

4 SCHEMA DI ASSETTO AMBIENTALE, AZIONI PER LA VALORIZZAZIONE DEL TERRITORIO AGRICOLO E SOSTENIBILITÀ DEGLI INTERVENTI

4.1 Obiettivi del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale

Un'ulteriore componente (non in ordine di importanza) che contribuisce alla configurazione dell'assetto territoriale del Sud-Milano è quella ambientale che, nel caso specifico, riveste un ruolo particolare per l'importante ed estesa presenza del Parco Agricolo Sud Milano.

Il ruolo fondamentale della componente ambientale è ribadito anche nell'Adeguamento del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale alla L.R.12/05, dove viene sottolineata la «volontà di condividere, confermare e rafforzare i macro-obiettivi del PTCP vigente», volti ad assicurare la sostenibilità ambientale del progetto di sviluppo economico-sociale del territorio provinciale.

Tali macro-obiettivi sono relativi a:

- la compatibilità ecologica e paesaggistico-ambientale delle trasformazioni (M-01);
- la razionalizzazione del sistema della mobilità e sua integrazione con il sistema insediativo (M-02);
- il riequilibrio ecosistemico e ricostruzione di una rete ecologica (M-03);
- il contenimento del consumo e razionalizzazione dell'uso del suolo (M-04);
- l'innalzamento della qualità dell'ambiente e

dell'abitare (M-05).

Così come nel PTCP «ad ogni obiettivo devono corrispondere una o più azioni che lo attuino, in modo da garantire che tale obiettivo, nel tempo, sia effettivamente perseguito e non rimanga un'istanza dichiarata, ma priva di una pratica possibilità di incidere sul territorio», analogamente nel presente Studio d'area si intendono definire “tipologie di azioni” da associare agli obiettivi individuati, al fine di valutare la compatibilità e l'effettiva rispondenza.

4.2 Schema di assetto del sistema ambientale: intenzionalità del piano

Nel caso specifico del Sud-Milano, le “tipologie di azioni” da associare agli obiettivi si concretizzano in una proposta di schema di assetto del sistema ambientale, deducibile dalla trasposizione “in controluce” dello schema insediativo: questo definisce la struttura gerarchizzata degli “spazi pieni”, mentre quello ambientale definisce l'organizzazione e le funzioni degli “spazi vuoti” frapposti a quelli edificati. Il principio che ha guidato la definizione dello schema proposto è, in linea generale, quello della tutela di tali spazi liberi:

- da un lato, volta al mantenimento della connotazione e dell'identità rurale propria del Sud-Milano, già in larga misura sotto-

posto ai vincoli pianificatori del Parco Sud;

- dall'altro, articolata in modo da potersi integrare con la più ampia visione di sviluppo prospettata.

Il sistema ambientale è, pertanto, chiamato a svolgere un duplice ruolo di regolazione-“contenimento” nei confronti dell'espansione del sistema insediativo e di valorizzazione delle potenzialità fruttive del territorio.

Tale strategia si articola nei seguenti obiettivi specifici, strettamente connessi con quelli che hanno guidato le scelte per lo schema insediativo (esplicitati nel Cap.1.3):

- qualificazione ambientale e protezione del territorio circostante i poli di concentrazione delle funzioni insediative sovracomu-



nali, sul quale attuare consistenti interventi di mitigazione;

- consolidamento dei caratteri ambientali di alcuni ambiti già dotati di particolare pregio naturalistico che, ulteriormente, potranno essere “messi a sistema” in un’ottica di fruizione pubblica complessiva del patrimonio del Parco Agricolo Sud Milano;
- “messa in sicurezza” delle aree più prossime al tracciato della Binaschina, anche in questo caso per contenere possibili fenomeni di espansione diffusa, spesso attratti, appunto, dalla presenza di un importante asse stradale di scorrimento;
- realizzazione di progetti di valorizzazione e fruizione del territorio agricolo, mettendo in rete gli ambiti di naturalità esistenti o da rafforzare.

Nella messa in atto delle indicazioni prospettate nel presente Studio d’area risulterà determinante il ruolo del Parco, ente preposto a sviluppare e attivare progetti di ricostruzione/valorizzazione ambientale a scala intercomunale, in grado di coinvolgere i Comuni stessi e di reperire finanziamenti pubblici e privati.

Alla luce delle considerazioni precedenti, sono state individuate sei diverse categorie di ambiti di intervento, elementi ordinatori dello schema ambientale (raffigurati nella Tav.4.1), i cui caratteri distintivi sono descritti nei paragrafi successivi.



Ambiti di ripristino-rafforzamento della naturalità

Le aree interessate da questa tipologia di azioni di tutela sono:

- l’Oasi di Lacchiarella;
- la Zona umida di Pasturago (Vernate);
- la Cava di Basiglio;
- la Cava Giuseppina (Zibido S.G.);
- i Laghi Caracana (Zibido S.G.);
- la Cava Boscaccio (tra Zibido S.G. e Gaggiano).

L’elemento caratterizzante che le contraddistingue è la localizzazione all’interno del paesaggio agrario, in stretta relazione con gli elementi dell’idrografia superficiale, ossia prevalentemente in corrispondenza dei numerosi laghi di cava presenti, circondati da aree

boscate più o meno estese.

Le azioni pianificatorie da attuarsi si concretizzano nella realizzazione di adeguati interventi di rinaturalizzazione (in alcuni casi già completati, come a Lacchiarella e per la Cava Boscaccio) che consentano:

- di conferire un elevato carattere naturalistico alle aree, rafforzando gli elementi di pregio già presenti, come nel caso della Zona umida di Pasturago;
- di svilupparne le potenzialità in termini di fruizione pubblica.

Ambiti di valorizzazione ambientale-paesistica integrata ai progetti di sviluppo urbano

I Comuni coinvolti da questa tipologia di

intervento sono:

- Binasco-Lacchiarella;
- Villamaggiore (Lacchiarella).

Tali ambiti sono interessati dalla localizzazione di importanti progetti di sviluppo insediativo (corrispondenti agli ambiti di sviluppo di funzioni metropolitane indicati al Cap.1.3 e nella Tav.1.5) che dovranno essere necessariamente affiancati ed integrati da altrettanto importanti progetti di inserimento territoriale, caratterizzati da un'elevata valenza paesistica-ambientale, che ne consenta l'adeguata compatibilizzazione con il circostante contesto del Parco Agricolo Sud Milano.

Si tratta dello sviluppo di soluzioni progettuali che consentano, oltre che la mitigazione degli insediamenti impattanti, anche la tutela degli spazi circostanti nei confronti dell'eventuale espansione degli insediamenti stessi.

Ciò è possibile prevedendo la "messa in sicurezza" delle aree agricole limitrofe, anche grazie alla localizzazione di elementi funzionali alla fruizione dell'ambiente naturale e del patrimonio paesistico.

Nel caso specifico si fa riferimento alla necessità di:

- prevedere, contestualmente alle espansioni insediative terziario-commerciali-produttive localizzate tra la ex-SS35 e la SP105 a Binasco e Lacchiarella, adeguati progetti di inserimento ambientale ed opere di com-

pensazione che interessino anche le aree libere esterne al perimetro del Parco Sud;

- affiancare alle opere di mitigazione connesse con l'eventuale realizzazione di un terminal intermodale a Villamaggiore, anche la realizzazione di interventi più complessi di valorizzazione ambientale e fruitiva che interessino l'intero ambito territoriale a sud della SP40, compreso tra la linea ferroviaria e l'Oasi di Lacchiarella (come ampiamente illustrato nel precedente Cap.3.6 e nella Fig.3.8).

Ambiti di tutela ambientale degli ambiti agricoli lungo l'itinerario della SP40

Gli ambiti interessati da questa tipologia di azioni di tutela sono gli spazi liberi posti tra le aree edificate dei Comuni attraversati dall'itinerario della SP40-SP30.

Tali comparti territoriali sono contraddistinti dalla presenza di ampi tratti continui di paesaggio agrario, ordinato e organizzato attorno al sistema delle acque.

Le azioni pianificatorie da attuare al fine di preservare le caratteristiche proprie di queste aree sono le seguenti.

- La predisposizione di un progetto di riqualifica del tracciato stradale che segua i principi della progettazione ambientalmente orientata, ossia volta ad una maggiore integrazione fra l'infrastruttura e il territorio



attraversato (la "strada nel Parco"). In tal modo, gli interventi di mitigazione e compensazione consentiranno, non solo di minimizzare gli impatti della nuova opera, ma potranno diventare anche occasione per una più articolata riqualificazione ambientale (si veda, al riguardo, il successivo Cap.4.5).

