, luglio 2004) e sulla base del quale costruire il processo di partecipazione, programmazione e pianificazione, condiviso all'interno della Regione nonché pubblicizzato, conosciuto e dibattuto all'esterno dell'Ente.

### Contenuti e metodologia

Il motivo conduttore del lavoro è il "sistema metropolitano", quale parte del sistema padano complesso (piemontese, lombardo, veneto), che interessa la Lombardia e, in particolare, le province di Varese, Como, Milano, Bergamo e Brescia.

Il sistema metropolitano è in questo senso considerato come un elemento centrale, forte, contraddistinto da positività ma anche da negatività sulle quali agire per articolare e spiegare l'esplicitarsi dei rapporti con gli altri temi.

I temi intersettoriali affrontati (Collegamenti internazionali e competitività regionale; La montagna; Aree marginali e nuove logiche di intervento; Integrazione delle politiche di tutela: i corsi d'acqua), oltre ad essere considerati in quanto sistemi che interagiscono con il sistema portante (Sistema metropolitano) sono indagati nelle proprie specificità e ragion d'essere.

Il documento è implementato attraverso un ulteriore spazio dedicato ad alcuni temi settoriali con caratteristiche fortemente trasversali, che interessano tutto il territorio regionale e che, per la loro specificità, interagiscono con tutti gli altri temi.

Si tratta dei temi relativi:

- al paesaggio, puntando ad individuare modelli migliorativi della qualità progettuale da proporre per il Piano territoriale regionale e ad una rilettura del vigente Piano paesistico;
- all'assetto idrogeologico, completando il quadro descrittivo dell'assetto della Regione e l'insieme dei progetti e dei programmi in corso, individuando le modalità con cui ogni singolo Piano territoriale di coordinamento provinciale affronta il tema e quali obiettivi/indirizzi si prefigurano, considerando il rapporto fra le caratteristiche idrogeologiche del territorio e il modello di sviluppo e prefigurando una implementazione del Piano di assetto idrogeologico al fine di individuare obiettivi che coniughino gli aspetti di prevenzione e valorizzazione territoriale;
- alla perequazione territoriale e alla compensazione, intesi come strumenti che, se riferiti al momento della pianificazione territoriale di livello regionale, si pongono principalmente come esigenza di riequilibrio delle scelte pianificatorie direttamente incidenti sul regime dei suoli.

### Le sperimentazioni in corso su ambiti pilota

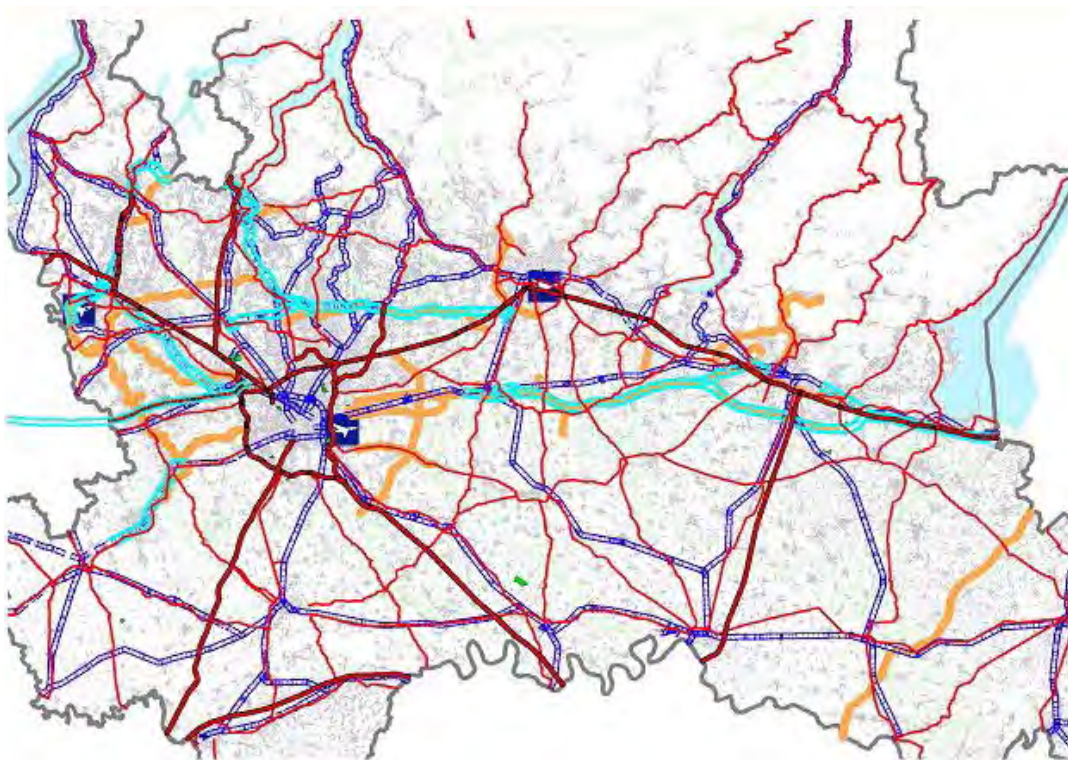
A mettere a punto temi e contenuti fondamentali del lavoro contribuiscono le sperimentazioni (dal punto di vista metodologico e della focalizzazione delle problematiche) che riguardano alcuni ambiti interessati da tre progetti pilota.

