

Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale

ADEGUAMENTO DEL PTCP ALLA SOGLIA REGIONALE DI RIDUZIONE DEL CONSUMO DI SUOLO



DOCUMENTO DI INDIRIZZI

15 aprile 2019

Il direttore del Settore Territorio
arch. Antonio Infosini

PROVINCIA DI MONZA E DELLA BRIANZA
Protocollo Interno N. 15722/2019 del 15-04-2019
Allegato 1 - Copia Del Documento Firmato Digitalmente

INDICE

Premessa	5
IL GOVERNO DEL CONSUMO DI SUOLO NEL PTCP VIGENTE	5
L'ATO BRIANZA E BRIANZA ORIENTALE E IL TAVOLO DI CONFRONTO CON REGIONE LOMBARDIA	6
Il tavolo Regione, Province e CMM su integrazione Ptr	7
INDIRIZZI	8
Aspetti generali	8
<i>Interazione tra livelli di pianificazione per il raggiungimento di obiettivi comuni</i>	8
<i>Definizione di consumo di suolo tra LR e Ptcp</i>	9
<i>Presidiare la transizione all'adeguamento del Ptcp</i>	9
Determinazione della soglia provinciale di riduzione del consumo di suolo	9
<i>Limite di sostenibilità territoriale di trasformazione</i>	9
<i>La carta del consumo di suolo. Supporto ai/dai comuni.</i>	9
<i>Monitoraggio delle riduzioni già effettuate dai PGT</i>	10
<i>Interventi pubblici e di interesse pubblico o generale di rilevanza sovracomunale</i>	10
Criteri provinciali per la riduzione delle previsioni a consumo di suolo e contesto socio-economico e ambientale	10
<i>Previsioni attuative interne al tessuto urbano consolidato</i>	10
<i>Reiterazione nel tempo di previsioni inattuate</i>	10
<i>Premialità/dissuasioni volte alla riduzione in ambiti afferenti il sistema paesaggistico del Ptcp</i>	10
<i>Sostenibilità delle trasformazioni in relazione alla rete di mobilità</i>	11
<i>Interventi di de-impermeabilizzazione e rinaturalizzazione di aree degradate e di aree incongrue</i>	11
<i>Rigenerazione</i>	12
<i>Criteri di sovracomunalità, diffusione dei benefici e ricadute d'impatto</i>	13
<i>Fragilità e vulnerabilità del territorio e dell'ambiente</i>	13
<i>Sviluppo delle attività produttive</i>	13
Partecipazione	14

PROVINCIA DI MONZA E DELLA BRIANZA
Protocollo Interno N. 15722/2019 del 15-04-2019
Allegato 1 - Copia Del Documento Firmato Digitalmente

Premessa

Ai sensi dell'art.5.2 della LR 31/2014, la Provincia deve provvedere all'adeguamento del piano provinciale alla soglia regionale di riduzione del consumo di suolo entro due anni dall'integrazione del Piano territoriale regionale (Ptr).

L'integrazione del Ptr è stata approvata dal Consiglio Regionale il 19 dicembre 2018. I termini per gli adempimenti provinciali decorrono dalla data di pubblicazione su Burl, avvenuta il 13 marzo 2019¹.

La necessità di adeguare il Ptcp ai sensi di legge, la rilevanza del tema uso del suolo e la sua trasversalità rispetto ai differenti sistemi (insediativo, paesaggistico-ambientale, agricoltura, mobilità, difesa del suolo) in cui è strutturato il piano provinciale è anche occasione per:

- **ribadire** la rilevanza degli aspetti strutturali del Ptcp (con particolare riguardo all'approccio qualitativo, alla tutela degli spazi aperti e agli strumenti per attuarli);
- **rafforzare** le politiche di sostegno alle attività produttive;
- **approfondire** aspetti (quantitativi e qualitativi) che possano indirizzare le scelte in materia di distribuzione delle soglie di riduzione del consumo di suolo, anche ottimizzando la contestuale predisposizione del PUMS (Piano urbano della mobilità sostenibile) per quanto riguarda la componente infrastrutturale di mobilità;
- **integrare** con prospettive di rigenerazione ecologicamente orientate.

In tal modo la Provincia intende orientare la variante non solo alla, seppur importante, attività di adempimento in materia di riduzione del consumo di suolo, ma anche ad un coordinato miglioramento dell'intero Ptcp.

IL GOVERNO DEL CONSUMO DI SUOLO NEL PTCV VIGENTE

La progettualità complessiva del piano territoriale di coordinamento vigente integra le diverse componenti (insediativa, paesaggistica, agricola, infrastrutturale, di difesa del suolo, ...) per il raggiungimento di obiettivi prioritari trasversali. Certamente l'attenzione posta alla tematica dell'uso del suolo rientra tra tali obiettivi.