- La conservazione e la tutela degli spazi aperti che fiancheggiano la strada nei confronti della possibile diffusione del sistema insediativo, mantenendo la continuità dei "canali" verdi ed agricoli. Ciò può essere attuato operando su più fronti, ossia:
 - ✓ determinando un'ampia fascia di inedificabilità attorno all'asse stradale;
 - ✓ favorendo ed incentivando il "riequipaggiamento" della campagna, tramite la formazioni di siepi e filari ed interventi di



forestazione (in analogia con l'iniziativa delle "10 grandi foreste di pianura" della Regione Lombardia);

- ✓ coinvolgendo gli operatori agricoli nell'esercizio delle funzioni di tutela degli spazi periurbani e di conservazione/trasmisione delle tradizioni e della cultura storica dei luoghi (anche attraverso la creazione di centri di divulgazione e di scambio delle conoscenze sui temi legati alle produzioni agrarie ed alimentari);
- ✓ identificando un disegno di "rete ecologica", che mantenga i varchi tra le aree urbanizzate e consenta la connessione ai luoghi di eccellenza ambientale (Oasi di Lacchiarella, Zona umida di Pasturago) e alle aree attrezzate per il tempo libero (laghi di cava, impianti sportivi).

Sistema delle cascine

Tutti i Comuni coinvolti dal presente Studio d'area sono interessati dalla presenza di cascine e nuclei storici.

Le azioni pianificatorie da attuare in questo caso riguardano la protezione e la valorizzazione delle preesistenze storico-monumentali, attraverso la definizione di criteri per la corretta trasformazione e tutela degli elementi storici e della tradizione, in modo da non perdere il rapporto con il contesto ambientale-territoriale e la memoria dei luoghi.

Progetto di valorizzazione dei Navigli

I Comuni interessati da questo progetto sono quelli posti lungo il Naviglio Pavese, che rappresenta, assieme al fiume Lambro meridionale, l'asse dominante del sistema delle acque del Sud-Milano.

Le azioni progettuali previste riguardano la riqualificazione ambientale e paesistica e la tutela del corso d'acqua, finalizzate:

- alla risoluzione di criticità puntuali;
- alla messa in sicurezza dell'itinerario ciclabile lungo l'alzaia;
- al recupero dei beni architettonici posti nelle vicinanze.

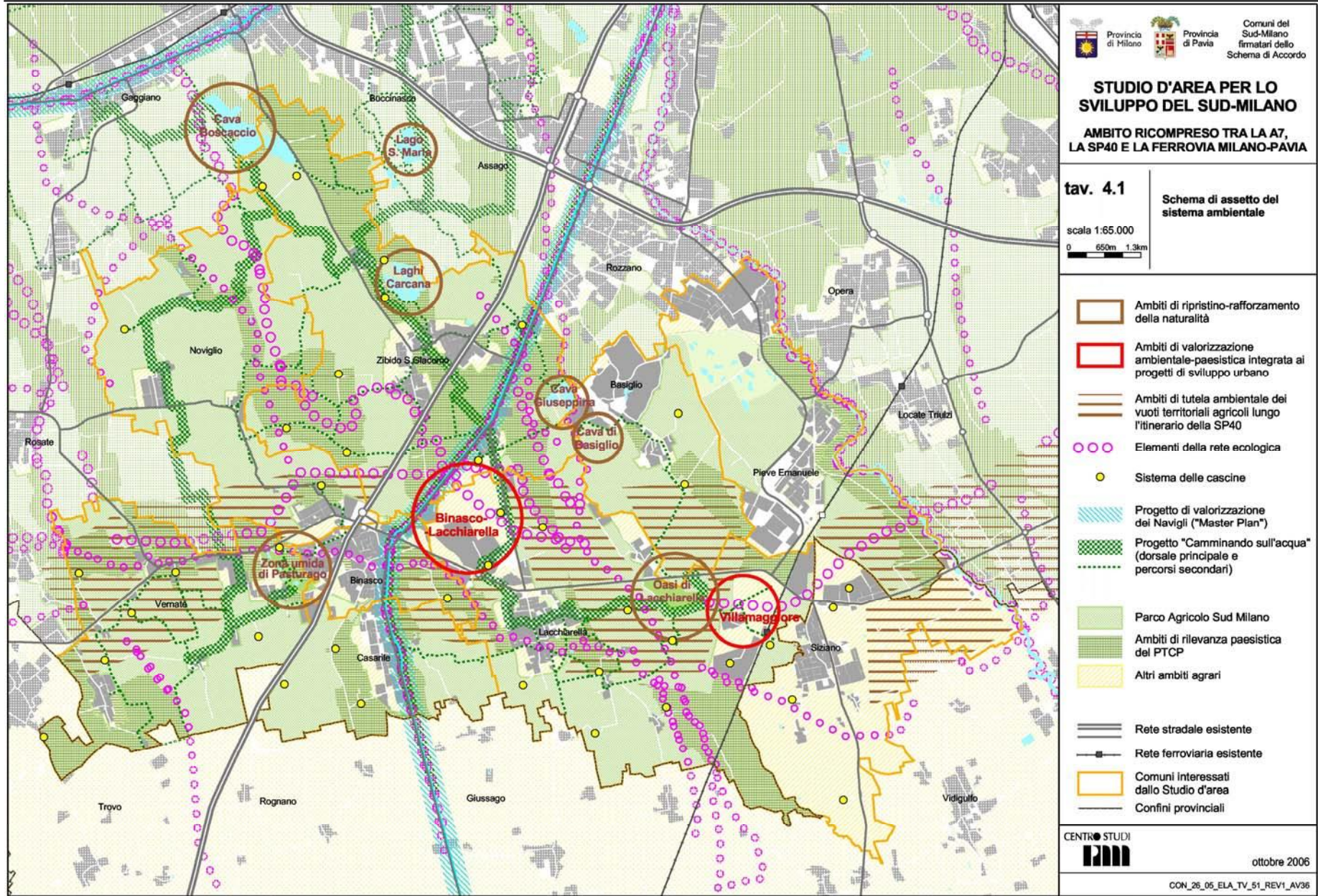
Progetto "Camminando sull'acqua"

I Comuni interessati da questo progetto sono:

- Assago;
- Buccinasco;
- Casarile;
- Gaggiano;
- Lacchiarella;
- Noviglio;
- Vernate;
- Zibido S.Giacomo.

Le azioni progettuali previste riguardano:

- la creazione di una rete di percorsi ciclabili di interesse paesistico-ambientale, che metta in comunicazione frazioni e comuni, come alternativa per la mobilità locale e per il tempo libero;
- l'opportunità di valorizzare e connettere tra loro i beni di interesse storico-architettonico e le qualità naturalistiche presenti nell'area (quali gli ambiti di cava e gli ambienti umidi), favorendo ulteriormente la diffusione della conoscenza del patrimonio storico rurale.



4.3 Verifica della congruità dello schema proposto rispetto agli obiettivi del PTCP

Seguendo i principi metodologici della Valutazione Ambientale Strategica (VAS)¹, che concerne «l'accertamento dell'idoneità delle azioni proposte ad assicurare il conseguimento degli obiettivi fissati nel PTCP salvaguardandone i limiti di sostenibilità previsti», nel presente capitolo si intende effettuare una sorta di verifica della rispondenza dello schema di assetto del sistema ambientale definito al precedente Cap.4.2 rispetto ai macro-obiettivi enunciati nel PTCP ed agli obiettivi riferiti a ciascun tema/sistema territoriale. L'esito di tale valutazione è riportato nelle Tab.4.1.a-b-c, a fianco ed alle pagine successive.

¹ La Valutazione Ambientale Strategica (VAS) è un processo sistematico finalizzato a valutare le conseguenze ambientali delle azioni proposte (o politiche, piani, programmi, iniziative), con l'obiettivo di garantire che tali conseguenze siano incluse fin dall'inizio all'interno del processo decisionale, e che queste inoltre vengano affrontate in modo equivalente alle questioni di ordine economico e sociale. A livello legislativo la VAS è stata introdotta con la Direttiva Europea 2001/42/CE concernente "la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente naturale".

Tab. 4.1.a – Livello di coerenza tra lo schema di assetto ambientale e gli obiettivi del PTCP

