

protocollo

approvazione

delibera C.C.
del

adozione

delibera C.C. n. 125
del 12.12.2013

PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO

L.R. 11.03.2005 n. 12



Comune di SEREGNO

Provincia di Monza e Brianza

DOCUMENTO DI PIANO
LO SCENARIO STRATEGICO con individuazione modifiche

data: GIUGNO 2014

agg.:

PGT

PARTE 2°

LO SCENARIO STRATEGICO DI PIANO

6.0 Individuazione degli obiettivi

6.0.1 Il quadro di riferimento

L'indagine riconoscitiva e conoscitiva svolta ai capitoli precedenti consente di avere un quadro sufficientemente chiaro in merito alle trasformazioni che hanno interessato sia la città di Seregno sia l'area più vasta cui Seregno, per motivi storici, culturali, economici, per tradizione appartiene.

Abbiamo già avuto modo di evidenziare come, nel periodo storico che stiamo vivendo, non si possa più prescindere dal contesto di appartenenza per definire gli obiettivi strategici di sviluppo di una comunità; ciò comporta la necessità di allargare l'orizzonte di riferimento e estendere lo sguardo ad un'area più ampia conscì che la complessità dei problemi che siamo costretti ad affrontare e cercare di governare impongono un approccio di area vasta perché solo in questo modo si può pensare di percepire, e quindi di governare, i fenomeni e le trasformazioni territoriali (quindi sia di natura endogena che esogena) che si possono generare.

Dall'indagine riconoscitiva e conoscitiva sono emersi chiaramente i punti di forza e i punti di debolezza dell'area brianzola così come , riferendosi prevalentemente alle dinamiche socio-economiche sviluppatesi a livello locale, e alle conseguenti trasformazioni verificatesi a livello urbano, i punti di forza e di debolezza della città di Seregno.

Tutte le analisi effettuate evidenziano come, accanto al problema dell'"identità urbana" di Seregno sia sempre fortemente presente il tema della "centralità" che il comune di Seregno riveste all'interno del territorio della Brianza centrale e dell'intera fascia a nord della metropoli milanese; non è casuale che diversi servizi presenti a

Seregno posizionino la loro offerta a un livello di risposta verso esigenze non solo di tipo locale ma anche di valenza territoriale; da qui il ruolo di "polo attrattore" assunto da Seregno nel contesto di area vasta, ruolo che gli deriva proprio dalla presenza di una pluralità di servizi e funzioni.

Seregno ha inoltre un'altra grande potenzialità: un centro storico e commerciale fortemente connotato e dotato di una notevole capacità attrattiva, uno spazio ancora vissuto come luogo di residenza, in cui convivono e si integrano però diverse funzioni (commerciale, artigianale, terziaria, pubblici servizi) la cui commistione è favorita e incentivata dalla natura fisica dei luoghi.

Questo addensarsi in una porzione ristretta di territorio di una accentuata differenziazione di servizi ne costituisce la caratteristica saliente e precipua, lo rendono luogo intensamente frequentato e, di conseguenza, anche congestionato in quanto il sistema dei servizi in esso presente è in grado sia di dare risposte ai problemi quotidiani della comunità sia di incentivare e incrementare le spinte attrattive dall'esterno.

Ma Seregno, come molte altre realtà brianzole, è un territorio cresciuto in fretta sotto la spinta di una grande capacità imprenditoriale e di uno sviluppo forte delle piccole e medie imprese; fortunatamente questa crescita ha risparmiato alcune zone periferiche consentendo da un alto la conservazione di alcune caratteristiche del sistema ambientale-paesaggistico e la sopravvivenza, anche se ridotta, dell'attività agricola a livello locale, dall'altro impedito di fatto la saldatura con i nuclei urbani confinanti (che si è verificata solo lungo alcune direttrici di collegamento)

Grandi opportunità ma anche nodi da risolvere nel sistema della mobilità con le inevitabili e indubbie conseguenze che ciò comporterà nella definizione del ruolo di Seregno nel sistema policentrico lombardo. ~~non è un caso che il PTCP della Provincia di Monza e Brianza formuli, in corrispondenza della stazione di Seregno, la previsione di un nodo di interscambio con caratteristiche di intermodalità di eccellenza, cioè un nodo in grado di garantire interscambi tra servizi di valenza internazionale, nazionale~~

Piano di Governo del Territorio del Comune di Seregno

~~e regionale e che a tale scopo detta zona debba essere completata e integrata con opportune dotazioni infrastrutturali.~~

A questo proposito si evidenzia la necessità che l'Amministrazione Comunale proceda ad una revisione e aggiornamento del Piano Urbano del Traffico vigente in quanto elemento non secondario per il conseguimento degli obiettivi di seguito indicati.

La sfida che Seregno ha davanti e che deve essere in grado di raccogliere è duplice: da un lato quella di non lasciarsi sfuggire le favorevoli occasioni che le si prospettano, derivanti sia dalle grandi potenzialità insite nel sistema sociale, culturale e economico che ne ha caratterizzato la crescita nel secolo scorso sia dalla nuova impostazione definita a livello europeo che individua nel "sistema policentrico" il mezzo principale per favorire e incentivare la coesione, la crescita e lo sviluppo territoriale; dall'altro sapere cogliere questa sfida senza ulteriormente compromettere le aree non ancora interessate dalla trasformazione e quindi innescando un processo di autorigenerazione della città senza innescare ulteriori spinte verso le aree periferiche.

6.0.2 I principi generali del PGT

La pianificazione comunale a Seregno intende conformarsi ai principi generali assunti dalla riforma urbanistica regionale (sostenibilità, sussidiarietà, cooperazione, flessibilità, partecipazione, monitoraggio) e si pone come esperimento di pianificazione integrata finalizzata a garantire il coordinamento delle istanze locali con il quadro della pianificazione provinciale.

6.0.3 Il percorso per la definizione degli obiettivi strategici

Il percorso per la definizione degli obiettivi strategici di piano è stato condotto nel solco e/o nel rispetto dei seguenti elementi:

- le iniziative da tempo avviate a Seregno, iniziate con la "Ricerca/intervento per la definizione della visione dello sviluppo futuro di Seregno attraverso un percorso partecipativo", che hanno visto come principale elemento caratterizzante

l'interazione fra tutti gli attori principali delle politiche urbane e il coinvolgimento dell'intera comunità locale

- la partecipazione dei cittadini e delle forze economiche e sociali nella elaborazione, nella seconda metà degli anni '90, del "Documento strategico per la redazione della variante generale al P.R.G."
- il processo partecipativo, attivato nella fase preliminare alla redazione del P.G.T., che ha permesso al cittadino comune oltre che ai diversi attori sociali di assumere un ruolo attivo e propositivo
- l'indagine riconoscitiva e conoscitiva svolta ai capitoli precedenti che ha evidenziato la consapevolezza dei punti di forza e di debolezza del territorio, le opportunità che possono essere colte e le criticità che possono essere mitigate alla luce della situazione consolidata e delle azioni che sono state attivate o che saranno messe in essere nel breve-medio termine
- gli incontri intercorsi in sede di elaborazione della VAS con i principali attori socio-economici locali
- gli indirizzi e le prescrizioni contenute nei piani d'area vasta e di livello sovra comunale (PTR, PTPR, PTCP)
- le linee guida di indirizzo politico per la redazione del P.G.T. di cui alle risoluzioni approvate dal C.C. in data 22 Dicembre 2010 e 22 Febbraio 2011.

6.1 Gli obiettivi strategici di scala locale

Tutto questo percorso ha portato alla definizione dei seguenti valori fondanti da porre alla base di ogni determinazione di Piano:

- la salvaguardia delle risorse naturali ancora presenti ed in particolare delle aree inedificate con valenze paesaggistico-ambientali, ecologiche, agricole o boschive,
- ~~una accentuata~~ **minimalizzazione** **il contenimento** del consumo di suolo ai fini antropici;
- la conferma **e la proposta di ampliamento** del PLIS "Brianza Centrale" quale elemento cardine strategico del sistema ambientale-paesaggistico del territorio

comunale con l'auspicio di un suo ulteriore ampliamento nel territorio dei comuni contermini:

- la salvaguardia delle caratteristiche tipologiche e morfologiche che caratterizzano Seregno nel suo tessuto più storicizzato e di prima espansione;
- la riduzione degli indici di edificabilità fondiaria (rispetto alle previsioni del PRG vigente) con l'introduzione di criteri di incentivazione volumetrica nel caso in cui l'intervento proposto contribuisca al miglioramento della qualità dell'impianto urbano e della qualità ambientale;
- la valorizzazione della funzione commerciale del tessuto storico;
- la valorizzazione delle attività commerciali di vicinato come elemento insostituibile del sistema commerciale locale con conseguente limitazione quantitativa e localizzativa delle medie strutture di vendita e la previsione di nessuna nuova localizzazione di nuove grandi strutture;
- la riqualificazione ed il recupero delle aree dismesse privilegiando insediamenti di tipo polifunzionale e ricorrendo con il ricorso, ove necessario, anche alla "destinazione d'uso controllata" per quanto riguarda la funzione residenziale;
- il sostegno al sistema produttivo locale sia con una migliore utilizzazione delle aree già interessate da questi interventi, sia con l'individuazione di nuove aree, sia con il recupero funzionale di aree che dovessero essere dismesse, ed in questo caso supportate da importanti dotazioni di spazi a parcheggio di uso pubblico;
- ~~la realizzazione di consistenti parcheggi interrati nelle immediate vicinanze del nodo ferroviario per valorizzarne il ruolo di interscambio e per migliorare l'accessibilità a/dal bacino gravitazionale.~~

6.2 Gli obiettivi strategici di scala vasta

Gli obiettivi che l'Amministrazione Comunale intende perseguire con il PGT, a livello di scala vasta, risultano essere coerenti quelli strategici definiti nel PTCP della Provincia di Monza e Brianza finalizzati alla promozione e alla valorizzazione delle

potenzialità locali all'interno di un sistema regionale e provinciale policentrico incentrato sul coordinamento della politica insediativa con il sistema della mobilità.

Il rapporto e il ruolo di polarità che la città di Seregno ha già da tempo assunto verso i Comuni dell'area nord-ovest della Brianza e il contesto territoriale ed economico della Brianza "Comasca" è destinato ancora di più a consolidarsi con la realizzazione dei previsti progetti di riqualificazione urbana e ambientale e con l'attuazione degli interventi in tema infrastrutturale e paesistica.

Di seguito si evidenziano gli obiettivi strategici che il PGT intende perseguire al fine di consolidare il rapporto tra la città e il territorio di appartenenza.

Consolidare il ruolo di Seregno quale "polo attrattore" dell'area brianzola

favorendo politiche e azioni che consentano a Seregno di mantenere e accrescere quel ruolo di "centralità" che storicamente riveste all'interno del territorio della Brianza centrale e dell'intera fascia a nord della metropoli milanese e che ha saputo acquisire grazie alla presenza sul suo territorio di una pluralità di servizi e funzioni che l'hanno caratterizzata come centro vitale sia nel campo economico-imprenditoriale sia nel campo culturale, della istruzione, delle attività per il tempo libero, del commercio e dei servizi.

Valorizzare il ruolo di Seregno quale nodo infrastrutturale

Ruolo questo già rilevante ma destinato ad accrescersi ancora di più alla luce delle tante progettualità in atto che pongono Seregno al centro di un complesso sistema infrastrutturale sia su ferro che su gomma.

~~Appare evidente la necessità di individuare l'area gravitante intorno alla stazione esistente quale nodo di interscambio con caratteristiche di intermodalità di eccellenza, cioè un nodo in grado di garantire interscambi tra servizi di valenza internazionale, nazionale e regionale dotandolo di tutte le opportune e necessarie opere infrastrutturali e prevedendo, in conformità agli indirizzi del PTCP, la~~

Piano di Governo del Territorio del Comune di Seregno

~~localizzazione nel tessuto urbano di servizi e funzioni qualificanti (di tipo culturale, formativo, direzionale, di innovazione e ricerca, di terziario avanzato);~~

Appare del tutto evidente sotto l'aspetto urbanistico, anche se non può trovare immediata risposta nel presente strumento stante la situazione dei luoghi e le attività in essere, la necessità e l'opportunità di individuare l'area gravitante intorno alla stazione quale "ambito strategico di riqualificazione funzionale" al fine di:

- potenziarne il ruolo di interscambio con caratteristiche di eccellenza, cioè un nodo in grado di garantire interscambi tra servizi di valenza internazionale, nazionale e regionale dotato di tutti gli opportuni servizi, parcheggi e infrastrutture connesse;
- caratterizzarlo come luogo di una "nuova centralità urbana" per la presenza di servizi e funzioni qualificanti (di tipo culturale, direzionale, di innovazione e ricerca, di terziario avanzato, di formazione) insediate in ampi spazi a verde di uso pubblico.