Il Corridoio 5, al fine di effettuare un'analisi critica (su alcuni aspetti parziali) degli effetti territoriali derivanti dall'attuazione degli interventi connessi all'attuazione del Corridoio est-ovest.

Si tratta di un tema molto dibattuto per il quale esistono molte valutazioni di carattere politico-strategico ma per il quale mancano concrete simulazioni degli effetti ipotizzabili sul sistema territoriale lombardo ed in particolare sul sistema metropolitano.

L'elaborazione del progetto tiene conto in particolare dei seguenti aspetti:

- il sistema dei collegamenti all'interno dell'area metropolitana presenta già notevoli criticità che in ogni caso devono essere affrontate per garantire un adeguato funzionamento del sistema;
- l'attuazione del Corridoio 5 rappresenta una occasione per promuovere il complesso sistema di opere che in ogni caso si rendono necessarie per il funzionamento del sistema metropolitano;
- al di là delle problematiche relative ai corridoi infrastrutturali da prevedere e potenziare, un tema rilevante è la progettazione dei nodi di accesso al corridoio V e la riorganizzazione dei sistemi produttivi e delle reti di relazioni territoriali a livello transregionale.



**Regione Lombardia**  
Territorio e Urbanistica



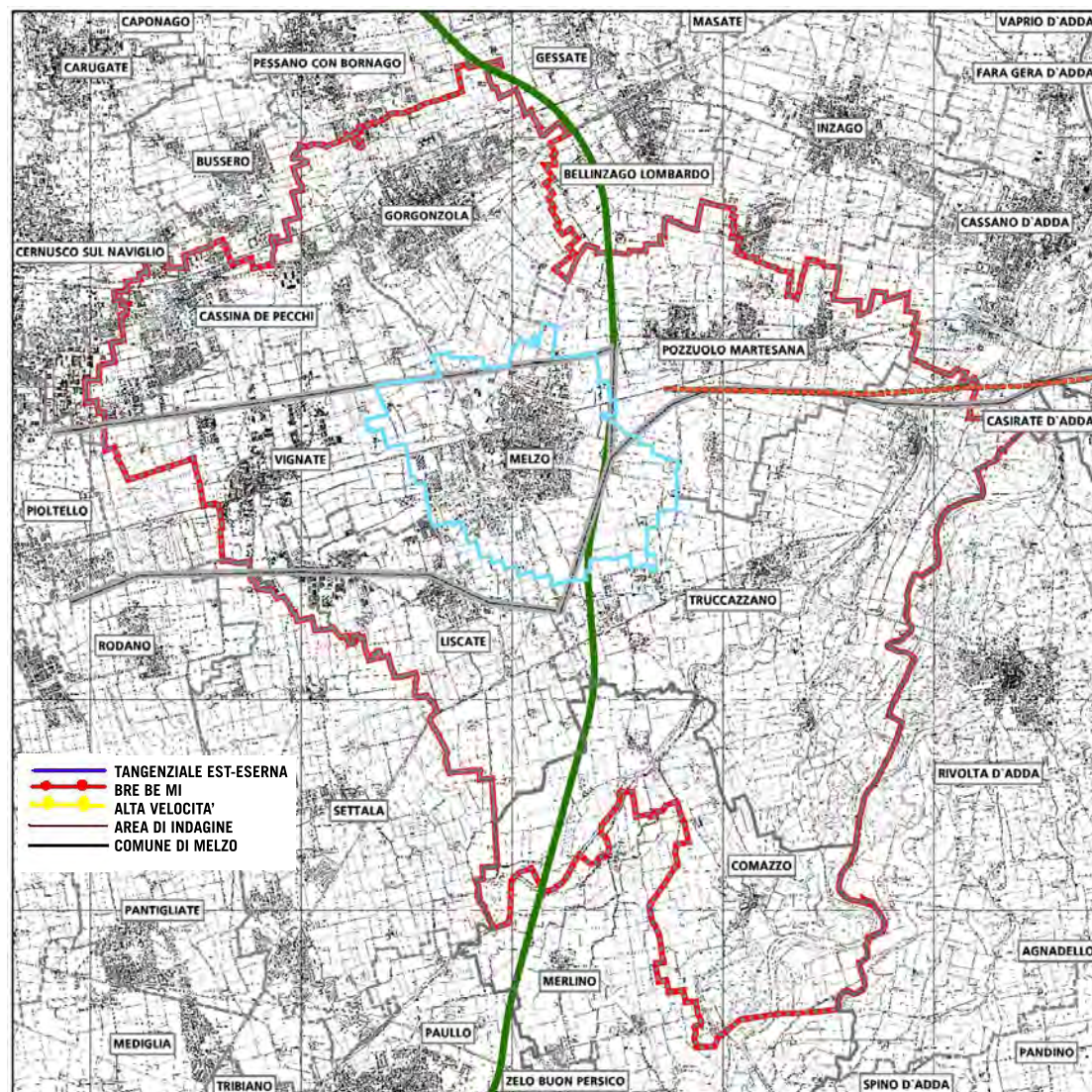