Macroobiettivi	Tem i	Obiettivi specifici	Livello di coerenza
M-01 Compatibilità ecologica e paesistico-ambientale delle trasformazioni	Tema 1: Elementi storico-culturali e paesistico-ambientali	O-01 Tutelare e valorizzare gli elementi costitutivi del paesaggio provinciale (ambiti di rilevanza paesistica e naturalistica, i paesaggi agrari e urbani, i luoghi e gli elementi con significato storico-culturale, le emergenze paesaggistiche naturali e i sistemi a rete)	Lo schema proposto promuove la salvaguardia degli elementi storico-culturali e paesistico-ambientali attraverso la qualificazione ambientale e la protezione del territorio circostante il tracciato della Binaschina e i poli di concentrazione delle funzioni insediative sovramunicipali previste. Lo schema prevede inoltre il consolidamento dei caratteri ambientali di ambiti già dotati di particolare pregio naturalistico. Lo studio insiste, anche, sulla protezione e valorizzazione delle presistenze storico-monumentali (in particolar modo le cascine), suggerendo la definizione di criteri per la corretta trasformazione e tutela degli elementi storici e della tradizione.
		O-02 Favorire la qualità paesistica dei nuovi progetti, ponendo particolare cura al corretto inserimento delle trasformazioni nel contesto	
		O-03 Riqualificare la frangia urbana e recuperare un rapporto organico tra spazi aperti e spazio urbanizzato	
		O-04 Riqualificare e recuperare le aree degradate e gli elementi detrattori	
	Tema 2: Difesa del suolo ed assetto idrogeologico	O-05 Prevenire il rischio idrogeologico	Lo schema non persegue obiettivi specifici di prevenzione del rischio idrogeologico, ma riconosce l'esigenza di riqualificazione e recupero ambientale degli ambiti estrattivi, ancora attivi nell'ambito di studio, e la necessità di tutela e valorizzazione del sistema idrografico intercettato.
		O-06 Tutelare e valorizzare la qualità e la quantità delle risorse idriche	
		O-07 Riqualificare i corsi d'acqua e i relativi ambiti	
		O-08 Migliorare la qualità dei suoli e prevenire i fenomeni di contaminazione	
		O-09 Limitare l'apertura di nuovi poli estrattivi e recuperare quelli dimessi	
	Tema 3: Agricoltura	O-10 Sostenere e conservare il territorio rurale ai fini dell'equilibrio ecosistemico, di ricarica e rigenerazione delle risorse idriche e di valorizzazione paesistica	Lo schema recepisce gli obiettivi di valorizzazione delle aree agricole espressi dal PTCP. In particolare mira alla realizzazione di progetti di valorizzazione e fruizione del territorio agricolo, mettendo in rete gli ambiti di naturalità esistenti o da rafforzare. La conservazione e la tutela degli spazi aperti che fiancheggiano la strada nei confronti della possibile diffusione del sistema insediativo sarà assicurata mantenendo la continuità dei "canali" verdi ed agricoli.
		O-11 Mantenere la continuità degli spazi aperti, con particolare riferimento alle zone di campagna urbana allo scopo di rispettare l'esigenza di spazi verdi fruibili per usi sociali e ricreativi e la necessità di ventilazione e visibilità paesaggistica	
		O-12 Sostenere la diversificazione e la multifunzionalità (produttiva, fruitiva, ecosistemica e paesaggistica) delle attività agricole	

Tab. 4.1.b – Livello di coerenza tra lo schema di assetto ambientale e gli obiettivi del PTCP

Macroobiettivi	Temi	Obiettivi specifici	Livello di coerenza
M-02 Razionalizzazione del sistema della mobilità e integrazione con il sistema insediativo	Tema 6: Accessibilità	O-21 Integrare e coordinare la programmazione dei trasporti (persone e merci) e la pianificazione territoriale	Lo schema di viabilità proposto nello scenario "innovativo" consente di razionalizzare e massimizzare la funzionalità del sistema viabilistico dell'ambito di studio, garantendo migliori condizioni di accessibilità anche per le nuove funzioni insediative e di logistica. Lo schema consente, inoltre, in corrispondenza dei tratti stradali in variante, di ridurre le situazioni di congestione e migliorare le condizioni di sicurezza ed ambientali. Nell'ambito del trasporto pubblico, si ribadisce la necessità di rafforzare il collegamento ferroviario sulla direttrice Milano-Pavia e la riorganizzazione delle linee di trasporto pubblico su gomma, rafforzando le connessioni trasversali.
		O-22 Limitare la necessità di spostamento casa/servizi/tempo libero, ponendo particolare attenzione al livello di accessibilità ai servizi	
		O-23 Sviluppare il ruolo di centralità urbana degli interscambi valorizzandone l'elevato livello di accessibilità	
		O-24 Favorire la mobilità delle fasce deboli della popolazione	
	Tema 7: Viabilità e infrastrutture	O-25 Razionalizzare e massimizzare la funzionalità del sistema viabilistico, al fine di favorire la riduzione della congestione ed il miglioramento delle condizioni di sicurezza ed ambientali nonché l'integrazione tra programmazione dei trasporti e paesistico-ambientale	
		O-26 Riorganizzare a livello strutturale il settore del trasporto pubblico, anche al fine di favorire il coordinamento e l'integrazione delle varie modalità	
		O-27 Riquilibrare e potenziare le infrastrutture per le merci, anche al fine di favorire il coordinamento e l'integrazione delle varie modalità	
		O-28 Sostenere e sviluppare la mobilità ciclo-pedonale intercomunale, atta a favorire gli spostamenti casa-lavoro e del tempo libero	
	Tema 8: Modi di trasporto	O-29 Incentivare l'adozione di modalità di gestione flessibile dell'offerta trasporto e di tecnologie a basso impatto ambientale	
		O-30 Favorire politiche di gestione della domanda di mobilità e sostenere forme di uso condiviso dei veicoli	
M-03 Riequilibrio ecosistemico e ricostruzione di una rete ecologica	Tema 4: Ecosistemi naturali	O-13 Salvaguardare i varchi per la connessione ecologica, evitando la saldatura dell'urbanizzato, e potenziare gli altri elementi costitutivi della rete ecologica (gangli, corridoi ecologici e direttrici di permeabilità)	
		O-14 Salvaguardare la biodiversità (flora e fauna) e potenziare le unità ecosistemiche di particolare pregio	
		O-15 Riquilibrare le zone periurbane ed extraurbane di appoggio alla struttura portante della rete ecologica	
		O-16 Rendere permeabili le interferenze delle infrastrutture lineari esistenti o programmate sulla rete ecologica	

4.4 Sostenibilità ambientale dei differenti scenari progettuali

L'intervento di riqualifica della SP40 Binaschina, con le caratteristiche tecnico-funzionali proposte ed espone nel precedente Cap.2.3, produrrà due effetti sostanziali sul territorio e sull'ambiente circostante:

- costituirà una sorta di barriera fisica nel territorio, risultando, in alcuni casi, un elemento nuovo ed estraneo;
- interromperà i collegamenti minori presenti nell'ambiente attraversato.

In generale, quindi, viene richiesto alle opere di mitigazione e compensazione che accompagneranno l'intervento infrastrutturale (e che dovranno essere definite nelle successive fasi progettuali) di concorrere alla più ampia attenuazione degli effetti negativi ed alla migliore integrazione del tracciato stradale nel territorio. Diviene importante perciò, non tanto la "mascheratura" della strada, quanto la sottolineatura dei suoi elementi di contatto e di ricucitura del territorio, quali i sovrappassi o sottopassi delle strade rurali e la continuità delle acque. Prima di procedere alla definizione di specifiche azioni di mitigazione e compatibilizzazione ambientale del tracciato stradale allo studio, è opportuno definire la sostenibilità ambientale degli scenari progettuali, sia per l'ipotesi "conservativa" che per quella "innovativa" (Cap.2.3).

Tab. 4.1.c – Livello di coerenza tra lo schema di assetto ambientale e gli obiettivi del PTCF

Macroobiettivi	Tem i	Obiettivi specifici	Livello di coerenza
M-04 Contenimento del consumo del suolo e compattazione della forma urbana	Tema 5: Uso del suolo	O-17 Limitare le trasformazioni e i consumi di suolo non urbanizzato e promuovere il recupero delle aree dismesse e da bonificare	Lo schema di assetto del sistema insediativo proposto si pone diversi obiettivi finalizzati al contenimento del consumo di suolo; fra questi il riordino e la gerarchizzazione della struttura insediativa esistente, governando i processi di espansione diffusa, la concentrazione di funzioni di rango superiore in poli localizzati già dotati di elevati requisiti di accessibilità, l'integrazione con il circostante sistema ambientale, dando forma all'espansione insediativa per evitare fenomeni di "erosione" indiscriminata delle aree nel Parco Agricolo Sud Milano.
		O-18 Contenere la dispersione delle attività produttive	
		O-19 Favorire il policentrismo	
		O-20 Razionalizzare il sistema delle grandi strutture di vendita	
M-05 Innalzamento della qualità dell'ambiente e dell'abitare	Tema 9: Qualità dell'ambiente e salute pubblica	O-31 Razionalizzare il sistema delle reti tecnologiche	Lo schema di viabilità proposto nello scenario "innovativo" consente, in corrispondenza dei tratti in variante, di ridurre le situazioni di congestione e migliorare le condizioni di sicurezza ed ambientali dei territori attraversati.
		O-32 Ridurre le emissioni di inquinanti in atmosfera, ponendo particolare attenzione agli aspetti legati alla mobilità e alla qualità degli edifici, e migliorare il bilancio di carbonio	
		O-33 Ridurre le situazioni di degrado del clima acustico, con particolare attenzione ai recettori sensibili	
	Tema 10: Qualità insediativa	O-34 Favorire un'adeguata dotazione di superfici a verde di livello comunale e sovracomunale	Lo studio non persegue obiettivi specifici di qualità insediativa, rimandando ai singoli progetti in atto sul territorio, ma si pone, fra gli obiettivi principali, la qualificazione ambientale e la protezione del territorio circostante i poli di concentrazione delle funzioni insediative sovracomunali, sul quale attuare consistenti interventi di mitigazione.
		O-35 Sostenere la progettazione architettonica di qualità e la progettazione edilizia eco-sostenibile e bioclimatica	
		O-36 Migliorare le condizioni di compatibilità ambientale degli insediamenti produttivi e limitare le situazioni di pericolo e di inquinamento connesse ai rischi industriali	
	Tema 11: Servizi di pubblica utilità	O-37 Razionalizzare il sistema dei servizi sovracomunali	Nell'ottica della razionalizzazione del sistema dei servizi sovracomunali, lo schema insediativo proposto si pone come obiettivi l'addensamento di destinazioni specifiche in sistemi intercomunali con una propria caratterizzazione funzionale e la concentrazione di funzioni di rango superiore in poli già dotati di elevati livelli di accessibilità.
		O-38 Razionalizzare il sistema di gestione dei rifiuti	
	Tema 12: Identità locali e dinamiche sociali	O-39 Rafforzare l'immagine e l'identità locale, valorizzando anche le emergenze naturalistiche e paesaggistiche locali	Si rinvia a quanto già detto per il Tema 1
		O-40 Favorire l'integrazione sociale e culturale	

Con riferimento a quanto esposto nel Cap.4.2, le Tav.4.2 e 4.3 mostrano schematicamente gli interventi di rafforzamento e valorizzazione degli elementi di naturalità, del paesaggio e della fruizione attuabili nelle due ipotesi di riorganizzazione della SP40, come descritto nei paragrafi successivi.