~~Questa soluzione, ancorchè auspicabile per consentire a Seregno di mantenere inalterato il suo rapporto con le attività economiche, anche in un sistema profondamente cambiato, viene nel presente strumento solo prospettata al successivo punto 12.0, senza valore prescrittivo né possibilità di essere attuata senza preventiva variante al presente PGT.~~

6.3 Gli obiettivi e le strategie dei singoli sistemi

Se l'articolazione del PGT identifica nel Documento di Piano lo strumento che esplicita strategie, obiettivi ed azioni attraverso cui perseguire un quadro complessivo di sviluppo socio-economico ed infrastrutturale considerando le risorse ambientali paesaggistiche e culturali a disposizione come elementi essenziali e da valorizzare,¹ la stessa articolazione demanda al Piano delle Regole la definizione degli aspetti regolamentativi e degli elementi di qualità della città e del territorio ed al

Piano dei Servizi l'armonizzazione tra gli insediamenti funzionali ed il sistema dei servizi e delle attrezzature pubbliche e di interesse pubblico.

Di seguito vengono esplicitate le strategie e gli obiettivi con cui verranno trattate le singole tematiche all'interno dei succitati documenti.

6.3.1 Il sistema insediativo

Trattare nel PGT di Seregno, ed al suo interno in particolare nel Piano delle Regole, il sistema insediativo significa affrontare soprattutto, il grande tema del "già costruito" cioè della «città ricevuta», del lascito di un passato che nelle diverse stagioni ha impresso tracce indelebili sul territorio oggi riconoscibili con un patrimonio a volte monumentale, a volte più prosaico, ma sempre connotato da un rilevante significato, quantomeno sul piano testimoniale.

Il tema del sistema insediativo è il tema centrale e costituisce elemento essenziale per gli equilibri dell'intero PGT anche e soprattutto in considerazione del fatto che l'urbanistica moderna muove dal dato della non libera consumabilità del territorio; questo sposta l'attenzione su un carattere originale della città come sistema fisico: la sua capacità di autorigenerarsi, di ricrescere su se stessa, adattandosi ai bisogni sempre nuovi dei suoi abitanti.

Compito primario del PGT è dunque quello di accompagnare e favorire questo processo, evitando, da un lato, che il ritmo di rinnovamento risulti più lento rispetto a quello di emersione dei bisogni, dall'altro lato, che il processo intraprenda percorsi inefficienti, destinati a scaricare esternalità sul sistema urbano.

Conseguenza di queste considerazioni risulta essere compito primario dello strumento di pianificazione dapprima l'identificazione di quelle parti di città non più investite dalle spinte verso la trasformazione, caratterizzate dall'assetto morfologico del costruito più che dalla densità e successivamente la loro ripartizione, con un approccio più approfondito, in "tessuti consolidati".

Questo sintagma esprime una nozione fondamentale che sostituisce e prende il posto delle vecchie "zone A e B" del D.M. 1444/1968. Il pianificatore, non costretto

¹ Modalità per la pianificazione comunale - L.R. 12/05

da automatismi classificatori, è dunque chiamato a riconoscere secondo quali linee e con quali risultati materiali si è stratificata e consolidata l'attività insediativa. Si tratterà quindi di individuare nel sistema insediativo quei territori nei quali si sono consumati uno o più cicli di crescita edilizia massiva, nei quali non è più configurabile (non necessariamente per ragioni fisiche) la trasformazione. Il concetto di consolidamento non ha dunque matrice unicamente quantitativa: non si tratta di zone che hanno superato una certa soglia di saturazione ma piuttosto degli ambiti in cui sono intervenute definitive manifestazioni edificatorie, produttive di effetti fisici tendenzialmente irreversibili (nel lungo periodo). Sono le zone antropizzate, nelle quali, in un tempo storico od in un passato recente, si è consumato l'irreversibile trapasso dalla situazione di originaria naturalità alla dimensione urbana, e che conseguentemente presentano oggi un carattere di stabilizzazione dei processi edilizi (nel senso che non evidenziano una perdurante propensione per la trasformazione tramite rinnovamento, almeno nel medio-lungo periodo).

Mediante la tecnica dei "tessuti" la città esistente non viene dunque più scomposta e decodificata (e conseguentemente pianificata) mediante un susseguirsi di zone funzionali predeterminate ma riesce invece a far riemergere la effettiva matrice tipologica dei diversi segmenti morfologicamente omogenei della città, facendone altrettante autonome unità di regolamentazione, ossia ambiti nei quali trova applicazione un calzante e finalmente diversificato impianto regolatorio peraltro non più basato su parametri quantitativi ma soprattutto qualitativi.

6.3.2 Il centro storico

All'interno del sistema insediativo assume particolare importanza ovviamente la questione del centro storico, ora definibile «tessuto storico» la cui operazione di riconoscimento non deve essere confusa con quella di identificazione del bene culturale anomalo costituito dalle evidenze territoriali più datate e significative in chiave prettamente storico-testimoniale. L'adozione di criteri unicamente di matrice

estetizzante potrebbe portare infatti all'esclusione dal novero dei tessuti consolidati di vasti ambiti territoriali.

Da qui la necessità di spingersi oltre la disciplina urbanistica (individuazione delle zone sottoposte a piano di recupero, limiti all'edificazione, disciplina delle destinazioni) cercando invece di affrontare organicamente la questione della salvaguardia dei centri storici alla stregua di altrettanti beni culturali, luoghi in cui lo spazio dell'urbanistica incontra il tempo della storia: "un archivio di cultura oggettivata".

Si tratta quindi di riconoscere uno specifico spazio ad un particolarissimo tessuto, che non ha più quale comune denominatore la sola risalenza dei manufatti e la (eventuale) presenza di beni di valore storico-artistico-architettonico ma nel cui processo di riconoscimento si integrano le politiche urbanistiche in senso proprio con quelle (beni culturali, commercio, mobilità etc.) che possono concorrere a favorire le condizioni di una effettiva salvaguardia e valorizzazione del centro storico: ciò senza alcuna museificazione, ma piuttosto incentivando gli usi maggiormente compatibili con la più rigorosa salvaguardia degli elementi identitari, formali ma anche funzionali (si pensi al complesso tema del commercio di vicinato), che esprimono il valore più profondo ed autentico di ciascun centro storico quale luogo della continua formazione dell'identità sociale.

6.3.3 I territori a vocazionalità consolidata.

Compito del PGT, nel nuovo quadro legislativo, non è di occuparsi solo dei territori edificati ma anche di altri ambiti territoriali a vocazionalità consolidata il cui consolidamento non è il risultato dell'attività costruttiva, ma piuttosto di una assenza di prospettive di trasformazione, in un'ottica di preservazione delle tipologie di utilizzo del territorio in essere o di pura salvaguardia dell'assetto morfologico.

Il primo di questi territori è quello agricolo. L'individuazione degli ambiti agricoli strategici formulata dalla Provincia di Monza e Brianza nel PTCP non rappresenta

Piano di Governo del Territorio del Comune di Seregno

però il punto di arrivo del processo di selezione delle aree da destinare all'agricoltura ma il punto di partenza.

Il ruolo dell'agricoltura oggi è senza dubbio diverso rispetto al passato quando, quasi spontaneamente, l'agricoltura era contemporaneamente settore produttivo primario e "fattore ambientale" di presidio, controllo, gestione e conservazione del suolo e dell'ambiente, in funzione di interessi diretti, vitali alla stessa sopravvivenza delle società agricole e contadine.

Diversi sono i motivi che hanno generato questo cambiamento, in parte derivanti dalle trasformazioni interne del settore e quindi del diverso impatto dell'agricoltura sull'ambiente in parte dal diverso rapporto tra i vari settori dell'economia.

Da qui la necessità di approcciarsi, anche a livello locale, alla tematica dell'agricoltura con una particolare attenzione alla complessità territoriale che porta a considerare l'agricoltura non solo sotto l'aspetto economico ma anche paesistico e ambientale.

La delimitazione a livello comunale delle aree agricole, da effettuarsi a partire dalla cartografia degli ambiti, deve dunque porsi obiettivi generali di:

- conservazione dello spazio rurale e delle risorse agroforestali;
- valorizzazione delle funzioni plurime del sistema agricolo e del sistema forestale.

Esempio di positiva coniugazione tra ambiente e sviluppo, l'agricoltura moderna ha bisogno, per poter svolgere ancora questo suo essenziale e duplice ruolo, non solo di una appropriata programmazione settoriale ma anche di una integrata ed interconnessa programmazione territoriale volta alla conservazione e alla protezione (quantitativa e qualitativa) della sua base produttiva, ovvero il suolo. Inoltre, nell'ambito del forte processo di urbanizzazione generatosi, con conseguente omogeneizzazione e impoverimento del paesaggio, le aree agricole, diventate sempre più marginali, hanno acquisito sempre più valore come elementi tipici del paesaggio, diventando a loro volta ottime occasioni di valorizzazione ambientale.

L'individuazione delle aree agricole concorre pertanto, in positivo, [congiuntamente all'ampliamento del PLIS](#), al progetto urbanistico di riqualificazione e riorganizzazione del territorio comunale attraverso la messa in valore delle funzioni produttive, di

presidio ambientale, sociale e culturale che esse svolgono concorrendo altresì alla mitigazione/compensazione degli effetti ambientali negativi introdotti dalla presenza e funzionamento dell'urbanizzato esistente.

La loro identificazione e caratterizzazione deve quindi:

- prendere avvio da quanto previsto a scala provinciale in materia di ambiti agricoli strategici e di superfici boscate;
- integrarsi funzionalmente nelle previsioni di piano relative alla qualificazione paesaggistica, alla tutela ambientale ed alla difesa idrogeologica del territorio;
- adeguarsi alle previsioni di piano relative al sistema infrastrutturale della mobilità e alla localizzazione di interventi di valenza sovra comunale;
- recepire, eventualmente con le necessarie rettifiche e/o [rimandi correzioni, le previsioni degli strumenti urbanistici dei Parchi i dettati del Piano Particolareggiato del PLIS Brianza Centrale](#)

Il secondo di questi territori sono le aree non soggette a trasformazione urbanistica, ossia quelle zone nelle quali non si è in presenza di un tessuto consolidato in senso fisico, ma che, per esplicita scelta politico-amministrativa, non vengono incluse nei perimetri di piani attuativi. Si badi a questo proposito: non sono aree prive di pianificazione, ma ambiti che le decisioni pianificatorie di conservazione del territorio sottraggono alla trasformazione.

L'identificazione di queste aree residuali segue, come evidente, un criterio di ordine meramente negativo. Anche qui vi è una netta rottura rispetto al passato: il piano regolatore doveva abbracciare l'intero territorio comunale e non poteva perciò contenere zone bianche.

Detto altrimenti, la griglia delle zone del D.M. 1444/1968 non ammetteva deroghe, con la conseguenza che la zona agricola assolveva impropriamente anche a questa funzione residuale e, in questa prospettiva, costituiva l'unico possibile argine all'edificazione.

Oggi invece queste aree acquisiscono il rango (anche nella disciplina e non solo nel nome) di zone vocazionalmente specializzate ed il piano delle regole identifica un

altro strumento più specificamente funzionale alla «messa in riserva» dei fondi di cui si impone la preservazione. Su queste aree il piano delle regole detta delle proposizioni «di blocco»,

6.3.4 Il "paesaggio".

Altro compito fondamentale del PGT nel nuovo quadro legislativo è quello di prendere in considerazione le aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche; nel far ciò si intende uniformarsi ed attuare il Piano territoriale Paesistico Regionale, il quale definisce il 'paesaggio' come "una determinata parte del territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni".

Il paesaggio, quindi, concepito come un complesso sistema di relazioni tra naturalità e trasformazioni antropiche, come sistema segnico dinamico i cui caratteri fondamentali permangono come continuità e come capisaldi di verifica delle trasformazioni.

All'interno del concetto di paesaggio assumono grande importanza l'identità e la riconoscibilità paesaggistica, che rappresentano un elemento fondamentale della qualità dei luoghi dell'abitare e del vivere delle popolazioni.

L'identità dei luoghi è determinata dai caratteri fisionomici dominanti e dalle loro relazioni espresse dalla continuità del paesaggio e dalla dialettica degli elementi che lo rappresentano. La continuità esprime le leggi di formazione della realtà, la dialettica la contrapposizione degli elementi distintivi primari, classificati secondo criteri specifici.

La Convenzione europea sul paesaggio ed il d.lgs. 22 gennaio 2004 (dopo le modifiche introdotte con il D. lgs. 637/2008), hanno definitivamente superato l'impostazione che ancorava la nozione di paesaggio unicamente al paradigma delle bellezze naturali, in una visione tipicamente estetizzante acquisendo così la consapevolezza che sono molteplici le modalità attraverso cui la forma del territorio,

componente materiale del paesaggio, diviene elemento generatore di senso.