**CORRIDOIO 5**

- Infrastrutture in progetto soggette a V.I.A.
- Strade e autostrade
  - Ferrovie
- Infrastrutture esistenti
- Autostrade
  - Strade statali
  - Strade provinciali
  - Rete ferroviaria
- Urbanizzato (dusaf)
- Polo fieristico esterno
  - Progetti di sviluppo urbano e industriale (opere soggette a V.I.A. o verifica)
  - Aeroporti

Schema della rete delle infrastrutture esistenti ed in progetto nel Corridoio 5.

Il Nodo di Melzo, inteso come l'area interessata dal tavolo interistituzionale Martesana - Adda del Piano terri-

toriale di coordinamento della Provincia di Milano, vede la compresenza di progetti per nuove infrastrutture di trasporto su un territorio ad alta urbanizzazione, che pongono questioni di *governance* e di programmazione e di pianificazione di non semplice inquadramento a livello urbanistico, economico, legislativo e amministrativo, a causa della complessità e molteplicità degli interessi in gioco. Gli ambiti di interesse che vengono coinvolti dalla realizzazione di interventi infrastrutturali sono, infatti, molteplici e vanno dall'impatto a livello paesaggistico e ambientale a quello sull'utilizzo dei suoli, con ricadute sui prezzi immobiliari, dal miglioramento dei livelli di servizio offerto alla popolazione, all'opportunità di localizzazione di attività produttive.



Il nodo infrastrutturale di Melzo.