Scenario conservativo

Nello scenario "conservativo" il tracciato della Binaschina viene adeguata rimanendo ovunque sulla sede esistente, senza produrre modificazioni sostanziali rispetto alle attuali situazioni di interferenza tra la strada ed il sistema ambientale circostante.

Le azioni proposte nello schema illustrato nella Tav.4.2 si riferiscono, pertanto, principalmente agli "spazi vuoti" lungo le tratte della SP40, esterne rispetto agli attraversamenti urbani.

Si tratta, in linea generale, di azioni volte:

- al rafforzamento degli ambienti umidi e dei corridoi ecologici che si sviluppano con andamento prevalentemente nord-sud e si concentrano in corrispondenza della Riserva naturale Oasi di Lacchiarella, della Zona umida di Pasturago (Vernate) e degli ambiti di cava posti più distanti dalla strada;
- alla tutela dei vuoti agricoli, determinando fasce di inedificabilità attorno all'asse stradale;
- al mantenimento di visuali aperte che

consentano la percezione, dalla strada, dei particolari caratteri ambientali e paesistici del territorio agrario rurale circostante.

Non sono, invece, previste azioni relativamente alle tratte di Binaschina che attraversano le aree edificate (esistenti o in espansione), in quanto, a fronte dei soli interventi infrastrutturali a carattere localizzato previsti nello scenario “conservativo”, non si prospettano condizioni idonee per attuare un miglioramento delle attuali situazioni di vivibilità urbana e di accessibilità.

Uniche segnalazioni in tal senso riguardano i principali progetti di sviluppo urbano previsti a Binasco-Lacchiarella e a Villamaggiore, in corrispondenza dei quali sono auspicabili interventi di valorizzazione ambientale-paesistica integrata, che ne consentano il corretto inserimento nell'ambiente circostante, garantendo la sostenibilità dell'espansione insediativa.

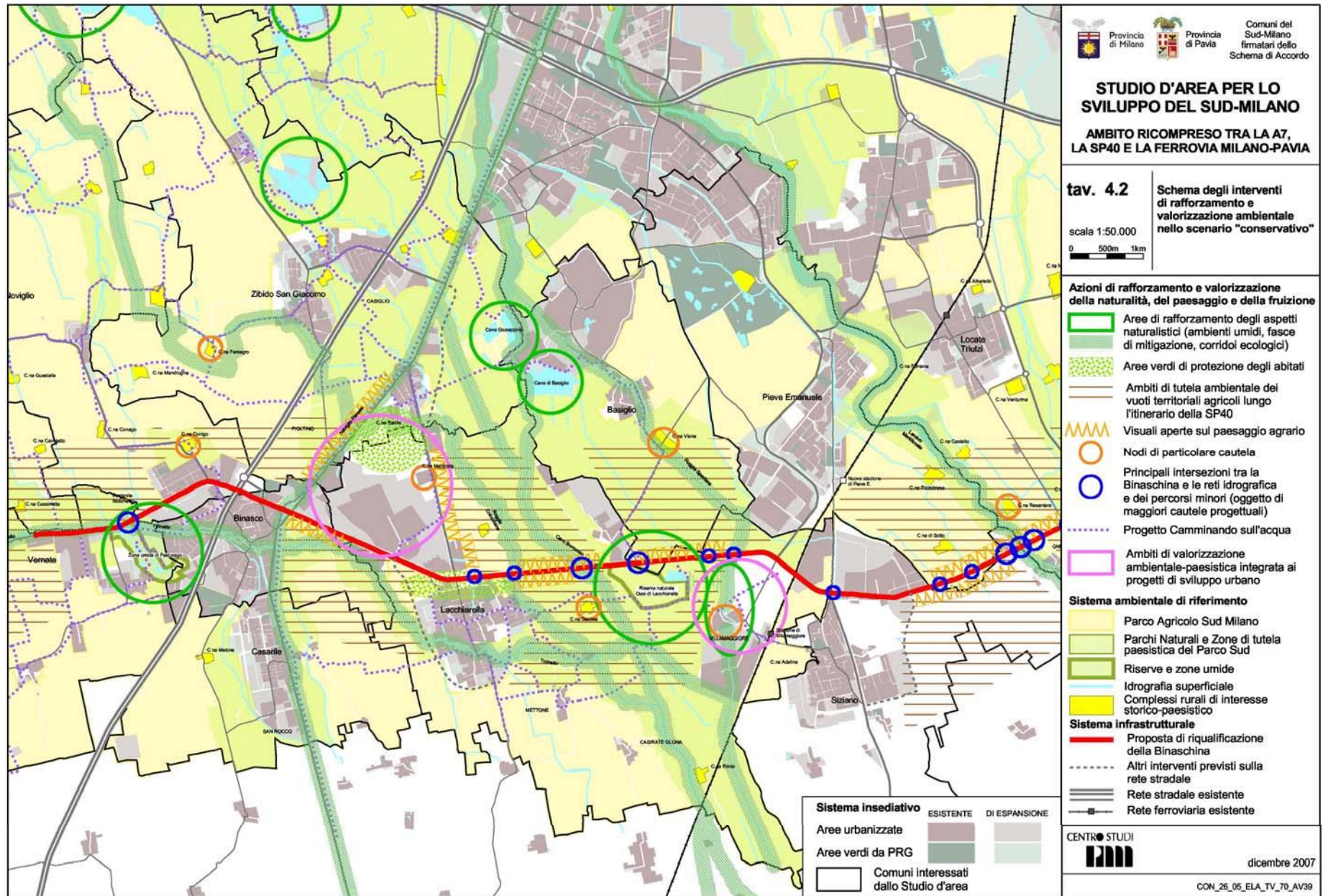
Scenario innovativo

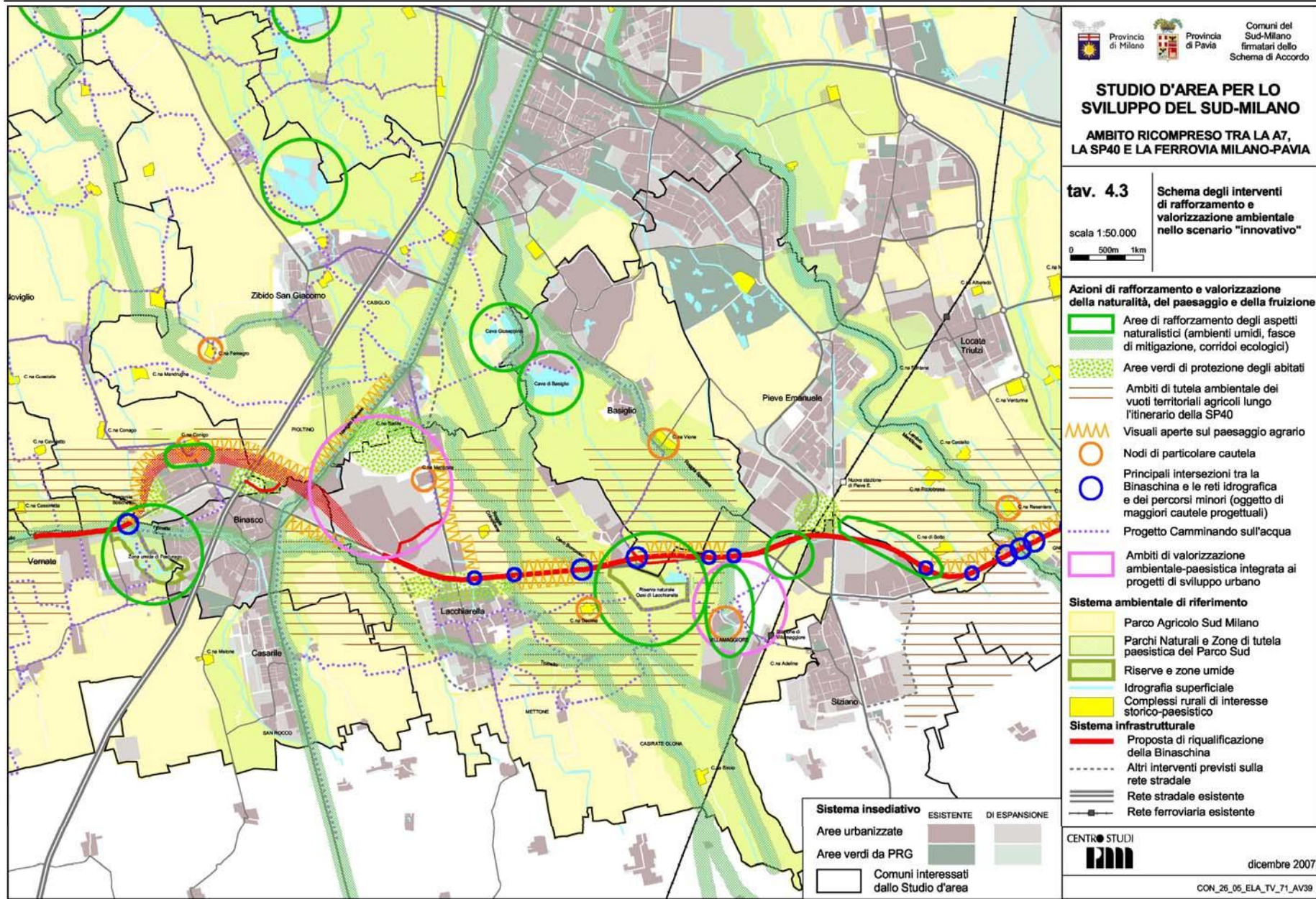
Nel caso dello scenario “innovativo”, per le tratte di Binaschina mantenute in sede valgono le medesime considerazioni fatte per lo scenario “conservativo”, mentre per le tratte lungo le quali è ipotizzata la realizzazione di varianti esterne alle aree urbane sono da prevedersi azioni specifiche, volte a minimizzare le situazioni di conflitto con il sistema ambientale. Infatti, se da un lato, le varianti stradali consentono di migliorare in maniera significativa le condizioni di ricucitura urbana e di accessibilità per le nuove realtà insediative previste e, più in generale, le condizioni di fluidità del traffico, dall'altro, le nuove tratte viarie generano interferenze con gli elementi naturalistici e del paesaggio agrario rurale attraversato (quali, a livello puntuale, il passaggio nei pressi della cascina Conigo a Noviglio