L'idea-cardine che attualmente si fa strada, ed attorno a cui ruota il superamento della tradizionale idea di paesaggio, è quella che ascrive rilevanza paesaggistica a tutto il territorio abbracciando sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali sia i paesaggi della vita quotidiana, sia i paesaggi degradati cui si affianca l'altro concetto fondamentale previsto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio che ne estende la valutazione all'intero territorio regionale. Questo consente di parlare di 'paesaggio integrale', in forza dell'assunto secondo cui ogni collettività percepisce come significativo il rapporto che essa struttura con il territorio, facendo emergere una concezione di paesaggio che diviene sfondo dell'esistenza, elemento distintivo forte sul quale restano impressi i segni delle generazioni.

La nozione di paesaggio si allarga quindi e per la prima volta vengono ritenuti significativi anche processi sociali identitari, che portano una collettività a riconoscersi nella stratificazione riflessa entro la forma del territorio su cui è insediata (paesaggio-identità), e valenze testimoniali, che portano a vedere nel territorio un testo, un archivio di segni evocativi di eventi e stagioni (paesaggio-storico).

Il risultato è che, a differenza del passato, questa nozione di paesaggio non soffre limiti spaziali e si estende sino a comprendere anche territori che manifestano un degrado e perciò non sono più in grado di esprimere alcun senso identitario-culturale (in queste fattispecie ci si trova di fronte ad un paesaggio da recuperare o, in qualche caso, da reinventare secondo canoni ancora tutti da definire: si pensi ai luoghi della produzione dismessi).

Questo radicale ripensamento della nozione normativa di paesaggio suggerisce di verificare quali sono oggi le funzioni che l'amministrazione è chiamata a svolgere e quali sono gli strumenti di regolazione di una entità intrinsecamente dinamica, il cui mutamento continuo costituisce l'esito di un numero indeterminato di azioni produttive di esternalità territoriali difficilmente programmabili e coordinabili in sede accentrata. La consapevolezza della necessità di confrontarsi con un processo e non

Piano di Governo del Territorio del Comune di Seregno

più soltanto con la staticità di alcuni siti da preservare nel loro assetto formale originario (paesaggi immoti) costituisce un momento di netta rottura con il passato. L'affiancarsi quindi ad una concezione 'monumentalista' (il paesaggio come bene coincidente con alcuni quadri emergenti) di una concezione 'territorialista' e 'culturale' postula l'identificazione di strumenti utili non tanto alla salvaguardia dei paesaggi eccezionali, ma piuttosto a guidare in termini 'sostenibili' l'interrotta attività di costruzione-utilizzazione-manipolazione dei paesaggi diffusi. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio si richiama infatti all'idea dello sviluppo sostenibile, a segnare il passaggio da uno schema meramente protezionistico ad una logica che ricerca la compatibilità tra i bisogni di trasformazione e le esigenze di preservazione del valore culturale espresso dal territorio.

6.3.5 Gli ecosistemi

Nella sua pur breve storia il concetto di rete ecologica è stato inteso in modi diversi a seconda delle funzioni che si intendevano privilegiare, traducibili a loro volta in differenti conseguenze operative:

- rete ecologica come sistema interconnesso di habitat di cui salvaguardare la biodiversità;
- rete ecologica come sistema di parchi e riserve inseriti in un sistema coordinato di infrastrutture e servizi;
- rete ecologica come sistema di unità di paesaggio;
- rete ecologica come scenario eco-sistemico polivalente a supporto di uno sviluppo sostenibile.

Naturalmente i modelli indicati non sono tra loro alternativi ma rispondono a obiettivi differenti sebbene complementari nel governo del territorio e proprio per questo risulta utile mantenere la plurifunzionalità degli elementi della rete senza stravolgere la finalità primaria di conservazione della biodiversità e della naturalità del sistema.

Qualunque obiettivo si scelga esso avrà inevitabilmente implicazioni polivalenti suscettibili di coinvolgere politiche differenti (nuovi ruoli per l'agricoltura, auto depurazione, energie rinnovabili, salvaguardia idraulica ecc.) e la rete potrà svilupparsi soltanto a condizione che i soggetti amministrativi e sociali coinvolti cooperino strettamente determinando un quadro concettuale comune così da gestire la rete in modo coerente indirizzando le scelte progettuali e di pianificazione verso una migliore salvaguardia del territorio.

La profonda artificializzazione² del territorio milanese ha provocato un elevato livello di frammentazione e impoverimento ecologico pregiudicando anche le funzioni di recupero e di riequilibrio ambientale.

Gli elevati livelli di urbanizzazione e di infrastrutturazione comportano minori interscambi tra le popolazioni delle specie ancora in grado di sopravvivervi erodendo così progressivamente il loro patrimonio genetico e diminuendo la possibilità di ricolonizzare ambiti interessati da estinzioni locali.

In tali condizioni obiettivo significativo della pianificazione diventa il ripristino delle funzionalità compromesse dell'ecosistema, realizzato a scala provinciale con la progettazione di un sistema interconnesso di aree naturali in grado di mantenere livelli soddisfacenti di biodiversità.

La definizione e la puntualizzazione cartografica a livello locale della rete si caratterizza quindi quale elemento del sistema polivalente di rango provinciale costituente elemento di collegamento tra ambienti naturali e ambienti agricoli al fine del riequilibrio ecologico di area vasta e locale, la riduzione ~~del degrado attuale e~~ delle pressioni antropiche future, il miglioramento dell'ambiente di vita per le popolazioni residenti, il miglioramento della qualità ~~paesistica~~ **paesaggistica** appoggiandosi per la sua definizione, ~~alla rete di gangli (ambiti territoriali sufficientemente vasti e compatti e con una certa ricchezza di elementi naturali); corridoi ecologici (fasce territoriali di connessione tra di essi che presentano un buon~~

² Adeguateamento del PTCP Provincia di Milano alla L.R. 12/05 - Relazione generale

~~equipaggiamento vegetazionale), direttrici di permeabilità, varchi funzionali e verificando, ed eventualmente integrando a scala di maggior dettaglio, la delimitazione della "Dorsale verde nord" individuata, sempre a scala provinciale, quale struttura portante strategica del sistema di connessione ecologica e ambientale della parte superiore della provincia di Milano~~ oltre al PLIS, ai sistemi individuati dal PTCP della Provincia di Monza e Brianza degli ambiti agricoli di interesse strategico, della rete verde di ricomposizione paesaggistica e del relativo corridoio trasversale, degli ambiti di interesse provinciale.

6.3.6 I "servizi"

Con la L.R. 12/05 il concetto di servizio pubblico e di interesse pubblico o generale viene esteso a comprendere tutti i servizi e le attrezzature assumendo 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.

La legge ha quindi introdotto importanti novità rispetto alla tradizionale concezione dei servizi con cui eravamo abituati a ragionare in termini di pianificazione urbanistica: si passa infatti da "mezzo di attuazione astratta del principio di eguaglianza di tutti i cittadini", inteso come possibilità generalizzata di accesso alla stessa quantità di servizi, a "strumento di programmazione, diretto a fornire una soluzione razionale e complessiva ai fabbisogni reali del singolo Comune" articolata sulla base dei bisogni differenziati rilevati sul territorio. La legge cioè ha tentato di superare i limiti culturali e operativi dello standard tradizionale legati a una concezione puramente vincolistica e quantitativa privilegiando al contrario gli aspetti qualitativi, attuativi e gestionali dei servizi questi ultimi non più riferibili alle sole categorie predefinite di standard urbanistici (istruzione, attrezzature collettive, verde e sport, parcheggi) ma anche a tutte quelle tipologie di attività e strutture che assolvono ad un interesse pubblico e che la collettività locale riconosce come

essenziali e basilari per una equilibrata strutturazione del territorio estendendosi anche a tutte quelle attività che, pur non identificandosi con un'area o una struttura edilizia concorrono a realizzare e ad elevare la qualità della vita dei cittadini (assistenza domiciliare agli anziani, ai disabili, assistenza all'infanzia, centri culturali e ricreativi ecc.).

Nasce da qui la necessità, nel Piano dei Servizi, di ricorrere ad una nuova articolazione degli stessi in nuove aree tematiche che, partendo dalle quattro tipologie definite dal D.M. 1444/68, le ridefinisca allargando lo scenario di riferimento fino a comprendere i servizi privati e le attività di servizio definite "aspaziali"

A partire dalle nuove aree tematiche individuate e dall'analisi dell'offerta esistente, tenuto conto che obiettivo primario dell'Amministrazione Comunale è il mantenimento e/o il miglioramento della qualità dei servizi offerti, il Piano dei servizi dovrà provvedere a definire cosa si intende per "standard qualitativo" nell'eccezione più ampia intesa come sommatoria dello "standard tradizionale", comprendente tutti i servizi considerati dal D.M. 1444/68 riarticolati nelle nuove aree tematiche, e dello "standard aggiuntivo" comprendente tutti quei servizi che, esclusi dal precedente, rivestono però un significato ed una incidenza positiva sul funzionamento della città e del suo sistema dei servizi differenziando quindi le richieste dell'Amministrazione a seconda che si tratti di interventi di trasformazione ordinaria del territorio da trasformazioni particolarmente incidenti dal punto di vista delle funzioni e/o delle quantità.

Operando in questa direzione si intende perseguire l'obiettivo di mantenere il livello di standard qualitativo esistente (dato da attrezzature e attività) e, attraverso importanti interventi urbanistici, incrementare l'offerta esistente attraverso la realizzazione di nuove attrezzature pubbliche, private convenzionate se non addirittura attraverso l'attivazione di nuovi servizi "aspaziali" gestiti direttamente dall'Amministrazione o da altri soggetti aventi diritto.

7.0 Perequazione, compensazione, incentivazione

7.1 L'urbanistica postvincolistica

L'intero impianto della pianificazione comunale delineato dalla legge urbanistica lombarda si regge su alcune 'tecniche' dal cui efficiente funzionamento dipende molta dell'efficacia complessiva del modello³. Il riferimento è a figure che hanno lo scopo di attribuire alla pianificazione attitudine ad incidere effettivamente sui processi di riordino territoriale: di qui passa dunque il discrimine tra l'urbanistica disegnata e la città infrastrutturata⁴. Allo stato attuale i piani rimangono velleitarie "tigli di carta" come ebbe a scrivere G. Astengo⁵; sottesa alla legge lombarda vi è invece un'idea di pianificazione capace di promuovere l'effettiva attuazione delle soluzioni profilate a livello programmatico.

Una rottura radicale con il modello precedente, che si limitava a descrivere la procedura di piano e ad esprimere poche proposizioni sul contenuto del piano, tacendo sui meccanismi di funzionamento concreto dello strumento urbanistico. L'innovativo modello pianificatorio lombardo contempla invece strumenti tesi ad innescare un processo di 'conformazione incentivata', attraverso i quali il pianificatore è chiamato a profilare le condizioni affinché il proprietario razionale sia realmente incentivato a dare spontanea attuazione alle previsioni del documento urbanistico.

Queste innovative figure sono prese in considerazione nell'articolo 11 della legge, autentico caposaldo del sistema. Lì vengono introdotti strumenti (un vero e proprio apparato tecnico-normativo) tesi, come detto, a garantire efficacia concreta alle previsioni urbanistiche concernenti la formazione della 'città pubblica': si tratta infatti del vero nodo di ogni attività pianificatoria, posto che è inevitabilmente questo il 'lato

3 E. Boscolo, Le regole dell'urbanistica in Lombardia, Milano, 2006, 119.

4 Anche P. Stella Richter, Necessità e possibilità della pianificazione urbanistica, in Presente e futuro della pianificazione urbanistica, a cura di F. Pugliese - E. Ferrari, Milano, 1995, in part., 89, ha sottolineato l'esigenza di passare, rispetto al problema della effettiva realizzazione delle urbanizzazioni, "dall'urbanistica meramente disegnata ad un'urbanistica reale".

5 G. Astengo, "Le nostre tigri di carta", in Urbanistica, 1969, in part., 55.

debole' di ogni piano, del quale i proprietari non sono interessati a farsi spontaneamente carico.

Queste 'tecniche' si pongono in sostanziale continuità con le disposizioni contenute nel piano dei servizi. Quest'ultimo documento identifica le opere necessarie a garantire l'offerta di beni e servizi pubblici per i cittadini. In chiave strumentale rispetto a tale obiettivo, le 'tecniche' individuate dall'art. 11 favoriscono il verificarsi delle condizioni affinché le previsioni urbanistiche sostrato dei servizi collettivi non rimangano solo sulla carta.

L'idea che la necessaria infrastrutturazione del territorio continui ad identificarsi con la sequenza vincolo-esproprio-lavoro pubblico è entrata da tempo irreversibilmente in crisi. Il fallimento di questo schema ottimistico, testimoniato dall'elevato numero di vincoli che le amministrazioni si trovavano sistematicamente a dover reiterare costituisce uno dei più evidenti limiti dell'urbanistica tradizionale. La pianificazione in questi casi finiva per limitarsi ad un disegno del territorio, disinteressandosi della effettiva fattibilità delle previsioni strumentali alla successiva formazione dei beni a fruizione collettiva ed all'erogazione dei servizi pubblici⁶. Questo modello si scontrava inoltre con tutte le rigidità derivanti dalla cronica scarsità delle risorse finanziarie degli enti locali.