La metodologia di analisi si propone di studiare in modo sistemico l'area e in particolare:

- l'inquadramento nel più ampio contesto del Corridoio 5;
- i processi decisionali, sia quelli conclusi che hanno portato all'approvazione di alcuni interventi (Alta Velocità), sia quelli ancora in atto (Brebemi, Tangenziale est esterna), al fine di individuare i nodi intervenuti nei processi decisionali e le cause principali, analizzando come sono stati affrontati finora e proponendo modalità efficaci per la loro risoluzione in futuro;
- il ruolo degli Enti locali e della Regione nel percorso decisionale e l'efficacia del dialogo interistituzionale;
- le soluzioni operative già raggiunte e le modalità di compensazione degli impatti avviate; le differenti possibilità (in termini di linee d'azione) che si aprono nel caso di soluzioni ancora da individuare;
- gli effetti sul sistema territoriale, in particolare riguardo alla promozione e realizzazione di interventi di sviluppo di rilevanza sovracomunale .

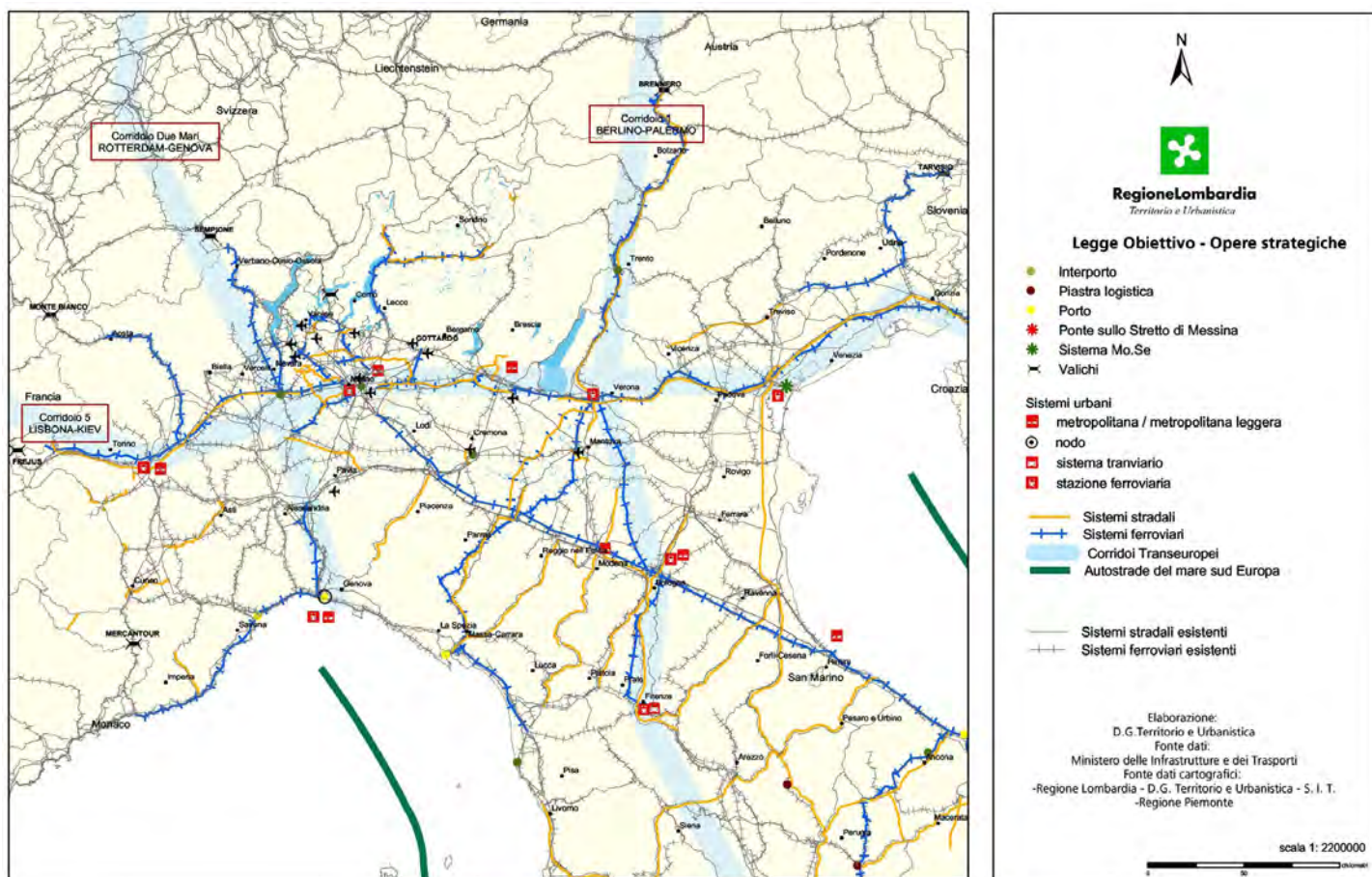
Il sistema dei laghi lombardi e le aree di confine, finalizzato ad analizzare e proporre soluzioni operative rispetto a due problemi particolarmente significativi nel contesto della pianificazione territoriale regionale.