e l'attraversamento della roggia Pizzarsa sul confine tra Siziano e Pieve E.), da risolvere con interventi di mitigazione ed inserimento ambientale.

Pertanto, in linea generale, le azioni aggiuntive proposte nello schema illustrato nella Tav.4.3 (per le quali si rimanda anche al successivo Cap.4.5) riguardano:

- l'adozione di adeguate soluzioni plano-altimetriche per mitigare il passaggio della variante di Binasco-Noviglio-Vernate all'altezza della cascina Conigo, mentendo, nel contempo, visuali aperte dal nuovo tratto stradale verso il paesaggio agrario circostante;
- la realizzazione di fasce di mitigazione lungo la variante a nord di Siziano;
- la realizzazione di aree verdi per la protezione degli abitati prospicienti i tratti in variante.





4.5 Proposte specifiche per l'inserimento ambientale dello scenario infrastrutturale "innovativo"

In relazione alle ricadute di tipo territoriale conseguenti all'attuazione dello scenario "innovativo", risulta opportuno effettuare un approfondimento di maggior dettaglio sulla compatibilità tra questa configurazione di riqualifica della Binaschina e ciascuna componente del sistema ambientale interferita, descrivendo (con riferimento allo schema riportato nella Tav.4.2) le possibili azioni specifiche da mettere in campo per la mitigazione degli impatti.

Ambiti di naturalità, conservazione e fruizione

Corrispondono a situazioni in parte create spontaneamente attorno ai laghi di cava dimessa ed in parte già oggetto di interventi mirati alla loro conservazione.

Due di questi ambiti sono direttamente interessati al passaggio dall'itinerario della SP40-SP30, ossia la Riserva naturale Oasi di Lacchiarella, connessa ad un'area per impianti sportivi pubblici (piscina) e la Zona umida di Pasturago, come di seguito descritto.

- L'accesso veicolare alla *Riserva naturale Oasi di Lacchiarella* e alla relativa area sportiva (Tav.4.4.b) verrà garantito, nello scenario progettuale proposto, attraverso la viabilità locale connessa con un nuovo

svincolo a due livelli sulla SP40. La strada comunale che mette in comunicazione l'Oasi con la cascina Vione di Basiglio costituisce un itinerario del Parco Sud pertanto, se convenientemente accompagnata da una pista ciclabile (come, per altro, previsto anche nello schema quadro del progetto "Camminando sull'acqua"), potrà essere collegata con l'accesso ciclopedonale già possibile lungo la strada comunale che proviene da Lacchiarella a sud della SP40.

Ulteriormente, in seguito all'intervento di riqualifica prospettato, l'area di maggiore interesse naturalistico potrà essere opportunamente schermata rispetto al rumore prodotto dal traffico.

Il territorio circostante la riserva fa parte di una più ampia zona proposta dal Parco Agricolo Sud Milano come area da inserire nel perimetro di Parco Naturale, proprio in virtù della necessaria tutela dell'intero ambito. Ciò suggerisce interventi di ricostruzione del paesaggio agrario fondati sull'inserimento di elementi di naturalità, quali siepi e filari che consentano una maggiore diversità floristica, direttamente collegata, attraverso opportuni corridoi, alla riserva stessa.

A fianco della riserva, sul lato occidentale, scorre il cavo Borromeo, indicato dal Piano Territoriale Provinciale come corridoio

ecologico. Lungo tutto il suo corso si sviluppa una strada di servizio per la manutenzione, che può proporsi come percorso ciclabile di conoscenza del territorio. Deve, quindi, essere curato in modo particolare il passaggio della Binaschina riqualificata nel punto di attraversamento del corso d'acqua, onde non interrompere la continuità del percorso lungo la sponda.

- La *Zona umida di Pasturago* (Tav.4.4.a) è costituita da un ambito ricco di acque superficiali che hanno formato piccoli bacini tra loro collegati. Il Parco Sud ha direttamente dato inizio ad interventi di conservazione delle sue qualità naturali, inserendo ulteriormente la zona in ambito di Parco Naturale proposto.

La zona umida è adiacente al corso del Ticinello che, oltre al valore storico quale antico confine tra Milano e Pavia, costituisce un importante corridoio ecologico trasversale soggetto a tutela, sia da parte del PTCP, sia da parte del Parco Sud. Nei pressi di tale area, nello scenario infrastrutturale finale prospettato, dovrebbe posizionarsi l'approdo della variante che aggira le aree edificate lungo la SP30-SP40, il cui effettivo posizionamento dovrà essere studiato nelle successive fasi progettuali in modo tale da minimizzare le interferenze con il contesto circostante. Sarà, pertanto, necessario prevedere inter-

venti diretti di difesa dal rumore proveniente dall'ipotizzato svincolo, ma anche interventi di protezione dell'area che si trova inserita tra gli ambiti urbani di Binasco e di Vernate. Nel territorio analizzato, seppure non in stretta contiguità con il tracciato proposto, sono presenti altre aree di naturalità da rafforzare, facenti parte del complesso sistema di fruizione pubblica dell'area del Parco Sud. Si tratta del progetto "Camminando sull'acqua", la cui continuità, dal Naviglio Grande a Gaggiano fino all'Oasi di Lacchiarella e alla zona umida di Pasturago, può garantire la costituzione di importanti corridoi ecologici capaci di mettere in relazione i "capisaldi" del sistema naturale costituiti, appunto, dagli ambiti di più specifica conservazione.

Tra questi ultimi sono da segnalare anche i *laghi Carcana* e la *cava Giuseppina*, oggetto di programmi di riqualificazione da parte dell'Amministrazione Comunale di Zibido San Giacomo in accordo con il Parco e la Provincia di Milano, e la *cava di Basiglio*, interessata da programmi direttamente mirati da parte del Parco Sud.

Su questi progetti potranno confluire opere di compensazione, in relazione al loro generale stato di avanzamento nella costituzione del corridoio ecologico connesso al progetto di fruizione pubblica sopra menzionato.

Altra fascia che ha ampia importanza sotto gli aspetti della naturalità è la *valle del Lambro*

Meridionale, anch'essa ricompresa nel perimetro di Parco Naturale proposto dal Parco Sud (Tav.4.4.b-c). La valle viene attraversata dal tracciato della SP40 in corrispondenza del piccolo nucleo di Gnignano, prevedendo, secondo lo scenario progettuale proposto, la riqualifica in sede dell'asse stradale esistente, senza modifiche di tracciato.

In questa tratta, la valle fluviale è ben delineata ed è fiancheggiata da percorsi rurali che si sviluppano su entrambe le sponde, in corrispondenza del limite superiore della valle stessa.

Queste strade rurali sono individuate dal Parco Sud come percorsi di interesse paesistico, che collegano il nucleo di Gnignano con Pieve Emanuele e con Locate Triulzi. Pertanto, in questo caso, oltre alla conservazione degli aspetti di naturalità del fiume, va considerata l'opportunità di conservare la continuità delle due strade che conducono anche a complessi rurali di interesse storico paesistico.