Uno dei contenuti qualificanti della più recente produzione normativa regionale è costituito dal tentativo di superare tanto la logica vincolistica quanto quella espropriativa. In questa direzione, le principali linee di tendenza sono due: si guarda alla perequazione per evitare il ricorso al vincolo, ricercando invece il coinvolgimento dei privati nella formazione della parte pubblica della città; si prevede sempre più spesso, ove le condizioni di sviluppo della città lo consentano, la compensazione (in luogo dell'indennizzo) in caso di non evitabile ricorso alla soluzione espropriativa.

In termini generali, l'urbanistica 'postvincolistica' si esprime attraverso schemi operativi tesi a stimolare una compartecipazione dei proprietari al disegno

6 P. Stella Richter, Riforma urbanistica: da dove cominciare?, in Riv. giur. urb., 1996, 442.

territoriale, facendo coincidere con forme di utilità pubblica il perseguimento degli obiettivi egoistici che essi sono razionalmente orientati a ricercare.

7.2 La perequazione in Lombardia

La disciplina lombarda in tema di perequazione si distingue per due caratteri di fondo: si tratta di una disciplina 'lunga' ed è riferita a due distinti modelli perequativi. La Lombardia è giunta dopo altre regioni al traguardo del riconoscimento normativo di questo modello pianificatorio, peraltro già ampiamente diffusosi nella prassi. Superate le incertezze che hanno caratterizzato una prima fase pionieristica, in cui questa formula è stata sperimentata in assenza di specifiche coperture normative⁷, la perequazione è entrata stabilmente nel catalogo degli strumenti di pianificazione del territorio. Si rende tuttavia ormai percepibile una notevole disomogeneità nelle impostazioni normative.

La piena consapevolezza di questa difficoltà ha indotto il legislatore lombardo a dettare una disciplina 'estesa' sulla perequazione. Il già citato art. 11 della legge contiene infatti delle disposizioni analitiche, che producono almeno due effetti:

- a') quello di mettere fuori gioco tecniche di pianificazione non espressamente previste e normate
- a'') di riuscire ad esprimere una disciplina sufficientemente dettagliata dei modelli perequativi ammessi.

La legge identifica (e descrive distintamente) due diversi approcci alla pianificazione: la perequazione di comparto⁸ e quella che potremmo stipulativamente definire perequazione estesa⁹.

⁷ E' questo il tema affrontato da G. D'Angelo, Illegittimità dei piani regolatori generali in assenza di zonizzazione, in Urb. app., 2002, 451.

⁸ È noto che le prime sperimentazioni perequative sono state operate a partire dall'istituto del comparto. Si ritiene quindi opportuno - anche per omogeneità con il lessico in uso in altre regioni - tenere ferma questa denominazione anche se la legge 12/2005 si riferisce ad una forma di perequazione interna a 'piani attuativi' tout court.

⁹ Si è parlato anche di perequazione generalizzata per evidenziare che questo schema non è limitato ad alcuni specifici ambiti ricompresi entro dei piani attuativi: si veda, in particolare, l'approfondita analisi di L. Piscitelli, Perequazione e integrazione tra zone, in L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato, a cura di E. Ferrari, Milano, 2000, in part., 174. S. Perongini, Profili giuridici, cit., in part., 33, parla di perequazione generale pura, nella

Entrambe queste tecniche, avendo a presupposto l'assegnazione ad una molteplicità di lotti di una medesima potenzialità edificatoria, strutturano le condizioni affinché il perseguimento di finalità egoistiche (l'attuazione della trasformazione edificatoria) avvenga in coincidenza con il contestuale raggiungimento di obiettivi collettivi, sotto forma di cessione di aree a verde o destinate ad ospitare opere di uso collettivo. La formazione della città privata partecipa in tal modo dell'infrastrutturazione della città pubblica, secondo l'obiettivo di fondo della nuova impostazione pianificatoria.

Sin qui i profili comuni. I due modelli presentano delle notevoli differenze che non vanno affatto sottovalutate: l'impressione è che si tratti di tecniche distinte e non già di applicazioni su scala diversa della medesima tecnica. La legge lombarda fa distintamente menzione, da un lato, della perequazione interna ai piani attuativi ed agli atti di programmazione negoziata (perequazione endocomparto) e, dall'altro lato, di una diversa forma di perequazione (perequazione estesa) che prevede l'attribuzione ad un ampio novero di aree di un indice territoriale inferiore a quello di utilizzabilità fondiaria minima riservato solo ad alcuni lotti, con possibilità di sfruttamento della potenzialità edificatoria (in seguito a concentrazione necessaria di diritti edificatori) solo in coincidenza con la contestuale cessione al comune di aree per la realizzazione di opere urbanizzative.

7.3 Perequazione di comparto e perequazione di area vasta

I due modelli di perequazione introdotti dalla legge divergono nettamente sul piano operativo.

a. La perequazione endocomparto

quella più diffusa e sperimentata, almeno in Lombardia - nella nuova 'geometria' della pianificazione comunale trova applicazione nei "piani attuativi e negli atti di

quale la tecnica perequativa è applicata all'intero territorio, e di perequazione parziale (o settoriale), nella quale la perequazione coesiste con altre tecniche e trova applicazione solo in alcune parti del territorio comunale.

programmazione negoziata con valenza territoriale".

E' direttamente lo strumento operativo a "ripartire tra tutti i proprietari degli immobili interessati dagli interventi i diritti edificatori e gli oneri derivanti dalla dotazione di aree per opere di urbanizzazione". Il piano attuativo attribuisce quindi consistenza concreta ai diritti edificatori, prefigurando l'assetto finale del segmento territoriale interessato dalla vicenda perequativa. E' subito evidente che non si tratta di una funzione di mera specificazione, ma di vero e proprio disegno territoriale, rispondente all'innovativo ruolo attribuito dalla legge a questi strumenti, mediante i quali, negli ambiti della trasformazione (interni o esterni al perimetro dei tessuti consolidati), si traducono le proposizioni strategiche in previsioni urbanistiche puntuali.

Questa fondamentale operazione è preceduta dallo 'scorporo' della volumetria degli eventuali edifici esistenti (secondo un indice 'attualizzato')¹⁰ e dalla identificazione delle aree da cedere al comune e di quelle da sottoporre a trasformazione. L'attribuzione di un indice territoriale a ciascun ambito costituisce invece un corollario di una operazione di classificazione dei suoli, entro al quale si ritrova la fondamentale ed irrinunciabile funzione di disegno urbanistico.

In questi ambiti l'effetto perequativo discende in linea diretta dal vincolo di attuazione necessariamente unitaria (e di fatto contestuale) delle previsioni di piano. Questa rigidità esogena 'costringe' i proprietari ad un atteggiamento cooperativo, pena la vanificazione di ogni previsione edificatoria (la 'paralisi' del piano attuativo) e questa cooperazione si verifica solo in presenza di una redistribuzione percepita come equa (cioè rispettosa di un principio proporzionale) da tutti i proprietari interessati. Si potrebbe quindi dire che vi sono due livelli di manifestazione (e di osservazione) del fenomeno: quello 'verticale' conseguente all'applicazione delle regole fissate dal

¹⁰ L'art. 11, tanto al primo comma quanto al secondo (perequazione di comparto, perequazione di area vasta) non specifica mai se nel dedurre la volumetria degli edifici esistenti si debba applicare il criterio dell'indice storico (ossia si debba ritenere asservita all'edificio la superficie derivante dall'applicazione dell'indice valevole al momento della costruzione) ovvero il criterio dell'indice attuale (ossia si debba considerare asservita la superficie derivante dall'applicazione dell'indice introdotto dal piano): su questi profili cfr. A. Travi, Asservimenti di aree a edifici e trasferimenti di volumetria nella giurisprudenza più recente, in Riv. giur. urb., 1989, in part., 231.

piano e quello ulteriore legato agli effetti che queste regole inducono sul piano 'orizzontale' dei rapporti tra i proprietari coinvolti. Le regole urbanistiche sono scritte per garantire un disegno territoriale, ma la concreta attuazione di tale disegno (a cui il pianificatore non è più indifferente) è condizionata al formarsi di coalizioni di cooperanti per effetto diretto dell'incentivo che viene da regole, che - su questo piano - assicurano a palinsesto rigido che orienta la razionalità di ciascun attore.

b. La perequazione estesa

(più o meno generalizzata in relazione alla parti di territorio coinvolte¹¹), è stata anch'essa già sperimentata in Lombardia in alcuni piani regolatori. Questa tecnica trova la sua regolamentazione puntuale (e, prima ancora, un significato preciso) nel piano delle regole: tale strumento viene necessariamente in rilievo in quanto questa tecnica può trovare utile applicazione anche nelle zone già edificate, ove può concorrere alle politiche di riqualificazione.

Questa tecnica si basa sulla generalizzata 'esportabilità' dei diritti edificatori, ossia sulla possibilità di sfruttare altrove il credito volumetrico assegnato ad un'area che il pianificatore non consente venga concretamente modificata in chiave edificatoria. Questo schema è stato oggetto di una specificazione da parte del legislatore lombardo, con il risultato di delineare un modello ben preciso di perequazione estesa, in parte diversa dal mainstream diffusosi in questi anni.

Il piano identifica preliminarmente le aree coinvolte in questo schema di circolazione delle possibilità edificatorie (i diritti edificatori, la cui consistenza può variare in relazione a molteplici profili di ordine morfologico ed in relazione alle scelte strategiche sulle grandezze insediabili).

Il piano attribuisce quindi un indice territoriale inferiore a quello fondiario minimo ad una molteplicità di aree (previamente divise per classi omogenee)¹². Il risultato a cui

¹¹ La legge, nella parte in cui prevede che "... nel piano delle regole i comuni, ai fini di perequazione urbanistica, possono attribuire a tutte le aree del territorio comunale ... un identico indice territoriale" parrebbe aver istituzionalizzato la perequazione generalizzata.

¹² Questa funzione del piano delle regole delineato dall'art. 10 della legge - singolarmente - non trova la propria fonte in tale norma: è invece direttamente il successivo art. 11 ad allocare questa funzione che esula non poco dalla ratio sottesa al piano delle regole.

pare tendere questo modello si risolve quindi nella concentrazione necessaria in alcune zone, con esclusione dalla saturazione edificatoria di tutte le sendings areas, ossia dei lotti che, pur generando diritti edificatori, vengono mantenuti liberi (per ragioni di disegno territoriale o perché destinate ad ospitare opere e servizi pubblici). Restano escluse a priori da questa possibilità operativa soltanto le zone agricole e quelle non soggette a trasformazione.

E' sempre il piano delle regole a dettare norme relative al meccanismo di concentrazione dei diritti edificatori – ossia dell'aliquota di edificabilità spettante a ciascun lotto in ragione della sua superficie e dei suoi caratteri urbanistici intrinseci - entro specifiche zone ('aree di atterraggio'). Il piano delle regole prevede dunque - sotto forma di indici territoriali differenziati - dei 'coefficienti di ponderazione'¹³ legati alle diverse destinazioni ed alle differenze di posizione tra le diverse aree di atterraggio. Questa fondamentale operazione - che si sostanzia nell'attribuzione di una consistenza differenziata ai diritti edificatori prodotti in parti diverse del territorio e nella quale vengono in rilievo complessi parametri estimativi - serve a mantenere equità (e quindi possibilità di funzionamento) in un contesto di perequazione estesa. Entro un piano attuativo circoscritto le differenze morfologiche non sono significative, mentre, al contrario, nella perequazione estesa - per non scadere in un miope egualitarismo di maniera - si deve tenere conto delle diversità oggettive che connotano le varie situazioni ed, in particolare, del diverso valore dei fondi coinvolti (tanto di quelli che generano il diritto, quanto di quelli in cui questo troverà dispiegamento).

Sempre il piano delle regole stabilisce, a chiusura del modello, quali saranno le aree da cedere¹⁴ "in caso di avvalimento di tale facoltà", stabilendo quindi le condizioni

¹³ Questo passaggio non è previsto dalla legge, ma diviene indispensabile in presenza di ambiti perequativi adeguatamente estesi: cfr. F. Forte, Struttura e forma del piano urbanistico comunale perequativo, cit., in part., 150, il quale sottolinea che "con lo scopo di perseguire efficacia nell'azione amministrativa, nella traslazione e negli atterraggi di edificabilità assentita va prevista la 'ponderazione', per effetto della disomogeneità dei valori fondiari riscontrati".

¹⁴ Non è da escludere anche la realizzazione-cessione di opere ('compensazione di prodotto'): in tal caso è opportuno che i documenti di piano specificino i parametri di valorizzazione dell'opera.

economico-prestazionali alle quali (tenuto conto anche dei menzionati 'coefficienti di ponderazione') potrà avvenire lo sfruttamento della capacità edificatoria intrinseca prodotta dal lotto.