Ai fini del "fare buon uso del suolo" il Ptcp ha messo in atto dispositivi prevalentemente volti alla tutela degli spazi aperti, spesso residuali in un contesto che vede la Provincia di Monza e della Brianza tra le province più urbanizzate d'Italia².

Per fare ciò il piano si è appoggiato, in punta di diritto, alle previsioni che la legge lombarda per il governo del territorio individua tra quelle aventi efficacia prescrittiva e prevalente³.

¹ Burl-Sac n.11 del 13 marzo 2019.

² Anche l'ultimo rapporto Ispra conferma Monza e Brianza la provincia più artificializzata d'Italia, con il 41% di suolo consumato; seguono Napoli (34%) e Milano (32%). Il consumo di suolo è derivato da foto-interpretazione di immagini satellitari su celle di 10 metro per lato; se il livello di artificializzazione di una singola cella è superiore al 50%, la stessa è ascritta a superficie impermeabilizzata. L'impermeabilizzazione, a differenza dei rapporti di anni precedenti, è poi distinta tra: permanente (edifici, strade asfaltate, parcheggi etc.) e reversibile (strade sterrate, cantieri, aree in terra battuta, campi sportivi). Ispra, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2018*.

La lettura operata da Regione Lombardia nell'ambito delle analisi finalizzate all'integrazione del Ptr attesta l'indice di urbanizzazione provinciale al 52,7% (21.279 ettari). Il dato non si discosta di molto da quello rilevato dal Ptcp approvato nel luglio 2013, ricavato da una elaborazione dei dati Dusaf 2009 (21.896 ettari).

³ Art.18 della LR 12/2005.

Il paesaggio degli spazi aperti e gli ambiti agricoli sono i pilastri su cui poggia il sistema delle tutele del suolo nel Ptcp.

Rispetto a scelte operate da altri piani, la Provincia di Monza e della Brianza non ha agito attraverso l'introduzione di limiti quantitativi al consumo di suolo, scegliendo diversamente di agire individuando arealmente dove non consentire la pianificazione di nuovi interventi (es. all'interno della rete verde di ricomposizione paesaggistica e/o degli ambiti vallivi) e, laddove fatti salvi (in rete verde) o consentiti (in ambiti di interesse provinciale), prevedendo misure compensative e/o mettendo in campo l'azione di coordinamento provincia-comune (intese istituzionali).

A questo approccio trasversale il Ptcp affianca indicazioni relative alla "Modalità di governo del consumo di suolo" (art.46 delle Norme del Ptcp) proponendo:

- una definizione degli interventi che determinano consumo di suolo ("...quando comporta la trasformazione del suolo da *non-urbanizzato* a *urbanizzato*...");
- indirizzi per la redazione dai Pgt (prevedere misure di compensazione territoriale per interventi a consumo di suolo, da valutare anche con riferimento agli impatti diretti e indiretti sulla risorsa: fertilità, permeabilità, stoccaggio carbonio organico);
- una proposta metodologica a sostegno della redazione dei piani comunali (*Linee guida per la determinazione del consumo di suolo alla scala comunale* di cui all'Allegato A).

Con riferimento alle azioni di coordinamento provincia-comune, la ricognizione predisposta dalla Direzione Territorio a dicembre 2018⁴ costituisce un primo atto di monitoraggio dell'attuazione degli strumenti messi in campo dal Ptcp; in relazione alle azioni implementate emerge, ad esempio, che le intese di pianificazione sottoscritte hanno portato ad una estensione della Rete verde di circa 660.000 mq e degli Ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico di circa 25.500 mq.

A tali esiti occorre tuttavia aggiungere anche quanto frutto delle scelte dei singoli comuni nell'ambito dei propri Pgt; particolarmente significativa appare l'estensione degli Ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico su aree che il Ptcp aveva compreso in Ambiti di interesse provinciale (circa 1,08 Km²) e l'estensione della Rete verde di ricomposizione paesaggistica: 2,11 Km² circa in esito all'estensione dei parchi regionali, 6,68 Km² circa in esito ad ampliamenti dei Plis - Parchi locali di interesse sovracomunale - Plis⁵.

L'ATO BRIANZA E BRIANZA ORIENTALE E IL TAVOLO DI CONFRONTO CON REGIONE LOMBARDIA

Già nel 2016 la Provincia è stata chiamata ad esprimersi in merito ad un primo adempimento posto in capo alla Regione dalla LR 31/2014: disaggregare i territori delle province e della città metropolitana in ambiti territoriali omogenei "in dipendenza dell'intensità del corrispondente processo urbanizzativo"⁶.