Ambiti di tutela ambientale degli spazi agrari lungo l'itinerario della SP40

L'uso agricolo dei suoli lungo la Binaschina, un tempo prevalente per la ricchezza delle acque e la grande dimensione delle aziende agricole, si presenta oggi assai frammentato, sia per l'espansione dei nuclei abitati, sia per l'intrusione di nuovi elementi estranei di matrice

urbana.

Ciononostante, persistono ampi spazi sufficientemente compatti, tali da consentire, con buoni risultati, l'esercizio dell'attività agricola.

Tali spazi sono tutelati dal Parco Agricolo Sud Milano che, attraverso il PTC, individua tra i suoi temi principali la conservazione e valorizzazione del paesaggio agrario (sottolineata anche dal recentemente adottato Piano di Settore Agricolo) e la sua fruizione da parte degli abitanti dell'area metropolitana.

Di seguito vengono elencati i grandi comparti agricoli attraversati dall'itinerario della SP40-SP30 ed interessati dalle previsioni progettuali per esso proposte.

- Il comparto agricolo compreso *tra il Naviglio Pavese e l'autostrada A7* (dove è ubicato anche il piccolo nucleo di Pioltino – Tav.4.4.a), che si estende in territorio di Zibido S.Giacomo, a nord della variante di tracciato che, in prospettiva, potrebbe aggirare l'abitato di Binasco. Tale ambito è in parte coinvolto nel progetto "Master Plan dei Navigli", che prevede la riqualifica e messa in sicurezza dell'alzaia, con relativa pista ciclabile. Nell'immediato intorno del corso d'acqua è indicata una fascia a maggior pregio ambientale, dove gli interventi infrastrutturali previsti dovranno consentire la conservazione della naturalità dei luoghi.
- Il comparto agricolo che si estende ad est



del Naviglio Pavese fino al corso del fiume Lambro meridionale, interessando gli abitati di *Pieve Emanuele, Basiglio e Lacchiarella* (Tav.4.4.a-b-c). Qui il sistema irriguo di riferimento è costituito principalmente dai grandi derivatori del Naviglio Grande, quali la roggia Speziana, il cavo Borromeo e la roggia Colombana, già richiamati in relazione alla presenza della Riserva Naturale Oasi di Lacchiarella. In questo ambito molte sono le intrusioni derivanti dagli elementi del paesaggio urbano, rappresentate dal polo logistico di Villamaggiore, dai depositi minerali della Continental e dal complesso commerciale del Girasole. L'indebolimento dei territori agricoli ha comportato anche l'abbandono totale o parziale di molte cascine di importanza storico-paesistica, quali Mentirate, Concorezzo e Badile o la loro trasformazione in villaggi residenziali, come Vione e Villamaggiore. A maggior ragione, in tale comparto, va garantita e ben sottolineata la continuità delle acque e dei percorsi rurali, sia lungo le tratte di riquifica in sede, sia lungo la tratta in variante a nord di Siziano, che va ad interessare alcuni dei territori agricoli.

- Il comparto agricolo irrigato dai colatori del sistema della Vettabbia, *attorno all'abitato di Carpiano e della frazione di Francolino* (Tav.4.4.c). Qui la proposta di riquifica della SP40 prevede un modesto allontana-

mento dell'asse stradale a nord e a sud degli abitati, ritagliando piccole aree agricole intercluse, che diventeranno la sede naturale per la realizzazione opere di difesa degli abitati stessi dal rumore e dall'inquinamento provenienti dalla strada. L'andamento altimetrico proposto consentirà il mantenimento della continuità dell'antico tracciato che collegava Carpiano a Locate Triulzi, considerato dal Parco Sud come itinerario di conoscenza del paesaggio. Altro percorso del Parco Sud è l'antica strada (che fu poi sostituita dalla SP40) che da Melegnano giungeva a Binasco, che può considerarsi come itinerario di gronda sud per la mobilità lenta.

Lungo questa tratta di Binaschina il progetto stradale dovrà valutare più nel dettaglio l'accesso alla cascina Poiago, oltre che la continuità dei percorsi delle acque irrigue.

- Ad ovest dell'autostrada A7, il tracciato della variante stradale proposta per la SP40-SP30 nello scenario finale complessivo lambisce il grande *comparto agricolo a nord del Ticinello* (Tav.4.4.a), attraversando l'area circostante la cascina Conigo, una delle più interessanti e ben conservate del Parco Sud. Qui, le successive fasi progettuali dovranno prevedere il passaggio della nuova viabilità in sotterraneo, con una soluzione che consenta di minimizzare e contenere la compromissione dal paesag-

gio attraversato, mantenendo il più possibile la sua integrità.

Particolare attenzione andrà posta al definitivo effettivo posizionamento del tracciato, tenendo conto della presenza, oltre che del Ticinello, anche del fontanile Boschetto in comune di Noviglio, particolarmente interessante per la vegetazione che lo circonda.

Valorizzazione dei complessi rurali di maggiore interesse

Il territorio attraversato dalla SP40-SP30 è stato, nella storia, luogo di confine tra Milano e Pavia, caratterizzato dalla presenza del corso del Ticinello, che anticamente segnava il limite dei reciproci possedimenti. A ciò si deve la presenza di luoghi fortificati che davano asilo alla popolazione locale nel caso delle frequenti controversie tra i due capoluoghi. Vi si trovano, infatti, veri e propri castelli (Binasco, Lacchiarella, Coazzano, Mairano), cascine fortificate (Conigo, Femegro, Mentirate) e le grange dell'abbazia cistercense di Chiaravalle (Vione, Villamaggiore, Carpiano), che tanto hanno contribuito nella organizzazione del paesaggio agrario.

La conoscenza del patrimonio storico per gli abitanti dei singoli Comuni, ma anche dell'intera area metropolitana, è uno dei principali argomenti a favore dei progetti di percor-

ribilità dell'ambiente. I percorsi rurali, individuati dal Parco Sud o compresi in progetti comunali e sovracomunali, diventano vere e proprie occasioni di sviluppo di attività per il tempo libero, ma anche di comprensione e di conoscenza della storia dei luoghi.

Il permanere di alcune grandi aziende agricole nei complessi rurali (Conigo, Femegro, Decima, Zunico, in parte Mentirate, ecc.) sottolinea il loro ruolo di presidio del territorio e ne consente una buona conservazione. Ciò comporta anche una buona manutenzione dei percorsi, tale da consentire il passaggio dei mezzi agricoli.

In alcuni casi si assiste alla trasformazione di alcune grandi cascine, non più utilizzate per l'attività agricola, in complessi residenziali, a cui deve, però, corrispondere la conservazione della loro permeabilità rispetto ai percorsi e del loro significato all'interno del paesaggio agrario.

Il passaggio della Binaschina offre, pertanto, l'opportunità di aprire alcuni "cannocchiali" di vista del paesaggio nel suo complesso, permettendo la percezione della presenza dei complessi rurali che ne evidenziano l'organizzazione.

Interventi di valorizzazione ambientale-paesistica integrata ai progetti di sviluppo urbano

Il miglioramento della fluidità di scorrimento lungo la SP40-SP30 porta, di conseguenza, anche al rafforzamento dell'accessibilità dei progetti di sviluppo urbano ed alla loro migliore organizzazione, soprattutto nell'intorno dei punti di contatto col territorio.

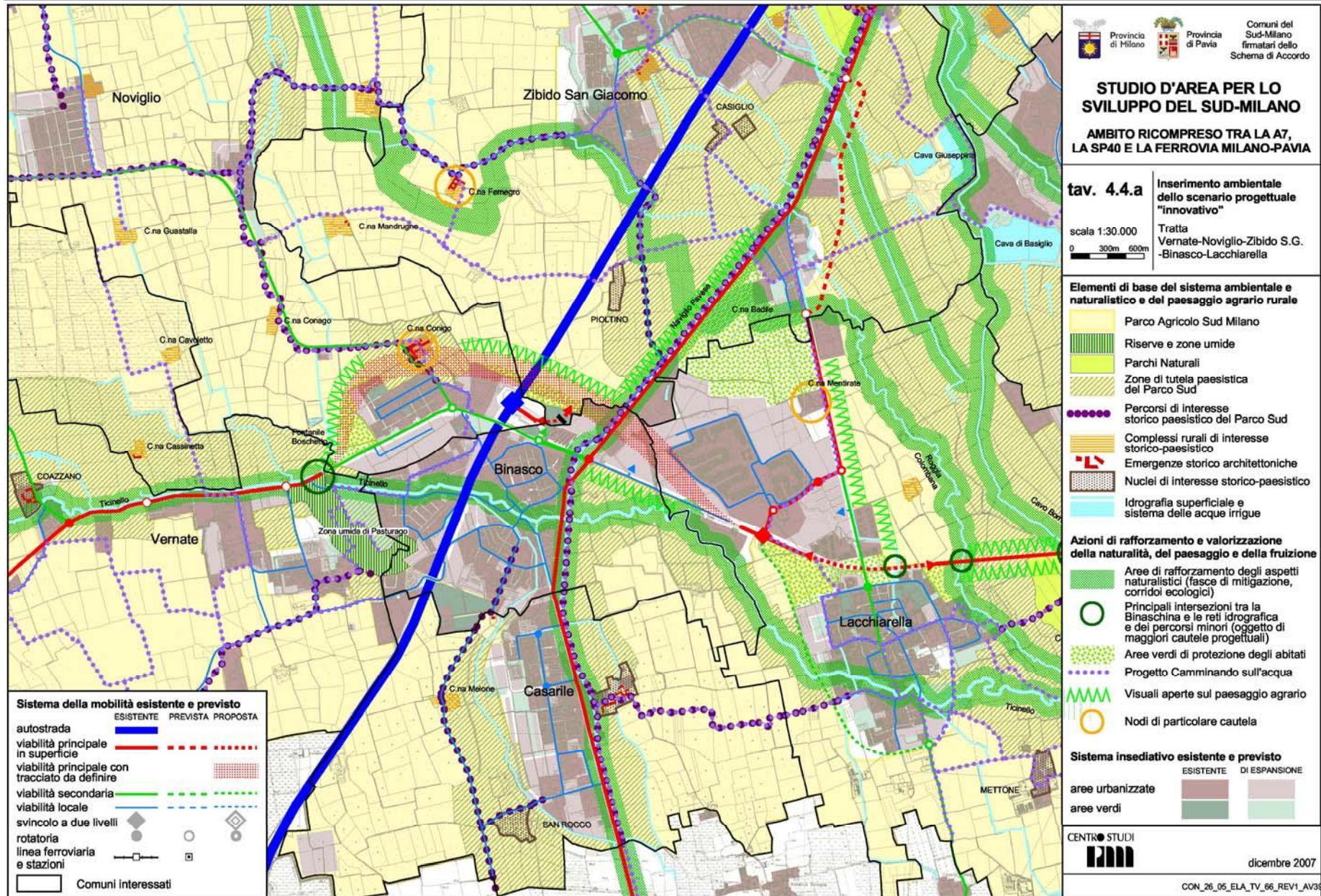
Le principali situazioni da considerare con maggiore attenzione sono quelle di seguito indicate.