Va detto che, a differenza della più tradizionale perequazione endocomparto, la perequazione estesa istituisce un dinamismo aperto, nel quale ciascun proprietario (tanto chi disponga di un fondo edificabile, tanto chi sia titolare di diritti edificatori esportabili e quindi di un'area destinata alla cessione al comune) deve poter identificare un numero elevato di potenziali interlocutori (anzi proprio la ristrettezza ed asfitticità di questo 'mercato' finirebbe per far fallire il modello). Non è infatti previsto alcun vincolo di contestualità rispetto a specifiche vicende attuative (come accade nei piani attuativi), ma è previsto unicamente un vincolo 'di risultato territoriale', nel senso che gli interventi edificatori che danno attuazione al piano sono necessariamente l'esito di una preventiva concentrazione minima di diritti edificatori che si devono sommare a quello di pertinenza del lotto trasformabile. L'edificazione presuppone quindi la circolazione giuridica di tali diritti edificatori o, comunque, la strutturazione di un accordo di sfruttamento edificatorio tra più proprietari, eventi ai quali si riconnette il perseguimento di vantaggi per il comune. Un piano così impostato è destinato a dare risultati in un ritorno di anni non breve: è dunque essenziale la funzione di disegno territoriale. Senza rinunciare a delineare un assetto distributivo idealtipico, il pianificatore deve riuscire a prefigurare le condizioni per la formazione di un patrimonio di aree pubbliche non eccessivamente frammentate ma – d'altro canto – non deve vincolare eccessivamente il ventaglio delle possibilità di negoziazione tra i proprietari (non deve cioè predeterminare rigidamente l'ambito di possibile atterraggio di ciascun diritto edificatorio), onde evitare l'inevitabile manifestarsi delle tipiche 'patologie del mercato' (monopolio, dipendenza, atteggiamenti predatori) che diverrebbero esiziali fattori di inceppamento del modello.

7.4 Il superamento dell'intrinseca discriminatorietà e del ricorso al vincolo

La previsione perequativa assicura un livello elevato di effettività alle previsioni urbanistiche in quanto svolge - come detto - una funzione incentivante rispetto all'adesione spontanea dei proprietari agli obiettivi collettivi¹⁵: in questo senso la perequazione costituisce il medium di superamento dell'urbanistica 'vincolistica'. Essa è in grado di favorire una concreta attuazione delle scelte urbanistiche, proprio in quanto prescinde dalle tradizionali leve imperative. La formazione di un patrimonio di aree pubbliche è inoltre svincolata dalla dipendenza diretta rispetto alle risorse di bilancio dei comuni, strutturalmente deficitarie, come dimostra il sistematico decadere dei vincoli.

La perequazione incide sul ruolo e sugli effetti della pianificazione anche per un'altra ragione.

Questa tecnica consente di affrontare (e risolvere) la fondamentale questione della 'intrinseca discriminatorietà' della pianificazione urbanistica. Nel quadro delineato dalla legge 51/1975, l'impostazione di fondo del piano regolatore lombardo ricalcava fedelmente le previsioni del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, ed era quindi tipicamente imperniata sulla tecnica della bright line, ossia della linea (tracciata dal 'mitico' "pennarello del pianificatore") che separava nettamente le aree edificabili da quelle destinate ad ospitare i servizi per la collettività. Si tratta di una questione spinosa, che P. Stella Richter ha lucidamente posto sin dagli anni sessanta, riferendosi alla funzione pianificatoria come ad una "disciplina necessariamente e per sua stessa natura diseguale"¹⁶, per tornare sul tema in tempi più recenti onde concludere

15 A. Police, Strumenti di perequazione urbanistica: magia evocativa dei nomi, legalità ed effettività, in Riv. giur. edil., 2004, II, 1.

16 P. Stella Richter, Il potere di pianificazione nella legislazione urbanistica, in Riv. giur. edil., 1968, II, 123. Si tratta di un importante contributo che merita, ai nostri fini, una particolare attenzione: infatti, il rimedio allora suggerito da Stella Richter per superare l'intrinseca discriminatorietà della pianificazione era quello di elaborare il piano secondo un modello "aperto", che prevedesse "forme compensative ... grazie alle quali i destinatari stessi siano posti in una posizione di sostanziale indifferenza rispetto all'una o all'altra delle possibili destinazioni d'uso della proprietà." Sul tema della 'intrinseca discriminatorietà' si veda anche F. Pagano, Incostituzionale il mancato riconoscimento della rendita ad alcuni proprietari oppure l'attribuzione ad altri del

che la perequazione costituisce l'unico serio tentativo di superare questo limite intrinseco del piano¹⁷. L'approccio fondato (unicamente) sullo zoning poneva dunque (e lasciava completamente irrisolto) il problema della 'discriminazione' che il piano urbanistico determinava tra suoli edificabili e suoli inedificabili e, di riflesso, tra soggetti avvantaggiati e soggetti gravemente penalizzati dal piano. E' inevitabile che scelte puntuali abbiano questa ricaduta, a differenza delle regole generali ed astratte incentrate sulla tecnica della fattispecie.

La perequazione consente dunque di perseguire una maggior equità distributiva: questo è indubbiamente un corollario, ma - come detto - è anche la condizione affinché si possa elevare il livello di adesione spontanea alle previsioni pianificatorie (specie a quelle di segno non favorevole per i privati: standard, cessione) e quindi garantire efficacia al piano.

Per maggior comprensione e riprendendo quanto già detto, vanno tenuti distinti un profilo strutturale ed un profilo funzionale. Sotto il profilo strutturale, va ribadito che la perequazione - specie quella estesa - non priva di rilevanza (ma semmai enfatizza) il disegno territoriale: entro il piano perequativo lombardo - improntato a quella che si definisce perequazione a posteriori - restano riconoscibili nella loro netta distinzione 'ubicazionale' le aree edificabili e quelle destinate a servizi. Sotto il profilo funzionale, la bright line (il confine tra zona edificabile e zona destinata a servizi) rimane tuttavia indifferente rispetto alla posizione patrimoniale dei singoli proprietari. La caratteristica vicenda di attuazione che connota l'approccio perequativo presuppone infatti una redistribuzione dei diritti edificatori (ownership readjustment) attribuiti in misura equa a tutte le aree coinvolte. Tali diritti sono poi concentrabili unicamente nella porzione edificabile predeterminata (lato attivo della perequazione). In parallelo, vengono del pari redistribuiti tra tutti i proprietari anche i correlati oneri di cessione di aree (lato passivo della perequazione). Il risultato è che

privilegio edificatorio?, in questa Riv. giur. edil., II, 1984, 263 e, da ultimo, M. Pallottino, La perequazione urbanistica: profili giuridici, in I principi del governo del territorio, a cura di P. Mantini - M. Lupi, Milano, 2005, in part., 159.

17 P. Stella Richter, La perequazione urbanistica, cit., in part., 170.

l'attuazione della vicenda perequativa (ossia il contestuale perfezionamento sul piano funzionale del profilo attivo e di quello passivo) fa sì che la distinzione tra le funzioni delle aree (quel che resta dello zoning) - pur permanendo a livello strutturale - non ingeneri alcuna sperequazione (almeno economica) tra i soggetti coinvolti¹⁸.

La particolare dinamica funzionale della perequazione riesce quindi a correggere l'intrinseca discriminatorietà della pianificazione mediante zonizzazione rigida, senza che venga scalfita la prerogativa del pianificatore di identificare ex ante dove e cosa si possa edificare e quante e quali aree debbano per contro rimanere inedificate in vista della formazione della parte pubblica della città¹⁹. Almeno da questo punto di vista, non vi è dunque alcun rischio di 'privatizzazione della pianificazione'.

Da quanto si è detto si può far discendere un altro importante corollario. Il ricorso alla perequazione consente di evitare di gravare specifiche aree con vincoli preespropriativi (e, successivamente, di dover impiegare ingenti somme pubbliche per gli espropri). Questo è un profilo di decisiva importanza, che innova profondamente la struttura dei piani di governo del territorio. Va infatti osservato che - ai sensi dell'art. 9 della legge - sono da considerare vincoli preespropriativi in senso proprio unicamente quelli prodromici all'attuazione di un intervento da parte dell'amministrazione. Nell'apposizione di un 'peso' ad un piano attuativo di matrice perequativa ovvero nella specificazione delle condizioni alle quali, nella perequazione estesa, potrà avvenire la concentrazione volumetrica il pianificatore si limita a fissare un obiettivo (di pubblico interesse) a cui è condizionato il dispiegamento delle potenzialità attribuite ai proprietari. Più che di un vincolo si tratta - a ben vedere - di un onere (un 'dovere libero'), che va ad incidere sulla intima struttura giuridica della proprietà fondiaria.

La più immediata conseguenza sul piano qualificatorio è che queste previsioni non possono essere considerate vincoli nel senso pregnante e restrittivo fatto proprio dalla legge regionale e non sono dunque soggette a decadenza quinquennale.

Il vincolo preespropriativo costituisce un 'peso esorbitante' per il proprietario che lo subisce. Gli 'oneri perequativi', al contrario, rispetto alla proprietà fondiaria non costituiscono un carico esogeno di segno negativo²⁰: sono piuttosto il lato passivo (il riflesso oneroso) intrinseco alla articolata vicenda di dispiegamento della facoltà edificatoria. Detto altrimenti, in un ambito perequativo il diritto di proprietà non è mai solamente compresso, ma può trovare sviluppo edificatorio a condizione che venga assolto l'onere che, come il diritto edificatorio, è elemento strutturale del diritto di proprietà fondiaria conformato mediante la tecnica perequativa. Di lì la non necessità di un limite temporale. La stessa legge parla di "oneri derivanti dalla dotazione di aree per opere di urbanizzazione", ad indicare - tramite un lessico non casuale - che al fabbisogno di aree destinate ad usi collettivi corrisponde direttamente un onere (in senso tecnico) di cessione da parte dei soggetti che daranno attuazione alla vicenda perequativa. A differenza delle 'localizzazioni', che postulano necessariamente il ricorso a vincoli preespropriativi, gli oneri perequativi, anche ove concentrati su uno specifico lotto, hanno sempre soltanto la funzione di specificare le condizioni al cui verificarsi potrà avvenire (senza limiti temporali) lo sfruttamento edificatorio e gravano quindi (si 'spalmano') in misura proporzionale su tutti i proprietari coinvolti nell'attuazione del disegno perequativo (di comparto o estesa).

²⁰ Va tuttavia fissato un limite quantitativo: l'equilibrio tra l'onere di cessione e la possibilità di dispiegamento della facoltà edificatoria (ancorché spesso sotto forma di circolazione onerosa dei diritti edificatori) non può essere alterato in danno del secondo: in queste ipotesi (connotate da una edificabilità 'simbolica') il richiamo alla perequazione diverrebbe un modo per eludere la corresponsione dell'indennità di esproprio. In tal senso si è recentemente pronunciato il Tar Veneto (purtroppo con sentenza resa in forma, circostanza questa che rende scarsamente intelligibili tutti i riflessi della decisione): cfr. Tar Veneto, sez. II, 23 febbraio 2005, n. 775 (inedita), nella quale è stato ritenuto che l'attribuzione di un indice di edificabilità 0,15 mc/mq sul 20% della superficie complessiva a fronte dell'obbligo di cessione al comune del restante 80% della superficie del lotto non avesse matrice perequativa, ma costituisse piuttosto "pur nel richiamo formale al neo istituto urbanistico della perequazione" ... "una sostanziale reiterazione dei vincoli espropriativi e di inedificabilità, con ciò eludendo l'applicazione dei principi che presiedono alle determinazioni che espressamente reiterano tali tipi di vincoli".

¹⁸ In tal senso anche C. Bonacchi - S. Grassi, La perequazione nella legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (art. 60), cit., in part., 457.

¹⁹ F. Pagano, Perequare a quale fine?, in Urb. inf., 6/2004.

Piano di Governo del Territorio del Comune di Seregno

Queste ragioni di fondo portano a tenere nettamente distinti vincoli preespropriativi ed oneri perequativi, ai quali non è dunque estensibile il particolare regime fissato dall'art. 9 della legge in relazione alle fattispecie tassativamente indicate da tale norma.

Nel modello perequativo il perseguimento di significativi interessi pubblici coincide con il soddisfacimento degli obiettivi dei proprietari. Il corretto dispiegamento della funzione infrastrutturativa viene quindi affidato al funzionamento della perequazione. Va quindi attentamente vagliato il rischio che tali progettualità rimangano prive di risposte in ragione del mancato accordo cooperativo tra i proprietari. Il fallimento della perequazione postula infatti l'inattuazione delle infrastrutture necessarie per l'erogazione dei servizi pubblici od alla garanzia di accesso ai beni pubblici: è un fallimento che genera costi sociali notevoli.

Per evitare tale rischio il piano delle regole, a cui si rinvia, individuerà la procedura da attivare in caso di non adesione della totalità dei proprietari degli immobili interessati.