In tale occasione è stata proposta una prima sintesi dell'approccio utilizzato ai fini dell'integrazione del piano territoriale e una prima simulazione di applicazione dei criteri regionali alla scala provinciale.

Il territorio della Provincia di Monza e della Brianza è interamente inserito nell'ATO (ambito territoriale omogeneo) denominato "Brianza e Brianza Orientale", che si estende a nord oltre i confini provinciali, includendo n.40 comuni della Provincia di Lecco.

⁴ Provincia di Monza e della Brianza – Settore Territorio, "Contenuti di pianificazione da recepire nel Ptcp. Ricognizione", dicembre 2018.

⁵ Monitoraggio del Piano territoriale di coordinamento provinciale. Primo rapporto 2013-2017 (elaborazione degli indicatori, dicembre 2018).

⁶ Deliberazione di Consiglio Provinciale n.8 del 5 aprile 2016.

La definizione degli ATO nel Ptr discende dalla rilevata necessità di una maggiore articolazione territoriale “funzionale alla formulazione di criteri e indirizzi di maggior dettaglio per la pianificazione regionale e locale, e alla formulazione di strategie e obiettivi più aderenti alle differenti realtà territoriali”⁷.

I criteri per orientare la riduzione del consumo di suolo sono formulati dal Ptr per ogni provincia con riferimento a ciascuno degli ATO ricadenti in essa⁸.

Il tavolo Regione, Province e CMM su integrazione Ptr

Regione Lombardia ha attivato, sin dalle prime fasi di revisione del Ptr, una modalità partecipativa basata sul continuo confronto e verifica per costruire il consenso durante l'intero processo di redazione del piano.

Il Settore Territorio della Provincia di Monza e della Brianza ha partecipato sin dal 2015 al tavolo di confronto dedicato alla Province ed alla città metropolitana.

I lavori del tavolo stanno proseguendo anche ora che l'integrazione del Ptr è stata approvata ed è a tutti gli effetti vigente. La nuova fase di confronto vede ora Regione come ente “al servizio” delle province e di CM, alle quali spetta la seconda delle fasi di adeguamento pianificatorio prevista dalla legge regionale e la valutazione del corretto recepimento nei Pgt dei criteri e degli indirizzi del Ptr. Si tratta di momenti importanti sia per chiarimenti sui contenuti del Ptr, sia per un raffronto sulle opportunità metodologiche e sulle differenti strategie adottabili per adeguare i piani provinciali e i piani comunali.

⁷ Regione Lombardia, *Progetto di integrazione del Ptr ai sensi della l.r.31/14. Progetto di piano*, p.19.

⁸ Regione Lombardia, *Progetto di integrazione del Ptr ai sensi della l.r.31/14. Criteri per l'attuazione della politica di riduzione del consumo di suolo*, pp.55-145.

INDIRIZZI

Nel solco della soglia di riduzione delle previsioni a consumo di suolo determinata dal Ptr per la Provincia di Monza e della Brianza (soglia tendenziale 25-30% per previsioni a destinazione residenziale; 20% produttivo) e della eventuale ricollocazione delle previsioni nel rispetto del bilancio del consumo di suolo, delle indicazioni procedurali che l'integrazione del Ptr assegna a province e città metropolitana⁹ e dei criteri definiti per l'ATO di appartenenza, la Provincia è chiamata ad adeguare il proprio piano territoriale e a definire le soglie comunali (per singoli comuni o per gruppi di comuni) di riduzione.

L'adeguamento al Ptr è un'occasione importante che non deve essere affrontata "al minimo" come mero adempimento di legge. Ciò sia in ragione dell'estrema rilevanza del tema, sia per l'opportunità che tale adeguamento offre per rivedere/aggiornare alcuni contenuti del piano vigente, con particolare riferimento alla necessità di indirizzare con maggior forza le azioni urbanistiche alle azioni di rigenerazione urbana.

In questa ottica si ritiene fondamentale fornire alcuni primi contenuti che orientino l'impostazione tecnica della modifica del piano vigente e che presidino il periodo transitorio durante il quale Provincia svilupperà il proprio adeguamento di Ptcp ai contenuti della LR 31/2014.

Aspetti generali

Interazione tra livelli di pianificazione per il raggiungimento di obiettivi comuni

Al fini della politica di riduzione del consumo di suolo la provincia è chiamata a declinare i criteri regionali per l'intero territorio, riconoscendo la necessità di una visione unitaria al di sopra dei confini di competenza pianificatoria. Ciò significa superare la logica di divisione delle competenze specifiche di pianificazione e sviluppare un progetto che sappia riferirsi e dialogare con gli ambiti comunali governati dai Pgt e le aree regionali protette governate dai piani territoriali dei parchi.