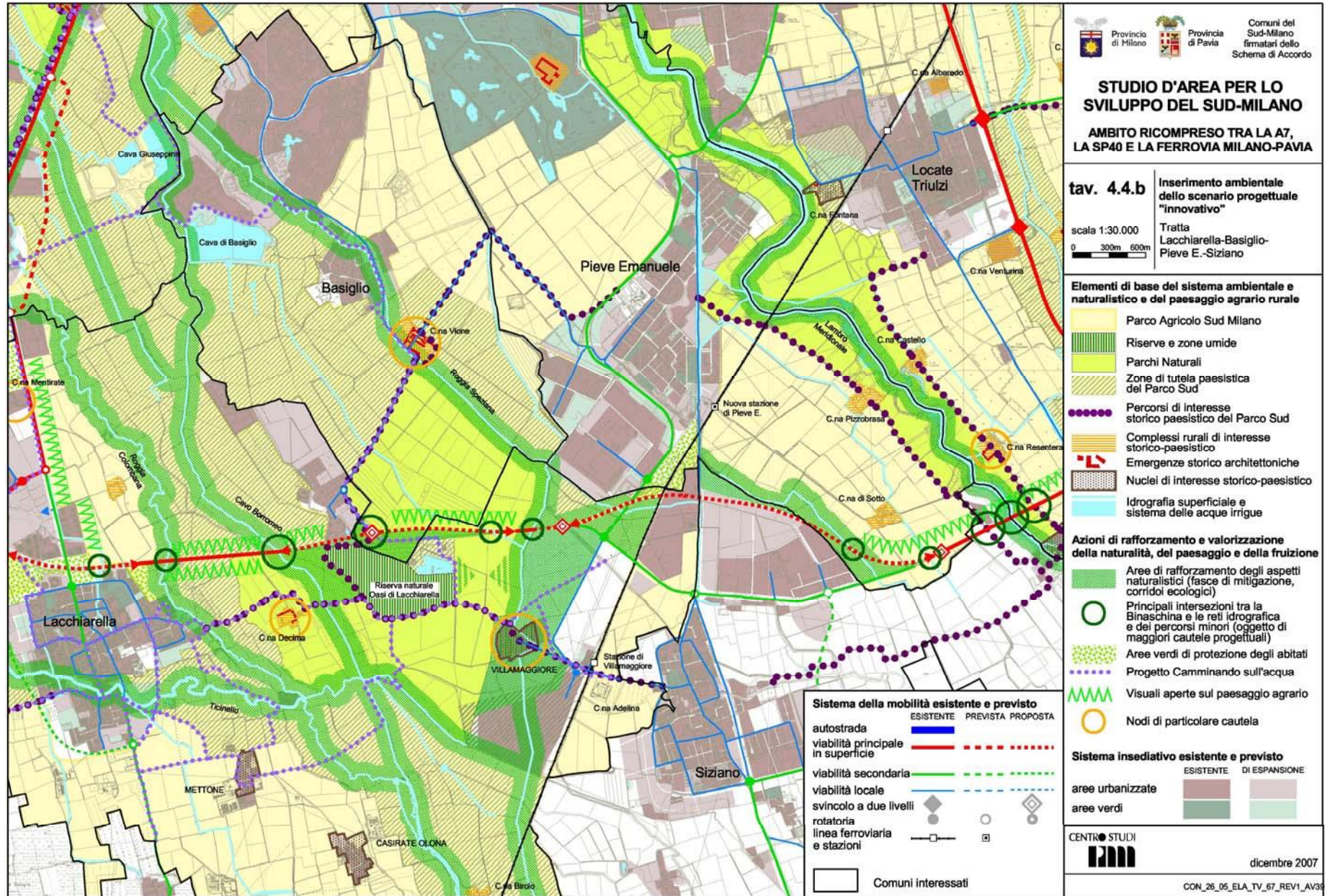
- *L'ambito compreso tra la SP105, il Naviglio Pavese e l'autostrada A7 (Tav.4.4.a), oggetto di interventi di carattere terziario-commerciale-produttivo in fase di assestamento. Come già detto, nel tratto compreso tra il Naviglio Pavese e l'autostrada va evitato qualsiasi ulteriore indebolimento della fascia agricola attorno al nucleo di Pioltino, anche in relazione ai possibili sviluppi del progetto "Master Plan Navigli". Analogamente, va conservata una fascia di tutela ambientale tra il centro commerciale del Girasole di Lacchiarella e l'abitato di Badile, mantenendo i rapporti tra le cascine Badile e Mentirate ed il territorio aperto circostante.*

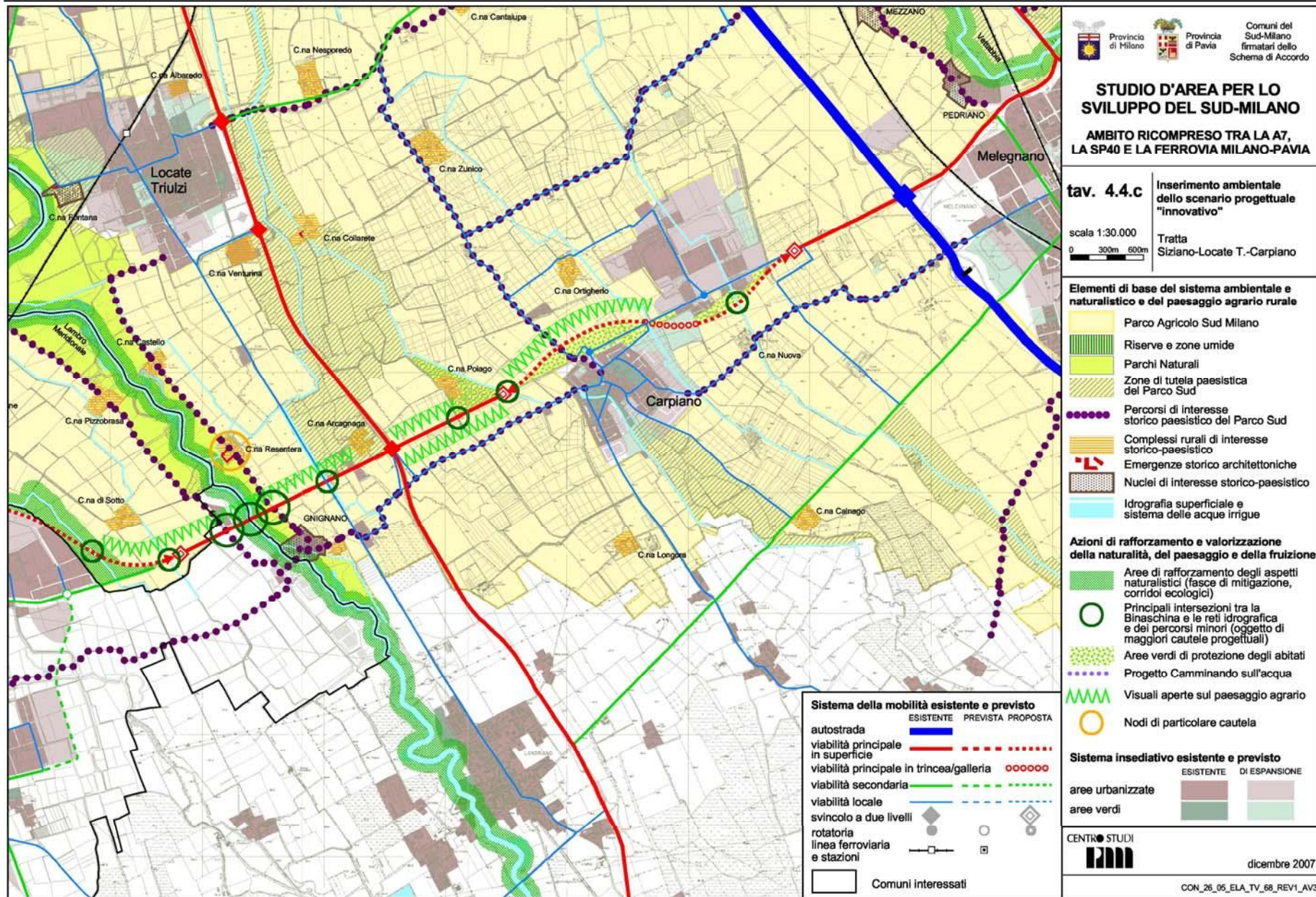
- *L'area compresa tra Siziano, Lacchiarella e Pieve Emanuele (Tav.4.4.b), dove, oltre ad una vasta espansione logistica prevista in comune di Siziano, vi è la possibilità (come ampiamente espresso nel Cap.3) di localizzare un terminal intermodale a Villamaggiore.*