7.5 La scelta del PGT di Seregno

Il piano di governo del territorio del Comune di Seregno ha inteso avvalersi unicamente della **perequazione endocomparto**.

Va rimarcato che ogni comune, in relazione alle specificità del proprio territorio, è chiamato, in piena autonomia ed in una logica che esalta – invece di scolorare come avveniva un tempo – 'le differenze', a calibrare l'incidenza delle diverse tecniche perequative.

A Seregno la scelta di fondo di operare su linee fortemente contenitive in merito a nuovo consumo di suolo rende problematico per non dire impraticabile il reperimento delle necessarie aree di atterraggio, con conseguente inapplicabilità di un modello di perequazione diffusa. Trova invece ampio spazio un efficiente sistema di riparto di oneri e vantaggi all'interno degli ambiti della trasformazione, degli ambiti

assoggettati a pianificazione attuativa nonché di quei lotti di terreno in cui gli interventi sono assoggettati alla procedura del "permesso di costruire convenzionato" proprio al fine di coinvolgere l'iniziativa privata nella fase di infrastrutturazione del territorio.

7.6 La compensazione

La possibilità di introdurre nel piano la perequazione rimane strutturalmente condizionata al ricorrere di precise condizioni spaziali, non sempre verificabili. Per quanto, sulla scia delle possibilità aperte dalla legge si possa parlare anche di 'comparti discontinui' connotati da receiving areas ('zone di concentrazione') non attigue a quelle che producono i diritti edificatori (sending areas) e sia stata introdotta la perequazione estesa, l'applicazione di questi modelli non è sempre possibile, specie nelle aree e nei tessuti della città consolidata.

La legislazione lombarda non ha quindi potuto prescindere dalla considerazione di alcuni strumenti che, indubbiamente, riportano all'urbanistica della tradizione. La legge continua infatti a prevedere il ricorso al vincolo preespropriativo ed, entro il termine di cinque anni, il ricorso all'espropriazione. Anche in relazione a queste fattispecie il legislatore regionale è comunque intervenuto segnando una netta ed autentica discontinuità rispetto agli schemi precedenti.

Va ricordato che a monte il proprietario ha la possibilità di evitare l'esproprio attuando direttamente l'intervento di interesse pubblico prefigurato dal piano dei servizi.

L'ulteriore idea di fondo sottesa alla legge è nel senso di evitare che la vicenda ablatoria si risolva per il privato unicamente in un grave impoverimento, tanto da indurre il destinatario ad opporsi strenuamente (anche in via giurisdizionale) alle pubbliche iniziative che incidono così negativamente sulla sua sfera patrimoniale.

Per perseguire questo obiettivo, a cui si lega direttamente l'effettività della funzione di infrastrutturazione²¹, è stato introdotto l'istituto della compensazione²². Anche in questi casi la funzione precipua dell'amministrazione non è solamente quella di esercitare l'autorità, ma piuttosto quella di incentivare la razionalità del privato, in una logica dietro la quale si intravede nuovamente quella microeconomia urbanistica entro cui - proprio come nella perequazione - rivestono un ruolo fondamentale approcci neocomportamentali e modelli di formazione delle preferenze individuali²³.

Al proprietario del terreno gravato da un vincolo viene assicurata una utilità costituita da altre aree o da crediti compensativi trasferibili (in Veneto altrimenti definiti 'crediti edilizi'). Del resto, anche il legislatore nazionale, con la legge 15 dicembre 2004, n. 308, si è posto sulla stessa linea in relazione ai (soli) vincoli a protezione del paesaggio²⁴. Questa tendenza, del resto, ha le sue radici nella sollecitazione formulata dalla Corte costituzionale nella più volte citata sentenza 179/1999²⁵.

Il piano di Seregno, pur condividendo l'opzione di un netto sfavore per la procedura espropriativa, **non ritiene applicabile questo istituto** per le stesse motivazioni precedentemente addotte per la perequazione diffusa stante la mancanza di sufficienti aree di ricaduta dei crediti compensativi.

Spiace ovviamente non poter applicare l'opzione 'forte' e innovativa che sta dietro l'istituto della compensazione: quella di rinunciare all'esproprio quale strumento di costruzione della città pubblica. Ma questa rinuncia è oggettivamente necessaria di fronte alla ancora più importante scelta di sottrarre alla trasformazione aree o ambiti che, diversamente, inciderebbe pesantemente sul già fragile equilibrio di un territorio già interessato da importanti infrastrutture di livello sovracomunale e da un elevato

21 Questo istituto, peraltro, potrebbe risultare utile, ad es., anche in caso di previsioni pianificatorie che sopprimano l'edificabilità (come è accaduto nella Città di Roma con il c.d. 'piano delle certezze' (su cui M. Marcelloni, *Pensare la città contemporanea. Il nuovo piano regolatore di Roma*, Bari, 2003, in part., 41) o nel caso di siti produttivi da delocalizzare.

22 Da non confondere con la compensazione economico-finanziaria che il piano territoriale regionale attribuisce (art. 19 della legge) ai comuni investiti da esternalità prodotte da insediamenti collocati in comuni vicini. G. Ciaglia, *Della 'compensazione urbanistica' ovvero di come rivoluzionare l'urbanistica senza che nessuno se ne accorga*, in Riv. giur. urb., 2005, 218.

23 J. E. Stiglitz, *Economia del settore pubblico*, II ed., Milano, 2004.

rapporto di abitanti per Km², che a fatica, ma con lungimiranza, è riuscito a salvaguardare ampi quadranti periferici dalle trasformazioni mantenendo così ancora una carattere identitario ed evitando la saldatura con le realtà territoriali contermini.

7.7 La funzione incentivante

La gamma degli strumenti di microeconomia urbanistica si completa con le figure di incentivazione urbanistica del pari introdotte dalla legge, applicazione di quella che viene spesso definita come 'premiabilità urbanistica'. Anche in questo caso, il legislatore ha voluto attribuire all'ente locale un ruolo promozionale, che non si persegue mediante l'ordinaria tecnica di regolazione comando-controllo, bensì facendo ricorso a strumenti tesi a stimolare l'iniziativa autonoma dei privati. Al legislatore non è sfuggito che sono (sempre più spesso) configurabili situazioni territoriali rispetto alle quali l'amministrazione pubblica non può mantenere un atteggiamento agnostico rispetto alla morfologia urbana, limitandosi ad intervenire de futuro mediante regole aventi ad oggetto la composizione architettonica.

Nei casi in cui da un intervento privato possano derivare "benefici pubblici, aggiuntivi rispetto a quelli dovuti e coerenti con gli obiettivi fissati", il documento di piano prevede "una disciplina di incentivazione". La misura di incentivazione specificamente prevista consiste in un innalzamento della volumetria altrimenti ammessa rispetto al singolo intervento.

Nel piano di Seregno, la riqualificazione del paesaggio locale viene perseguita stimolando l'iniziativa dei privati a muoversi nella direzione indicata dal piano, creando cioè le condizioni affinché gli episodi edificatori divengano occasione di riqualificazione urbana e ambientale.

24 M. Renna, *Vincoli alla proprietà e diritto dell'ambiente*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, a cura di D. De Carolis - E. Ferrari - A. Police, Milano, 2005, 389.

25 Già in materia di programmi di riabilitazione (PRU) il legislatore, all'art. 27, V comma, della l. 1 agosto 2002, n. 166, aveva stabilito che l'indennità ai soggetti indisponibili a partecipare alla vicenda attuativa potesse "essere corrisposta anche mediante permuta di altre proprietà immobiliari site nel comune".

A questo scopo nel Piano delle Regole verrà introdotto e normato il ricorso all'istituto della incentivazione volumetrica:

1. ogni qualvolta sarà possibile consolidare o ripristinare, in quei tessuti che ancora oggi evidenziano con sufficiente chiarezza, pur con diverse incongruità, l'impianto originario della città, i caratteri morfologici e tipologici che hanno caratterizzato nel tempo lo sviluppo della città;
2. in presenza di interventi che riconoscano il fondamentale interesse generale del contenimento dei consumi energetici ai fini di una generale politica di riduzione dell'inquinamento ambientale.

8.0 Le determinazioni di Piano

8.1 Il sistema insediativo residenziale

L'indagine conoscitiva ha evidenziato come Seregno sia cresciuta con un ritmo sempre superiore a quello medio verificatosi nello stesso periodo nella provincia di Milano. Questo incremento è stata la logica conseguenza dell'effetto combinato da un lato della ripresa della crescita "naturale" della popolazione, dall'altro di un identico andamento del fenomeno migratorio.

Crescita questa che ribalta una previsione contenuta in un'analisi statistico regionale della Lombardia effettuata nell'anno 2001 e che ipotizzava, alla luce di tutta una serie di tendenze in quel momento in atto, una popolazione residente a Seregno nell'anno 2006 intorno a 38.500 abitanti (a fronte dei 41.143 poi risultati effettivamente insediati) per poi decrescere ancora nel 2011 a circa 37.500 e nel 2016 a circa 35.500.

Anche il lavoro ricognitivo, a partire dalle istanze e proposte pervenute da cittadini singoli nella fase partecipativa iniziale del P.G.T., ha evidenziato una richiesta residenziale di una certa consistenza.

Le motivazioni di questa crescita e della tendenza in atto sono facilmente intuibili:

- da un lato, come visto, il saldo positivo del fenomeno migratorio che ha contribuito ad accentuare il saldo positivo "naturale" con un aumento della natalità;
- dall'altro la disponibilità di aree edificabili ad uso residenziale sul territorio comunale. Si richiama a tal proposito la capacità insediativa teorica di P.R.G. prevista, nella variante generale del 2000, pari a 69.000 abitanti

Ma non bastano queste considerazioni per spiegare l'"anomalia" della crescita di Seregno rispetto al quadro della Provincia di Milano se non alla luce anche della situazione socio-economica e ambientale del territorio seregnese che supporta e incentiva proprio il fenomeno migratorio.

Seregno dunque, come ampiamente già evidenziato, "polo attrattore" per tutte quelle che sono le caratteristiche intrinseche di questo territorio emerse chiaramente dalla fase ricognitiva e conoscitiva:

- una identità urbana che la rende particolare e distintiva rispetto ad altri centri del nord milanese rappresentata dalla presenza al suo interno di diverse forme di centralità simbolica e funzionale che ne attestano la grande rilevanza culturale, sociale, politica e urbanistica;
- un "tessuto" storico fortemente connotato e dotato di una notevole capacità attrattiva in cui convivono e si integrano diverse funzioni;
- una economia che permane florida nonostante il processo di trasformazione in atto;
- una presenza diffusa e efficiente di servizi di natura sovracomunale che risponde contestualmente ad un doppio livello di esigenze: quelle locali, cioè quelle richieste dalla comunità ivi insediata, e quelle espresse da un bacino più ampio che trovano in Seregno un punto di riferimento;
- una politica degli spazi a verde che viene percepita nelle sue due diverse chiavi di lettura: una a scala locale, di quartiere, in cui lo spazio aperto è interpretato come spazio di vita quotidiana, elemento di qualificazione degli spazi urbani, ed una a scala più ampia in cui gli spazi verdi diventano occasione per pensare al disegno del territorio scegliendo tra espansione del costruito e salvaguardia degli spazi non edificati, per costruire relazioni con i comuni contermini progettando i confini della città;
- una politica culturale di alto livello che rende la città un polo importante a livello intercomunale ed in alcuni casi a livello regionale e nazionale.
- Un sistema infrastrutturale già oggi di buon livello ma destinato ancora di più a valorizzarsi alla luce delle progettualità in atto;
- un assetto della rete commerciale fondato su un chiaro e riconoscibile disegno localizzativo del commercio al dettaglio tradizionale e degli insediamenti della distribuzione moderna.

Piano di Governo del Territorio del Comune di Seregno

Obiettivo principale del P.G.T., per quanto concerne il settore residenziale, non può che essere dunque quello di accentuare tutti questi aspetti ma contenendo e governando l'effetto calamita sul fenomeno migratorio, strettamente connesso a questo ruolo e da questo prevalentemente alimentato, al fine da un lato di contenere e limitare ulteriori urbanizzazioni di suolo che andrebbe ad incidere pesantemente sull'aspetto ambientale e paesaggistico (a sua volta fattore fondamentale nel determinare la qualità della vita in città) dall'altro di trasformare Seregno in una sorta di "città dormitorio" alterando quel delicato rapporto tra le varie funzioni in essa insediate e sviluppatesi nel tempo; polifunzionalità come caratteristica della città che ne ha supportato e alimentato la crescita e l'affermazione a scala vasta sia sotto l'aspetto economico che sociale e culturale.