Si ritiene obiettivo altrettanto fondamentale della revisione del Ptcp che la declinazione delle scelte di piano sia definita attraverso chiare indicazioni ai Comuni dei contenuti minimi sostanziali. Già il Ptcp vigente individua contenuti prevalenti e indirizzi con i quali i Pgt sono chiamati a confrontarsi; nell'articolato normativo del piano provinciale sono richiamati in sintesi alle voci "Contenuti minimi degli atti di Pgt". In relazione agli effetti urbanistici e ambientali delle scelte di Pgt appare evidente che i contenuti minimi hanno pesi tra loro molto differenziati; considerato che lo sviluppo dei contenuti minimi è la modalità attraverso cui si esplicita nel Pgt il rapporto tra i due livelli di pianificazione, potrebbe essere importante riflettere su una revisione che punti a selezionare quelli fondamentali per garantire la sostenibilità delle strategie locali e territoriali e il raggiungimento del traguardo previsto dalla Commissione europea di assicurare entro il 2050 l'azzeramento del consumo di suolo.

⁹ "La proposta di ripartizione della soglia provinciale alla scala d'ATO è formulata dalle Province e dalla CM in assonanza al metodo utilizzato dal Ptr per l'individuazione della soglia regionale, considerandone i medesimi elementi" (Regione Lombardia, Progetto di integrazione del Ptr ai sensi della l.r.31/14. Criteri per l'attuazione della politica di riduzione del consumo di suolo, p.21)

Definizione di consumo di suolo tra LR e Ptcp

Alla luce delle differenze tra la definizione di consumo di suolo definita dalla legge regionale e la definizione data (e utilizzata fino ad oggi) dal vigente Ptcp, si reputa importante ragionare non in un'ottica di *sostituzione* bensì di *diversificazione* o di *integrazione*:

- *diversificazione* (mantenere entrambe le definizioni per applicazioni diverse). Diversificare significa tenere conto che la definizione data dal Ptcp opera per finalità attuative del piano stesso (ad esempio ad applicare le prescrizioni previste per l'azione di coordinamento Provincia-Comuni per la pianificazione degli spazi liberi interni agli AIP - Ambiti di interesse comunale), diverse pertanto da quelle della LR;
- *integrazione* (individuare criteri provinciali per la riduzione delle previsioni a nuovo consumo di suolo che mettano in gioco anche previsioni interne al TUC - tessuto urbano consolidato). Integrare significa non escludere che possano essere significative riduzioni di previsioni insediative dei Pgt contenute nel Piano delle Regole, laddove la LR si riferisce unicamente alle previsioni contenute nei documenti di piano.

Presidiare la transizione all'adeguamento del Ptcp

Tenuto conto dei tempi stimati per il compimento del processo di variante (minimo un anno dall'avvio del procedimento per l'adozione), approfondire la possibilità di definire principi per orientare i Comuni che intendano adeguarsi al Ptr prima dell'adeguamento del Ptcp (art.5 LR 31/2014).

Determinazione della soglia provinciale di riduzione del consumo di suolo

La determinazione della soglia provinciale di riduzione del consumo di suolo deve essere stabilita tenendo conto degli esiti della declinazione alla scala territoriale del metodo indicato dal Ptr rispetto i quadri della misura (indice di urbanizzazione territoriale; previsioni a consumo di suolo; fabbisogno abitativo/servizi/produttivo) della qualità (sistemi dei valori ambientali, paesaggistici, agronomici e insediativi, inclusi il ruolo territoriale e il grado di infrastrutturazione) e della rigenerazione.

Limite di sostenibilità territoriale di trasformazione

La definizione della soglia deve misurarsi con un limite di sostenibilità territoriale di trasformazione, riferito all'offerta dei servizi, al funzionamento della rete di trasporto/viabilistica e alla qualità ambientale valutati non alla scala del singolo comune, ma a quella di ATO e Provinciale. In sostanza occorre assumere il tema "sostenibilità" come fabbisogno territoriale da soddisfare, laddove è invece tendenzialmente posto come contenuto/indicatore di verifica della praticabilità dei fabbisogni territoriali rilevati ed espressi attraverso i piani di governo del territorio.

La carta del consumo di suolo. Supporto ai/dai comuni.

Al fine di operare scelte fondate su dati il più possibile vicini allo stato reale dell'offerta dei Pgt si ritiene importante esplorare la possibilità di anticipare, attraverso la collaborazione diretta di comuni, la trasmissione dei dati funzionali alla redazione della carta del consumo di suolo prevista dalla LR. Ciò da un lato può costituire un supporto a servizio dei comuni che devono provvedere, entro un anno dall'entrata in vigore del Ptr, alla trasmissione a Regione delle informazioni relative al consumo di suolo nei Pgt (monitoraggio), dall'altro consentirebbe di avere un quadro più realistico delle previsioni già attuate e di

quelle per le quali sono stati approvati/convenzionati gli strumenti urbanistici attuativi ai fini dell'adeguamento Ptcp.