Il primo problema riguarda il ruolo di notevole rilievo che il sistema dei laghi lombardi può svolgere nella futura strategia di riassetto territoriale, volta a rendere più attrattivo e competitivo il sistema lombardo. La questione si pone in termini nuovi come conseguenza delle grandi trasformazioni infrastrutturali previste dalle politiche europee (Corridoio 5, TiBre, e delle politiche transfrontaliere con la Svizzera). In questo contesto i grandi laghi lombardi con il loro ambiente di grande qualità, la loro ubicazione in punti nodali del sistema territoriale, la vicinanza ai sistemi urbanizzati più forti possono costituire una risorsa per la localizzazione di funzioni di eccellenza.

Il secondo problema è connesso al fatto che alcuni dei grandi laghi della Lombardia trovandosi ai confini del territorio regionale sono condivisi con altre Regioni (il lago Maggiore con il Piemonte e il lago di Garda con il Veneto) e addirittura con un altro Stato (il lago Maggiore e il lago di Lugano, con la Svizzera), oltre a ricadere sotto più Province. Questo determina problemi di pianificazione e *governance* territoriale ed ambientale complessi che dovrebbero essere affrontati nel Ptr attraverso soluzioni integrate e innovative, che possono essere utilizzate anche in altre situazioni analoghe.

In particolare sono considerati i seguenti temi:

- il ruolo attribuito in passato ai laghi lombardi (nel loro insieme e come realtà distinte, profondamente diverse) rispetto al modello di sviluppo della regione, ma anche alla realtà nazionale e internazionale;
- il quadro della situazione attuale per mettere in luce alcuni aspetti (situazione demografica, situazione abitativa, elementi di crisi e successo nell'economia, accessibilità e mobilità, questione ambientale dei laghi e dei fiumi) che hanno un peso particolarmente rilevante nell'area;



- i problemi dei confini con la formazione di un quadro degli elementi di coerenza e dei principali elementi di differenza e di potenziale conflitto che esistono con riferimento alle politiche nazionali (lago Maggiore e lago di Lugano), regionali (lago Maggiore e Lago di Garda) e provinciali di pianificazione e gestione dei laghi e del loro contesto territoriale;
- le risposte locali, provinciali, regionali, ecc. ai processi in corso da desumere da tutte le varie istituzioni che hanno responsabilità diretta di governo del territorio;
- gli scenari futuri, tramite i quali misurare le criticità e le potenzialità dell'area considerata rispetto alle risposte attuali e alle risposte che sarebbero invece opportune.

Le trasformazioni infrastrutturali nel sistema dei laghi lombardi.

### **L'attività di confronto**

Altro elemento importante nell'ambito del lavoro di costruzione del Piano territoriale regionale è rappresentato dalla divulgazione della prima versione del Documento strategico e dall'avvio del confronto. Tale attività di confronto ha, fra i suoi obiettivi prioritari, quello di iniziare ad attivare la partecipazione per la costruzione del Piano regionale.