Accanto ad un corretto dimensionamento della crescita quantitativa della popolazione insediata ed al fine di contenerne la diffusione territoriale, i nuovi insediamenti ad uso prevalentemente residenziale dovranno essere localizzati esclusivamente all'interno delle seguenti fattispecie:

1. aree caratterizzate da dismissioni in atto, da abbandono o degrado urbanistico/edilizio;
2. aree caratterizzate da sottoutilizzo edilizio e/o in cui non sono state attuate le previsioni dello strumento attualmente vigente, previa opportuna valutazione in merito alla possibile ridefinizione funzionale;
3. aree caratterizzate dalla presenza di fabbricati che per morfologia e tipologia edilizia contrastano con quella prevalente e tipizzante;
4. aree libere interstiziali all'edificato.

8.2 Il sistema insediativo produttivo

Le attività produttive primarie

Come abbiamo avuto già modo di evidenziare, la scelta a suo tempo fatta dall'Amministrazione comunale di individuare e costituire, sulle aree libere non

ancora interessate dal fenomeno dell'espansione della città, un parco locale di interesse sovracomunale (il PLIS Brianza centrale) ha permesso di salvaguardare importanti porzioni di territorio che ancora presentano, oltre a qualche terreno coltivato, anche piccoli boschetti e sentieri sterrati contornati da arbusti e alberi, testimonianza di ambienti e immagini di un recente passato, situazioni perdute che però possono ancora essere sostituite con altre soluzioni che ci avvicinino a una nuova natura di città e che, comunque, hanno impedito la scomparsa di quel tipico ambiente agro-boschivo che era la caratteristica principale della Brianza di diversi decenni fa.

Il parco del Meredo, con il Parco 2 giugno alla Porada e con altri terreni agricoli situati in zona Orcelletto, Dosso, Stadio e lungo la via Briantina, ne costituiscono l'ossatura principale e ne completano il sistema ecologico.

Le determinazioni di piano riprendono e proseguono pertanto nel solco di quanto fino ad oggi perseguito a livello locale ed implementato dalle indicazioni dettate dalla Provincia di Monza e Brianza nel proprio PTCP che individua come "ambiti agricoli strategici" comparti già compresi nel perimetro del PLIS la cui valenza produttiva-economica legata alla destinazione d'uso dei suoli si fonde in un tutt'uno con la valenza ambientale e paesaggistica che queste aree hanno assunto.

Le attività produttive secondarie

In questi ultimi anni tali e tanti sono stati i cambiamenti che hanno interessato il sistema economico in generale che, abbandonati una serie di miti del recente passato, si pone il problema di quali indirizzi porsi e quali linee percorrere per garantire uno sviluppo equilibrato ed appropriato alla realtà economico-produttiva di Seregno.

Il ruolo attualmente già ricoperto da Seregno nel quadrante nord dell'area metropolitana milanese subirà certamente una decisa evoluzione con l'attuazione degli interventi previsti; ci si riferisce in particolare al nuovo sistema della mobilità, sia su gomma che su ferro, al progetto di riorganizzazione e potenziamento del nodo ferroviario [ed all'auspicato intervento di riqualificazione funzionale dell'ambito](#)

~~circostante. all'intervento previsto, sempre nel PTCP della Provincia di Milano, nell'ambito degli accordi avviati al fine di coordinare gli interventi infrastrutturali, urbanistici e ambientali nel nodo ferroviario di Seregno, per la localizzazione di servizi e funzioni qualificanti (di tipo culturale, formativo, di ricerca, di terziario) nel tessuto urbano, riutilizzando le già citate aree dismesse zona stazione FS e i vuoti urbani, incentivando l'insediamento di attività innovative, favorendo il trasporto pubblico e promuovendo spazi pedonali.~~

Tutto ciò induce a pensare che il futuro economico della città debba e possa basarsi sull'integrazione e il potenziamento di tutta una serie di opportunità settoriali, basate sul consolidamento e sullo sviluppo dell'artigianato e della piccolo-media industria, su una riarticolazione e rimodulazione delle imprese di maggiori dimensioni, su un ulteriore sviluppo del settore terziario, del settore terziario avanzato, **del settore connesso all'innovazione e alla ricerca**, sul potenziamento del sistema commerciale già presente e altamente qualificato, investendo sulle relazioni e sulla qualità della vita, dell'ambiente e dei servizi già presenti quali elementi catalizzanti, come dimostrano ampiamente le recenti indagini, nelle scelte localizzative degli insediamenti produttivi e d economici.

E' in atto attualmente un processo di terziarizzazione dell'economia locale che vede in particolare lo sviluppo del settore commerciale anche a svantaggio di altri settori produttivi. Non si ritiene però conveniente nè opportuno, per la città, fare affidamento su un unico comparto economico sia perché l'indebolimento del settore produttivo incide direttamente anche sulla base economica del settore terziario sia perché il settore commerciale è esposto a fenomeni e conseguenze penalizzanti derivanti dal possibile (probabile) insediamento di grandi strutture commerciali su territori contigui.

Da qui la necessità di rafforzare e valorizzare quelle che è una caratteristica della struttura urbana di Seregno e cioè la sua struttura produttiva variegata, basata nello stesso tempo sul commercio, l'artigianato, l'industria, i servizi alla produzione.

Nella fase partecipativa preliminare alla redazione del P.G.T. sono pervenute richieste per un cambiamento della destinazione d'uso di alcune aree a vantaggio dell'uso produttivo.

Interessante anche una recente indagine svolta dal Servizio Studi Apimilano fra le imprese associate della città di Seregno commissionata a seguito di un incontro intercorso con le realtà imprenditoriali locali in sede di partecipazione nella fase di elaborazione del PGT.

Indagine che evidenzia come l'attenzione degli imprenditori locali intravedano contemporaneamente possibilità di crescita delle loro attività sia nella individuazione di nuove aree connesse a progetti di espansione e/o nuova localizzazione sia nella sicurezza e nell'ordine pubblico, nel miglioramento della rete di trasporto, nella possibilità di entrare in rapporto con centri di ricerca e/o poli tecnologici, nella creazione di un distretto industriale costituito da un agglomerato di imprese, principalmente di piccole e medie dimensioni, specializzate in una o più fasi di un processo produttivo e integrate mediante una rete complessa di interrelazioni di carattere economico e sociale.

Tutto ciò sembra evidenziare quanto già emerso in sede di indagine conoscitiva e ricognitiva e cioè il fatto che si sta vivendo una fase nuova in cui oltre alla "quantità" e alla tipologia degli 'insediamenti produttivi, fattori questi comunque da non sottovalutare (richiesta di nuove aree di espansione finalizzata prevalentemente all'insediamento di piccole e medie strutture), si va diffondendo, come richiesta complementare ma non secondaria, la "qualità" di tutti quei servizi che consentono ad un impresa di operare nelle migliori condizioni per essere competitivi sul mercato globale.

La corretta quantificazione dimensionale della crescita del sistema artigianale e industriale locale troverà localizzazione esclusivamente all'interno delle seguenti fattispecie:

1. aree già interessate da insediamenti produttivi sulle quali operare, attraverso una attenta verifica dei rapporti edilizi-urbanistici, per un riconoscimento di ulteriori

Piano di Governo del Territorio del Comune di Seregno

possibilità di crescita alle strutture già insediate.

2. aree interstiziali e/o di contiguità con quelle già esistenti da destinare a nuovi insediamenti per strutture artigianali o della piccola e media industria
3. *l'individuazione di un'area di proprietà comunale, in stretta aderenza con altre aeree ad uso produttivo di recente insediamento in Comune di Albiate, come ambito di trasformazione per favorire da un lato l'insediamento di nuove piccole/medie industrie dall'altro favorire la delocalizzazione delle attività ancora presenti in tessuti prevalentemente destinati ad altre funzioni;*
4. la riconversione funzionale di alcune aree periferiche che il PRG destinava a "depositi a cielo aperto" e di cui si avverte la necessità di consentire interventi anche volumetrici al fine di riqualificarle *sotto l'aspetto paesaggistico e percettivo migliorando se non eliminando il rapporto con il l'inserimento nel* contesto ambientale.

Le attività produttive terziarie (commercio in particolare)

~~Lo strumento di riferimento per individuare lo scenario di sviluppo nel breve periodo del settore commerciale non può che essere il "Programma triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2006/2008" approvato con delibera di Consiglio Regionale della Lombardia in data 02/10/2006 n. VIII/0215.²⁶~~

~~Un compito non facile affrontato dal PTSSC è stato quello di delineare il contesto e lo scenario di sviluppo della distribuzione commerciale in quanto~~ Il commercio, negli ultimi decenni, è divenuto sempre più fattore trasversale, e ~~così~~ nel contempo centrale, dei processi economici, sociali e territoriali, coinvolgendo ed attivando molteplici elementi nel proprio percorso evolutivo che devono qui essere almeno in parte richiamati.

Se, infatti, fino agli anni Sessanta, era la produzione a svolgere un ruolo dominante nei processi di crescita economica, di cambiamento dei costumi e di trasformazione del territorio, con lo sviluppo della grande distribuzione organizzata si è assistito ad

una crescente assunzione di responsabilità delle imprese e dei formati distributivi in questa funzione. Oggi, sono spesso le imprese commerciali, con il loro amplissimo potere di contrattazione, a dettare le condizioni ai produttori dei beni 'banalizzati' di largo consumo, ad orientare i gusti e le scelte dei consumatori, a spingere l'acceleratore del ciclo economico sostenendo i consumi con specifiche politiche promozionali o di marca. Contemporaneamente le imprese commerciali hanno abbandonato una logica millenaria dettata esclusivamente dalla ricerca della prossimità al consumatore finale per orientarsi invece verso la scelta di localizzazioni attrattive, spesso extraurbane, capaci di servire una clientela dispersa su territori sempre più vasti. La scelta insediativa delle grandi imprese commerciali è così diventata determinante per decidere l'uso del territorio, l'allocatione di altre funzioni attratte dal fascino dei grandi insediamenti commerciali e, non da ultimo, delle reti infrastrutturali sovralocali. Il proliferare dei grandi centri commerciali ha mutato radicalmente la fisionomia dei centri storici e dei borghi antichi di piccole e grandi città, cancellando antiche strutture che avrebbero potuto costituire una ricchezza, non solo come testimonianza storico-culturale, ma anche come strumento di tutela di elementi morfologici, architettonici, produttivi e sociali delle nostre città. Per questo sono opportune azioni finalizzate al riconoscimento, all'aiuto ed alla tutela sia dei cosiddetti "negozi di vicinato" sia dei mercati sulle aree pubbliche e delle attività commerciali in essi svolte che, oltre a rappresentare la nostra memoria storica, hanno un grande valore di aggregazione sociale, culturale e ludica. In questo senso, la dinamica della distribuzione ha causato, con un ritmo sempre più accelerato negli ultimi decenni del secolo scorso, un processo di disintegrazione delle funzioni urbane assicurate da secoli dai meccanismi di governo territoriale, economico e sociale ricomponendole intorno a nuove polarità, non di rado extraurbane. La protagonista di questi processi è l'impresa commerciale, le cui tipologie vanno sempre più articolandosi dalle più tradizionali (oggi riscoperte grazie al rinato desiderio di specializzazione, qualità e prossimità, specie nei grandi centri urbani), alle reti monomarca (come nel caso del franchising), alle grandi imprese pluriformato

²⁶ Fonte: PTSSC 2006/2008 della Regione Lombardia

fortemente proiettate sul mercato globale, alle imprese specializzate nei nuovissimi formati integrati (come ad es. i factory outlet center o i parchi a tema).

Alla luce di queste e di molte altre considerazioni il Comune di Seregno è stato individuato, dal PTSSC, nell'ambito di addensamento commerciale metropolitano; questo ambito è costituito dall'area milanese e dalla porzione di territorio lungo le radiali che convergono verso il capoluogo ed in prossimità dello stesso, area che per presenza di strutture della grande distribuzione realizza, su base comunale, una continuità di zone ad elevata densità commerciale. Si tratta di un'area ad elevato sviluppo commerciale, anche recente, e connotata da particolare criticità ambientale.

Di seguito si riportano gli indirizzi di riqualificazione e sviluppo sostenibile della rete:

- riqualificazione, razionalizzazione e ammodernamento degli insediamenti e dei poli commerciali già esistenti;
- forte disincentivo all'eccessivo ampliamento e alla apertura di grandi strutture di vendita mediante l'utilizzo di nuove superfici di vendita;
- disincentivo al consumo di aree libere e attenzione alla localizzazione in aree dismesse di nuovi insediamenti distributivi;
- incremento della presenza di esercizi di vicinato e di media distribuzione, di maggiore accessibilità diretta da parte dell'utenza;
- prioritaria localizzazione di attività commerciali in aree servite dai mezzi di trasporto pubblico;
- valorizzazione dell'attrattività consolidata degli spazi urbani in relazione all'esistenza del patrimonio storico e architettonico e integrazione della funzione commerciale con le altre funzioni di attrattività urbana e promozione del loro servizio commerciale unitario.