Monitoraggio delle riduzioni già effettuate dai PGT

Ai fini della distribuzione delle soglie è importante tenere conto dei Comuni che già hanno scelto, attraverso i PGT, di ridurre previsioni insediative successivamente alla LR. È inoltre importante verificare quali Comuni sono intervenuti in tal senso (e in modo quantitativamente significativo) anche prima dell'entrata in vigore della LR, anticipandone lo spirito e gli obiettivi.

Interventi pubblici e di interesse pubblico o generale di rilevanza sovracomunale

Tenuto conto della DGR XI/1141 del 14/01/2019, particolari approfondimenti devono essere effettuati per le previsioni che si configurano di interesse pubblico sovralocale. La materia è stata poco indagata dal piano vigente (fatta eccezione per la nuova viabilità di interesse sovralocale) ed è necessaria sia ai fini della politica di riduzione del consumo di suolo, sia ai fini della definizione dei criteri provinciali di riduzione.

Criteri provinciali per la riduzione delle previsioni a consumo di suolo e contesto socio-economico e ambientale

Previsioni attuative interne al tessuto urbano consolidato

Tenuto conto della scarsità di suolo libero residuo nel territorio della Brianza, appare interessante tenere aperta la possibilità di computare tra le riduzioni del consumo di suolo anche quelle che interessano previsioni di interventi di nuova urbanizzazione interni al TUC – tessuto urbano consolidato – governato dal Piano delle Regole del Pgt. In tal caso, occorre definire criteri che consentano di individuare quali caratteristiche connotative contraddistinguano questa specifica fattispecie (es. assoggettamento a pianificazione attuativa, caratteristiche dimensionali, caratteristiche posizionali, continuità con spazi aperti tutelati, ...).

Reiterazione nel tempo di previsioni inattuuate

Anche in relazione al punto precedente, alcuni approfondimenti e conseguenti riflessioni devono essere dedicate alla casistica delle previsioni dei Pgt assoggettate a pianificazione attuativa reiterate negli anni e da piani diversi e rimaste inattuuate.

A ciò si aggiunge il tema dei piani attuativi su aree libere (sia esterne che interne al tessuto urbano consolidato) già convenzionati, sovente prorogati e in taluni casi prossimi alla scadenza che ancora non hanno dato luogo alla realizzazione degli interventi previsti o hanno generato realizzazioni solo parziali; è importante comprenderne l'entità (in termini di superfici e di scadenze temporali) e conoscerne la localizzazione perché possano essere anch'essi rivalutati nell'ambito delle scelte di riduzione delle previsioni a consumo di suolo da parte dei Comuni.

Premialità/dissuasioni volte alla riduzione in ambiti afferenti il sistema paesaggistico del Ptcp

Per la definizione dei criteri provinciali di riduzione, tenuto conto di quelli definiti dal Ptr per l'ATO di riferimento, è importante che gli elementi qualitativi regionali siano integrati dai capisaldi del Ptcp in materia di tutela del paesaggio. Per questa ragione può essere utile introdurre forme di "pesatura" diversificata delle

superfici in riduzione in ragione della loro localizzazione; in altri termini assegnare un peso differente di incidenza territoriale può essere inteso come l'introduzione di criteri premiali (o dissuasivi) tesi a:

1. incoraggiare la riduzione di previsioni a consumo di suolo
 - fatte salve in RV – Rete verde di ricomposizione paesaggistica (incluse quelle interne alle aree regionali protette);
 - ipotizzate in AIP – Ambiti di interesse provinciale (anche oggetto di intese provincia-comuni già formalizzate);
 - interferenti con corridoi primari della RER – Rete ecologica regionali o con altri elementi costitutivi della stessa;
2. promuovere previsioni/interventi di de-impermeabilizzazione e rinaturalizzazione dei suoli, sia di aree degradate o incongrue, sia di spazi pubblici o semi-pubblici.

Sostenibilità delle trasformazioni in relazione alla rete di mobilità

Alla luce dello stato di criticità del sistema viabilistico allo stato di fatto, in termini di traffico, la sostenibilità delle trasformazioni non può prescindere da una puntuale verifica che tenga conto della scala territoriale nella quale si riverberano, sommandosi, gli effetti anche di micro-interventi. A ciò si aggiunge che la mancanza di regolamentazione nei piani di governo del territorio delle intersezioni e degli accessi sulle strade di primo e di secondo livello della rete gerarchica ha incidenze negative sul funzionamento complessivo e non consente di valutare le conseguenze delle previsioni locali alla scala territoriale. I criteri di riduzione (o di ricollocazione delle previsioni nel rispetto del bilancio del consumo di suolo) devono pertanto assumere come discriminante la sostenibilità dei carichi urbanistici indotti, con particolare riferimento agli insediamenti produttivi ed alla mobilità di traffico operativo, e una attenta progettualità degli innesti. Approfondimenti conoscitivi dedicati (anche attraverso il PUMS) potranno, se necessario, indurre revisioni del Ptcp.