Gli obiettivi del lavoro e i risultati attesi sono riconducibili ad una attività di riflessione scientifica, pubblicizzazione, confronto finalizzata alla stesura del Documento strategico definitivo che avrà poi un iter deliberativo.

Gli incontri, svoltisi entro l'estate 2004, si sono articolati in forme diverse a seconda dell'attività specifica cui erano riferiti:

- tavoli tecnici all'interno dei progetti pilota, ognuno con proprie modalità organizzative;
- seminari informativi e di confronto, per favorire lo sviluppo dei temi considerati, attivando un approfondito dialogo fra gli uffici specialistici della direzione. I contenuti esaminati sono stati quelli del paesaggio e dell'assetto idrogeologico, che, per la loro specificità, necessitavano della convergenza di contenuti condivisi. Per entrambi i seminari gli obiettivi principali erano rappresentati dall'esigenza di supportare l'attività di predisposizione del Ptr attraverso il coordinamento degli aspetti pluridisciplinari e la definizione di approfondimenti tematici specifici;
- seminari ad invito, per il confronto con una pluralità di soggetti portatori di visioni e interessi definiti. Entro l'estate 2004 sono state incontrate le Università lombarde e successivamente è stato promosso un confronto con le associazioni ambientaliste e di cultura d'area tecnico-territoriale e con gli istituti di ricerca.

Gli incontri sono stati tutti presieduti dall'Assessore al Territorio ed hanno visto la partecipazione di diverse Direzioni generali regionali.

### **Aspetti caratterizzanti il caso: il ruolo del Piano e il rapporto con gli altri strumenti di pianificazione**

Il Documento strategico per il Piano territoriale regionale è parte di una attività pluriennale voluta dalla Direzione generale Territorio e Urbanistica, che ha visto la partecipazione dell'Istituto di ricerca e di un gruppo di esperti, svoltasi quasi in contemporanea alla stesura e approvazione in Giunta del nuovo disegno di legge per il Governo del territorio, attualmente all'esame del Consiglio regionale.

Il progetto di legge, in linea con la riforma del Titolo V della Costituzione, ha prefigurato un sistema di pianificazione all'interno del quale ogni ente è responsabile delle proprie scelte e può confrontarsi con gli altri enti territoriale, in forma non gerarchica, ricorrendo ad uno strumento che contenga la propria "visione" del territorio e il proprio quadro di riferimento.

Per quanto riguarda la dimensione regionale, lo strumento individuato è il Piano territoriale regionale, piano strategico i cui contenuti sono indicati nel progetto di legge e sono in corso di sperimentazione nel lavoro esposto.

Come più sopra illustrato, il ruolo della partecipazione e della concertazione è componente essenziale del piano, il quale dovrà essere prefigurato come luogo e occasione di riferimento per il confronto e la definizione di "patti" fra soggetti portatori di interessi diversi.

Mettere in sinergia i diversi obiettivi settoriali della Regione e confrontarsi con le esigenze esterne e del territorio costituisce il principale obiettivo del futuro piano, il cui destino è, come evidente, legato alla prossima approvazione della legge.

Le elaborazioni presentate appartengono ad un percorso in parte già condiviso e divulgato in occasione del XXIV Congresso INU (Milano, giugno 2003).

**Testo a cura della Direzione generale Territorio e Urbanistica.**

**SOGGETTO CHE PRESENTA IL CASO IN MOSTRA**

Regione Lombardia

**IL CASO**

Strategie per il territorio: contenuti e modalità per la governance nella costruzione del Piano territoriale regionale

**CARATTERISTICHE DELL'AMBITO DI RIFERIMENTO**

Aree urbanizzate / aree non urbanizzate / ambiente naturale / rete infrastrutturale

**A QUALE TEMA DELLA 5 RUN SI RIFERISCE PREVALENTEMENTE**

Piani e quadri territoriali e metropolitani, fondi strutturali europei

**RIFERIMENTI**

<http://www.regione.lombardia.it>