In tutti gli ambiti, ~~nel triennio~~, viene data priorità alla riqualificazione della rete e all'ammodernamento degli insediamenti commerciali esistenti con interventi mirati a ridurre gli impatti sull'ambiente, sulla rete del commercio e sulla funzionalità urbanistica a scala locale.

Nei centri urbani il programma promuove il consolidamento e lo sviluppo del commercio con azioni ed iniziative che coinvolgono gli enti locali e gli operatori commerciali singoli e associati e con iniziative che integrano la funzione commerciale alla funzione turistica e artigianale in relazione alla peculiarità dei luoghi.

Negli ambiti di "addensamento commerciale metropolitano", "commerciale metropolitano" e "urbano dei capoluoghi", dove si rileva la presenza di addensamenti commerciali lungo gli assi della viabilità extra urbana, le strutture esistenti della grande e della media distribuzione sono incentivate a rinnovare l'offerta merceologica e gli spazi di vendita nell'ambito di progetti di rilevanza sovra comunale di riqualificazione e integrazione alle aree urbane più prossime da promuovere in accordo con le amministrazioni comunali e le province territorialmente competenti.

Per quanto riguarda le grandi strutture di vendita, il Programma triennale non fornisce alcun obiettivo di sviluppo esprimendo invece l'esigenza di una crescita ad impatto zero, in termini di superfici e di esternalità negative, tenuto anche conto del forte incremento registrato dalle stesse negli anni più recenti in relazione ai livelli di presenza ormai prossimi a quelli europei.

Alla luce di tutte le considerazioni sopra esposte, delle linee di indirizzo dettate dalla Regione Lombardia e della situazione commerciale di Seregno, non viene ritenuta necessaria l'individuazione di specifiche nuove localizzazioni predestinate all'insediamento di attività commerciali di grande distribuzione o di centri commerciali a fronte di una attenzione particolare che si vuole porre nei riguardi del settore commerciale tradizionale che il Piano intende supportare da un lato prevedendo le necessarie misure di sviluppo e completamento dall'altro integrando il sistema commerciale con una rete di servizi (sociali, culturali ecc) e di interventi a livello ambientale tali da consentire alla Città di Seregno di competere, per il livello qualitativo offerto e per la sinergia dell'offerta proposta, con le grandi strutture commerciali localizzate anche nei territori contermini.

A questo scopo e per accentuare la competitività nei riguardi della grande distribuzione la linea strategica di sviluppo del settore commerciale che si intende

Piano di Governo del Territorio del Comune di Seregno

perseguire all'interno del PGT è quella di individuare ~~nei "distretti urbani del commercio"~~, nel "Distretto Urbano del centro Storico di Seregno", più che nei "percorsi tematici" fino ad oggi perseguiti, il percorso da seguire e incentivare per fare del centro della città una sorta di centro commerciale naturale.

Il PGT si propone pertanto prioritariamente il mantenimento e il potenziamento delle attività esistenti, in particolare quelle nel tessuto storico, ed una maggiore e più capillare diffusione, soprattutto nei quartieri con interventi di semplificazione e di maggiore flessibilità nel campo delle normative al fine di salvaguardarne la loro presenza, la diffusione sul territorio, l'identità e la polifunzionalità.

8.3 Il sistema infrastrutturale

Il disegno del sistema infrastrutturale nasce e si appoggia ovviamente e necessariamente, oltre a quelli già presenti, ai grandi interventi su ferro e su gomma previsti nel breve e medio termine e più volte illustrati in questo documento.

Risulta chiaro pertanto che gli interventi infrastrutturali da prevedersi nel PGT al di là di quelli di valenza prettamente locale, dovranno riguardare da un lato la mobilità di interesse sovracomunale dall'altro supportare con idonee attrezzature e servizi i previsti grandi assi di mobilità al fine di consentire alla città di utilizzare tutte le occasioni e le potenzialità che possono derivare dal fatto di appartenere ad un sistema territoriale di tale portata e di tale valenza.

Da qui la necessità di individuare nel Piano delle Regole la fattibilità di nuovi collegamenti su gomma sulla direttrice est-ovest, di natura e valenza prettamente intercomunale, preferibilmente ai margini del tessuto consolidato della città al fine di separare il più possibile il traffico di attraversamento da quello locale; da qui la necessità di prevedere opportune attrezzature di interscambio in corrispondenza della stazione ferroviaria e del capolinea della nuova metro-tramvia.

Ma anche la necessità di individuare tutti gli accorgimenti possibili per eliminare la situazione di isolamento spesso evidenziata di alcuni quartieri dal centro cittadino o

per migliorare il collegamento tra i quartieri stessi.

Da ultimo non può essere trascurato a Seregno l'importante sistema della mobilità alternativa rappresentato dalla rete delle piste ciclabili, un elemento di qualità urbana incentrato su una rete continua ed interconnessa che lega tra loro gli spazi verdi alle diverse scale, i quartieri e le aree centrali, le aree dove sono localizzate le principali funzioni pubbliche cosicché oggi è possibile percorrere quasi tutta la città in bicicletta e che deve essere opportunamente esteso, implementato e completato.

8.4 Il sistema ambientale/paesaggistico

Il PGT riprende integralmente, sotto l'aspetto culturale, gli indirizzi di tutela ambientale/paesaggistica dettati sia dal Piano Paesaggistico regionale che dal PTCP della Provincia di Monza Brianza. In particolare:

- per quanto riguarda il Piano paesaggistico regionale gli indirizzi di tutela della "fascia dell'alta pianura – paesaggi dei ripiani diluviali e dell'alta pianura asciutta" che prevedono la tutela del suolo, delle brughiere, dei coltivi, degli insediamenti storici e delle preesistenze, delle percorrenze;
- per quanto riguarda il P.T.C.P. il rispetto e la conferma:
 - ✓ della limitazione del consumo di suolo,
 - ✓ del mantenimento degli spazi non costruiti, del potenziamento e del recupero del verde forestale e delle attività agricole,
 - ✓ della valorizzazione del ruolo del PLIS ~~nella struttura della rete verde di ricomposizione paesaggistica~~ che, peraltro, con il PGT, vede, **sotto forma di proposta da formalizzare successivamente all'Ente Provincia**, dilatare ulteriormente i propri confini inglobando al suo interno sia aree contigue sia aree ad uso pubblico interne al tessuto consolidato che si ritengono meritevoli di salvaguardia e tutela per il consolidamento delle valenze ambientali e paesaggistiche del territorio,
 - ✗ ~~della rete ecologica, che viene puntualmente definita soprattutto in corrispondenza dei quadranti est e sud est del territorio comunale,~~

contribuendo così a rafforzare il progetto provinciale della rete verde di ricomposizione paesaggistica e del relativo corridoio trasversale pedemontano quale unità di riferimento degli spazi rurali, naturali e periurbani ~~come definite dal PTCP della Provincia di Monza e Brianza;~~

- ✓ ~~delle aree agricole che riprendono~~ degli ambiti agricoli strategici individuati dalla Provincia di Monza e Brianza nel proprio PTCP;
- ✓ della tutela degli ambiti e delle architetture identificate come permanenza del processo storico-insediativo,
- ✓ del recupero del patrimonio edilizio esistente dei tessuti più datati mediante progetti adeguati alla tipologia esistente,
- ✓ della salvaguardia dei parchi e dei giardini che, al pari delle ville storiche, costituiscono patrimonio storico-culturale della città,
- ✓ della salvaguardia dei filari, delle siepi e degli alberi monumentali ancora presenti sul territorio comunale.

8.5 Gli ambiti di trasformazione

Spetta al Documento di piano, ai sensi dell'art. 8 della L.R. 12/05, l'individuazione degli ambiti di trasformazione, cioè di quegli ambiti, sia esterni che interni al perimetro consolidato, che il PGT individua come aree strategiche per lo sviluppo della città e che necessitano di interventi radicali sia di natura urbanistica che di natura morfologica, tipologica o funzionale per la loro riqualificazione.

1. Il Documento di Piano individua i seguenti ambiti di trasformazione:

a) all'esterno del perimetro dei tessuti consolidati:

- **gli ambiti un ambito di trasformazione urbanistica (ATu)**

in cui si prevede il passaggio dalla situazione di originaria naturalità alla dimensione urbana.

- **gli ambiti di riconversione funzionale (ARf)**

ambiti in cui si è già verificato il passaggio dalla situazione di originaria naturalità alla dimensione urbana ma che richiedono interventi di riqualificazione ambientale. La necessità di individuare queste aree come aree di riconversione funzionale, ancorchè periferiche e in stretta contiguità con aree facenti parte del PLIS, deriva dalle scelte a suo tempo fatte dal PRG in forza delle quali sono stati autorizzati insediamenti di attività artigianali e commerciali necessitanti di ampi spazi per lo stoccaggio a cielo libero di merci e materiali e con limitate necessità di superfici coperte. Il mutamento del concetto di paesaggio, così come precedentemente evidenziato, l'accresciuta sensibilità verso il concetto di "percezione del paesaggio" nonché la vicinanza spesso con aree di elevato valore paesaggistico-ambientale rendono necessari interventi di riqualificazione al fine di eliminare il più possibile il senso di disordine e di provvisorietà che oggi le contraddistingue incidendo negativamente sulla percezione del paesaggio.

b) all'interno del perimetro dei tessuti consolidati:

- **gli ambiti di trasformazione funzionale (ATf)**

ambiti, interessati da insediamenti produttivi dismessi ormai da oltre cinque anni, in cui si prevede una modifica della destinazione d'uso dall'originario stato produttivo ad una (polifunzionale) più consona a quella prevalente nel tessuto di appartenenza. La necessità di individuare queste aree come aree di trasformazione funzionale deriva non tanto dalla valutazione delle esternalità negative derivanti da processi di trasformazione sempre più rapidi ed irreversibili quanto dalla consapevolezza che trattasi di importanti risorse territoriali da valorizzare in una logica di politiche virtuose di riuso del territorio, utilizzando quindi le potenzialità latenti o residue preliminarmente alla valutazione del ricorso all'occupazione di nuove aree non urbanizzate.

- **gli ambiti di trasformazione morfologica e tipologica (ATm)**

ambiti, interessati da insediamenti privati e/o di uso pubblico non più utilizzati

ed in stato di abbandono, il cui recupero, oltre a privilegiare un più efficace riuso del territorio, consente da un lato di ricostruirne la morfologia e la tipologia del tessuto, dall'altro di recuperare importanti volumi e superfici al servizio della collettività.

• **gli ambiti di trasformazione economica (ATE)**

~~ambiti interessati da insediamenti produttivi ancora in attività ubicati in quella porzione di territorio situata a ovest della stazione ferroviaria al cui interno confluiscono luoghi e aree diverse tra loro, sia per le direttrici geometriche di impianto, sia per i modelli insediativi che le compongono sia per le funzioni insediate.~~

~~In questi ambiti, fino al permanere delle attività produttive, sono consentiti con procedura diretta interventi della categoria "recupero edilizio" e "nuova costruzione" nel rispetto degli indici e dei parametri del tessuto di appartenenza.~~

~~L'attenzione posta a queste aree dal Documento di Piano nasce dalla consapevolezza che le regole che determinano il permanere o meno di attività economiche su un territorio spesso sono estranee alle scelte che possono essere effettuate a livello locale; si ritiene pertanto essenziale, considerata l'ubicazione di queste aree nel tessuto consolidato e la loro importanza sia sotto l'aspetto economico che sotto quello urbanistico, dettare fin da ora delle regole affinché, al verificarsi di condizioni esogene che determinino un mutamento delle politiche economiche in atto, sussistano le premesse per un rapido recupero funzionale e qualitativo delle aree attualmente interessate da questi insediamenti e dei volumi su di esse insistenti. Ciò al fine di impedire, da un lato, un rapido degrado del contesto urbano e sociale di questa porzione del territorio, dall'altro una efficace e rapida riconversione delle funzioni insediate in grado di mantenere vivo e vitale il tessuto economico della città.~~

2. Le norme generali per gli interventi negli ambiti di trasformazione e le norme specifiche per ogni singolo ambito sono dettate al successivo punto 8.6

3. Resta comunque ferma la possibilità in capo al Comune di promuovere, ai sensi dell'art. 87 della L.R. 12/2005, la formazione di programmi integrati di intervento di cui al Titolo VI, capo I della suddetta L.R., al fine di riqualificare, all'interno del tessuto consolidato, il proprio territorio sotto l'aspetto urbanistico ed edilizio.

4. Non costituiscono variante al presente PGT i Programmi Integrati di intervento che:

- prevedono un Indice di utilizzazione fondiaria non superiore all'indice medio del tessuto di appartenenza e comunque non superiore all'indice di utilizzazione fondiaria medio dell'isolato interessato;
- perseguono gli obiettivi e le finalità dettate dall'articolato del Piano delle Regole per il tessuto di appartenenza dimostrandone la congruenza come dettato al punto 2 dell'art. 92 della L.R. 12/2005.

5. In caso contrario si applicano i dettati di cui ai commi dal 4 al 9 dell'art. 92 della L.R. 12/2005.