L'esperienza maturata attraverso le valutazioni di compatibilità dei Piani di governo del territorio ha messo in evidenza che il tema non può essere affrontato adeguatamente alla sola scala comunale, anche tenuto conto dello scenario definito dal Ptcp; si ritiene quindi importante, a sostegno delle scelte urbanistiche comunali ed al fine di garantire il miglior funzionamento della rete viabilistica alla scala sovracomunale, farsi carico dell'affinamento del quadro conoscitivo e di una modellizzazione del sistema che assuma lo stato di fatto e gli stati previsionali vigenti e che possa supportare/indirizzare sia eventuali revisioni del quadro strategico contenuto nel Piano territoriale, sia le scelte dei Comuni in fase di revisione dei Pgt.

Oltre all'opportunità del parallelo percorso tra revisione del Ptcp ed elaborazione del PUMS provinciale, sarebbe importante affrontare il tema anche attraverso un approccio ITS (Sistemi di trasporto intelligenti)¹⁰; la Provincia potrebbe promuovere e coordinare un progetto, in co-partecipazione con i comuni, per la costruzione della banca dati delle infrastrutture.

Interventi di de-impermeabilizzazione e rinaturalizzazione di aree degradate e di aree incongrue

Considerata l'elevata diffusione sul territorio provinciale di ambiti di degrado (anche di limitate estensioni) e di opere incongrue rispetto al contesto (spesso naturale) in cui si inseriscono, è fondamentale inserire tra le modalità di operare riduzione delle previsioni a consumo di suolo interventi di de-impermeabilizzazione e rinaturalizzazione (anche attraverso iniziative frutto di accordi o intese).

¹⁰ Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Decreto 1 febbraio 2013 "Diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti (ITS) in Italia.

Sul tema si è espressa la Giunta regionale che, ai sensi dell'art.4, comma 9 della LR31/2014, ha approvato i criteri per l'identificazione nei Pgt delle opere edilizie incongrue presenti nel territorio agricolo e negli ambiti di valore paesaggistico (DGR X/5832 del 18/11/2016).

La Provincia di Monza e della Brianza, in partenariato con n.11 comuni (in maggioranza consorziati con il Plis Grugnotorto Villosesi) ha promosso la partecipazione al bando europeo UIA 04-194 (Urban Innovative Actions) che ha assunto, sin dal titolo, il tema dell'incongruo come spazio di azione partendo da quelle situazioni che *"compromettono 1) la qualità del paesaggio agricolo residuo e, conseguentemente, 2) la capacità delle aree agricole residue di fornire adeguati servizi ecosistemici, irrinunciabili a fronte dell'elevato tasso di urbanizzazione"*. La sfida del progetto, che a marzo 2019 ha superato positivamente la prima fase di valutazione, è dunque quella di rinnovare il sistema di *governance* e di pratiche in modo da ridurre l'impatto generato dall'uso incongruo e da prevenire l'effetto di urbanizzazione delle aree al contorno¹¹.

Rigenerazione

Al fine del soddisfacimento di fabbisogni pregressi e/o insorgenti, tenendo saldo l'obiettivo del consumo di suolo a bilancio zero, la LR 31/2014 e la correlata integrazione del Ptr, individuano nel riuso del patrimonio edilizio esistente – incluse le aree urbanizzate dismesse o sottoutilizzate e i siti da bonificare – l'ambito di azione da privilegiare.

Rigenerazione è la parola chiave; con essa ci si riferisce ad un approccio che unisce a *riuso e riqualificazione* di spazi ed edifici obiettivi a tutto campo che sappiano cogliere i cambiamenti sociali ed economici in atto e dare risposte a nuove domande di abitare, di produrre e di servizi. La sfida è quella di individuare strategie e strumenti in grado di innescare un processo diffuso di recupero del territorio che possa attrarre/generare investimenti e sostenere una nuova fase di sviluppo ove le tematiche ambientali siano riconosciute come imprescindibili.

In aggiunta ai luoghi tradizionalmente individuati quali motori di rigenerazione (in particolare le grandi aree dismesse) ed agli strumenti che negli ultimi venti anni hanno costituito per la maggiore l'occasione di interventi innovativi (i cosiddetti programmi complessi, spesso sostenuti dai fondi europei), che molto hanno messo alla prova/in discussione la priorità del piano urbanistico generale, oggi sembra farsi strada una nuova consapevolezza. Si tratta di fondare (per la disciplina urbanistica) una nuova fase che rimetta al centro i piani di governo del territorio per diffondere le pratiche di rigenerazione, fino ad oggi soprattutto episodiche, ai tessuti consolidati della città contemporanea.

Alcune riflessioni possono essere mosse a partire dalla considerazione che il patrimonio edilizio e infrastrutturale (pubblico e privato, residenziale e produttivo):

- è soggetto a decadimento fisico;
- potrebbe non corrispondere più alle esigenze/fabbisogni espressi in ragione di una nuova articolazione e differenziazione della domanda di soluzioni abitative (pluralizzazione dei nuclei famigliari, nuove espressioni del disagio sociale ed economico, nuovi stili di vita e modi d'uso della città e dei luoghi, ...) o di nuove forme di produzione e di tecnologie di produzione;

¹¹ INCONGRUO - INnovative CONnessioni per il GRUgnotortO. Il progetto "mira alla riqualificazione delle aree/usi incongrui per la salvaguardia del paesaggio e degli spazi agricoli del territorio a cavallo tra la Città Metropolitana di Milano e la Provincia di Monza e Brianza, uno dei territori più urbanizzati in Europa. [...] Il partenariato comprende 11 Comuni, il Parco, la Provincia di MB, enti di ricerca scientifica, università e associazioni ambientaliste". L'obiettivo finale del complesso delle azioni previste consiste nell'innescare e nel rendere prassi per i Comuni processi di delocalizzazione di opere e usi incongrui, ripristinando la funzionalità ecosistemica e la conservazione della biodiversità in modo non solo da aumentare la funzionalità e i servizi ecosistemici, ma anche da migliorare la qualità dell'ambiente urbano ai margini, riorganizzando e razionalizzando la localizzazione degli usi e delle opere in luoghi più idonei rispetto al contesto e perché dotati di reti e di servizi comuni. Output di progetto sarà l'individuazione di strumenti e procedure che i Comuni potranno adottare per delocalizzare opere e usi incongrui.

- è sovente inadeguato a dare risposte ai sempre crescenti obiettivi di sostenibilità ambientale.

La Provincia è chiamata, anche attraverso il proprio strumento di coordinamento per il governo del territorio e tenuto conto dei contenuti sviluppati nel Ptr, a farsi carico degli obiettivi di rigenerazione.

Criteri di sovracomunalità, diffusione dei benefici e ricadute d'impatto

Occorre individuare quali criteri (quantitativi, localizzativi e funzionali) caratterizzano un programma/intervento di livello sovracomunale e quale il "bacino" di riferimento anche ai fini della condivisione di benefici (soddisfacimento fabbisogno, recupero del degrado, offerta di servizi) e della compensazione delle ricadute d'impatto (anche in relazione all'applicazione di quanto previsto all'art.44.19 della LR 12/2005 in merito all'utilizzo degli oneri di urbanizzazione per misure mitigative o compensative).

Fragilità e vulnerabilità del territorio e dell'ambiente

In un territorio fortemente urbanizzato come quello della Brianza, ai temi più classicamente attinenti alla difesa del suolo (dissesto idrogeologico) ed alla dimensione del rischio (sismico, d'incendio, di incidente rilevante, ...) si aggiungono nuove fragilità climatiche¹² ed ecosistemiche. In particolare è stata dimostrata la correlazione tra innalzamento delle temperature in ambito urbano (isole di calore¹³) e grado di impermeabilizzazione del suolo. Numerose sono le strategie promosse a livello di soluzioni costruttive e di progettazione urbana a vari livelli, in particolare riconducibili alle cosiddette infrastrutture verdi e blu.

La sfida potrebbe essere per la Provincia quella di individuare, magari ispirandosi ai Piani di adattamento locali, alcuni interventi di scala territoriale in grado di apportare/avviare miglioramenti ambientali (microclima, livelli di inquinamento, invarianza idraulica e idrologica, ...).

Tali interventi si configurerebbero come una nuova modalità di pensare alle compensazioni, svincolandole dalla correlazione diretta e contingente con azioni di trasformazione del suolo. A titolo esemplificativo si richiama la realizzazione di pozzi di assorbimento del carbonio per la mitigazione del cambiamento climatico.

Sviluppo delle attività produttive

Posto che all'idea di sviluppo urbano non corrisponde più il concetto di espansione del suolo urbanizzato, alle esigenze espresse dalle attività produttive deve tuttavia poter essere prestata particolare attenzione. Si ritiene di rafforzare la possibilità che il bilancio di consumo di suolo possa essere garantito a livello territoriale e non dal comune interessato dall'intervento. A tale scopo occorre approfondire quali modalità/meccanismi

¹² "I cambiamenti climatici rappresentano e rappresenteranno in futuro una delle sfide più rilevanti su scala globale. I risultati dell'ultimo rapporto di valutazione dell'IPCC AR5-WGIII (IPCC 2014a) evidenziano che l'Europa meridionale e l'area mediterranea nei prossimi decenni dovranno fronteggiare gli impatti più significativi dei cambiamenti climatici e saranno fra le aree più vulnerabili del pianeta. L'innalzamento delle temperature, l'aumento della frequenza degli eventi estremi (siccità, ondate di calore, precipitazioni intense) e la riduzione delle precipitazioni annuali rappresentano gli indicatori di impatto più rilevanti per l'Europa meridionale. Inoltre, i cambiamenti climatici potrebbero amplificare le differenze fra regioni e fra Nazioni in termini di qualità di risorse naturali, ecosistemi, salute e condizioni socio-economiche.

Per far fronte a questa problematica, le politiche climatiche adottate a livello internazionale hanno individuato come elementi fondamentali sia la riduzione delle emissioni di gas serra, sia l'adattamento agli impatti dei cambiamenti climatici. Nel corso degli ultimi anni, è emersa in particolare la necessità di promuovere a vari livelli e scale l'adozione di strategie e azioni di adattamento ai cambiamenti climatici." CMCC - Centro Euro-Mediterraneo sui cambiamenti climatici, *Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC). Prima stesura per la consultazione pubblica*, luglio 2017, p.9.

¹³ "La presenza di agglomerati urbani importanti rischia di enfatizzare le ondate di calore innescando effetti di isola di calore urbano. Le ondate di calore severe contraggono la mobilità non motorizzata (pedoni e ciclisti), mettono alla prova i mezzi con motori termici oltre ad esaltare i consumi energetici dovuti alle molteplici azioni di raffrescamento (auto, mezzi pubblici, stazioni, aeroporti). Le sedi stradali, o le parti asfaltate (piazzali di manovra nei porti e negli interporti, piste aeroportuali), vengono sottoposte a cicli di surriscaldamento tali da degradarne le caratteristiche tecniche e funzionali. Le strade ferrate (tranvie e ferrovie) rischiano dilatazioni, seppur marginali, sufficienti a modificare l'assetto dei binari con conseguente rischio di deragliamenti o più facilmente di rallentamenti." CMCC - Centro Euro-Mediterraneo sui cambiamenti climatici, *Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC). Prima stesura per la consultazione pubblica*, luglio 2017, p.70.

possano essere previsti per rendere possibili interventi richiesti dalle attività produttive (in particolare quando si configurano in variante agli strumenti urbanistici e operano attraverso le procedure previste dalla normativa dello Sportello unico per le attività produttive) garantendo la conformità rispetto ai temi del bilancio del consumo di suolo senza derogare alla soglia di riduzione dello stesso. Occorre al tal fine contemperare l'obiettivo "soglia provinciale di riduzione del consumo di suolo" con gli obiettivi/esigenze di sviluppo delle imprese, ad esempio:

- individuando attraverso il Ptcp "aree di riserva" in cui la previsione di riduzione è direttamente funzionale a garantire il bilancio del consumo di suolo;
- dando indicazioni/possibilità ai Comuni di individuare tali aree di riserva attraverso i Pgt;
- computando, direttamente in fase di individuazione della soglia provinciale di riduzione dedicate, una "quota di riserva".

Si ritiene inoltre particolarmente interessante, anche al fine della verifica del bilancio "zero consumo" promuovere una correlazione diretta tra interventi produttivi e interventi di de-impermeabilizzazione e rinaturalizzazione di aree degradate e/o di aree incongrue.

Partecipazione

Il coinvolgimento dei Comuni e degli enti gestori delle aree regionali protette nel processo di adeguamento del piano territoriale è prioritario.

Il processo deve comunque essere strutturato anche in funzione di un programma partecipativo che, in fasi differenti di elaborazione, si avvalga del coinvolgimento di soggetti diversi e di adeguate forme di partecipazione (es: fase propositiva, fase di valutazione delle proposte in relazione allo stato di avanzamento), oltre a quanto già previsto per la VAS (valutazione ambientale strategica).

È inoltre importante concepire la partecipazione al processo anche in termini di reciproci supporti operativi tra i soggetti istituzionali coinvolti. Tale modalità di coinvolgimento può essere particolarmente proficua sia in fase di decisione degli approfondimenti conoscitivi necessari, sia per l'elaborazione degli stessi.