A nord dell'espansione di Siziano la strada si pone, da un lato, come bordo delle nuove edificazioni, dall'altro, come barriera rispetto a nuove ulteriori espansioni e come limite dell'area agricola compresa tra il Lambro meridionale e la ferrovia Milano-Pavia. In questo ambito va, inoltre, conservato e rafforzato, come corridoio ecologico trasversale, il tratto di verde che separa le espansioni terziarie di Pieve Emanuele dalla stazione radio.

Per quanto riguarda il nodo di Villamaggiore, i progetti di sviluppo dovranno tenere conto soprattutto della vicinanza, sul lato occidentale, della Riserva naturale Oasi di Lacchiarella, della necessaria continuità del percorso che da Siziano si collega a Villamaggiore e all'Oasi, nonché dell'importanza dell'antica Grangia di Villamaggiore, oggetto di un recente Piano di Recupero (come mostrato anche nello schema di Fig.3.8).









5 SOSTENIBILITÀ ECONOMICA DEGLI INTERVENTI IPOTIZZATI: L'AVVIO DI UN PROCESSO DI PEREQUAZIONE TERRITORIALE NEL SUD-MILANO

5.1 Perequazione territoriale e pianificazione inter-comunale

La necessità di politiche perequative alla scala territoriale

Gli spezzoni di riforma federale, succedutisi in questi anni nel nostro paese, fanno sempre più dipendere l'autonomia finanziaria municipale dallo *stock* e dallo sviluppo immobiliare. Conseguentemente, sia i maggiori interventi di attrezzamento territoriale (per infrastrutture, grandi impianti, poli produttivi e logistici), così come le politiche di tutela e valorizzazione ambientale di scala vasta, generando benefici e costi distribuiti in modo fortemente disomogeneo tra le diverse amministrazioni coinvolte, finiscono per acutizzare la concorrenza fiscale inter-comunale e la rincorsa deregolativa per attrarre nuove imprese e iniziative immobiliari anche a scapito dei comuni vicini.

Per scongiurare gli effetti più negativi di tale comportamento competitivo, si sta facendo sempre più strada la necessità di provvedere a una qualche forma di bilanciamento, attraverso politiche pubbliche di forza adeguata.

Mentre a scala comunale da tempo sono in corso sperimentazioni di piano che combinano la perequazione fondiaria e l'acquisizione al pubblico di suoli mediante il trasferimento dei

diritti edificatori, determinando così una maggiore eguaglianza tra proprietari fondiari, a scala inter-comunale, per converso, è rimasta largamente inesplorata la questione di come coniugare regolazione urbanistica e tassazione dello sviluppo edilizio per guidare le scelte insediative, co-finanziare l'infrastrutturazione e pilotare il processo di riconversione produttiva, facilitando il turn over delle imprese e l'adeguamento del capitale fisso insediato.

La costruzione di solide politiche perequative costituisce perciò una sfida decisiva per la pianificazione territoriale in regime di autonomia fiscale.

Le soluzioni sul tappeto e il loro impiego combinato

In assenza di un'organica riforma della finanza locale, le vie proposte per temperare il rischio di concorrenza fiscale inter-comunale sono di due tipi: by-passare la questione in chiave progettuale e concertativa oppure affrontarla con esplicite politiche re-distributive.

- L'approccio più diffuso, e che ha maggiore audience, è quello della programmazione negoziata, nelle sue diverse varianti: patti territoriali, contratti d'area, agenzie di sviluppo locale, Prusst, agende strategiche d'area, e così via. Tali politiche mirano a

Il quadro normativo nazionale

La base normativa di livello nazionale cui fare riferimento in materia di cooperazione inter-comunale è definita con la Legge 142 del 1990 di riforma dell'ordinamento delle Autonomie Locali, poi confermate dal Testo Unico delle norme sull'ordinamento degli enti locali - TUEL, D. Lgs. 267/2000.

Più di recente la questione è stata affrontata per la prima volta in modo esplicito nel decaduto *Progetto di legge sul Governo del Territorio* (nel testo unificato c.d. Lupi-Mantini) che all'art. 12 prevedeva che il Governo adottasse uno o più decreti legislativi per la definizione di un regime fiscale speciale per gli interventi in materia urbanistica e per il recupero dei centri urbani, nonché specifiche misure di perequazione fiscale intercomunale.

La *bozza della nuova legge di Principi di Governo del Territorio*, in corso di elaborazione da parte della attuale maggioranza, all'art. 23 "Fiscalità urbanistica e immobiliare" accoglie a sua volta il criterio della delega al governo dei decreti legislativi "volti al riordino e all'armonizzazione del regime fiscale urbanistico e immobiliare, nonché finalizzati a prevedere forme di perequazione o compensazione territoriale a carattere intercomunale..." e ritorna in più punti sul tema della compartecipazione ai costi di infrastrutturazione del territorio" (art. 7), dei livelli essenziali delle dotazioni territoriali (art. 16), ecc.

mettere in rete soggetti plurimi (pubblici, privati e misti) per promuovere disparate iniziative in circoscritti ambiti territoriali, a partire dall'erogazione aggiuntiva di risorse statali o Ue. L'allocazione selettiva su base concorsuale dei pochi fondi stanziati ai programmi pubblico-privati vincenti determina una cooperazione forzata area-based tra diversi governi locali, associazioni d'impresa o singoli operatori, con un chiaro orientamento progettuale e spaziale. Questo approccio ha notevole efficacia nell'avviare il processo (sfruttando l'occasione di intercettare risorse esogene o l'effetto di annuncio dell'avvio di grandi opere), ma, a seguito di forti tagli nei trasferimenti dal centro o in assenza di accordi di condivisione dei costi e dei benefici di lungo andare generati dal sistema dei progetti e delle politiche messi in cantiere, rischia di avere vita breve.

- Il secondo approccio, meno attraente nel suscitare speranze estemporanee ma di più lungo respiro, consiste nel predisporre un fondo di compensazione inter-comunale volto a risarcire parzialmente i Comuni più penalizzati dalle scelte del Ptcp (o del Piano d'Area) a spese dei Comuni più avvantaggiati. In altri termini i Comuni che godono di maggiori potenzialità di sviluppo ammesso dovranno corrispondere una quota delle loro entrate a un fondo comune

Il quadro normativo regionale

In Regione Lombardia l'art. 3 della LR 1/2000, ha introdotto espressamente il principio delle intese tra enti (locali o funzionali) come condizione alla pianificazione e programmazione degli interventi, in particolar modo riferiti all'ambito degli insediamenti (residenziali, produttivi, commerciali, di servizio).

La pratica delle intese tra Provincia e raggruppamenti di Comuni, a geografia variabile, è stata avviata nell'elaborazione del PTCP di Milano approvato, che la riconosce come un passaggio fondamentale per garantire le scelte politico-amministrative effettuate insieme dagli enti, sia Provincia che Comuni, affinché tali scelte risultino l'esito di una maturazione comune di obiettivi e di proposte.

Nella medesima prospettiva, la LR 12/05 identifica due momenti del sistema di pianificazione territoriale suscettibili di attivare forme compensative finanziarie:

- il PTCP, che "indica modalità per favorire il coordinamento tra le pianificazioni dei comuni, prevedendo anche forme compensative o finanziarie, eventualmente finalizzate all'incentivazione dell'associazionismo tra i comuni" (art. 15, comma 2);
- il PTR e i connessi Piani d'Area, che a loro volta individueranno "forme di compensazione economico-finanziaria a favore di enti locali ricadenti in ambiti oggetto di limitazione delle possibilità di sviluppo, nonché modalità di compensazione ambientale per interventi che determinano impatti rilevanti sul territorio anche in comuni non direttamente interessati dagli interventi stessi" (art., 19 comma 2). A tal fine la Regione si avvale di fondi propri o indica le modalità per suddividere solidalmente tra gli enti locali, in rapporto alle differenti potenzialità di sviluppo e ai vincoli di sostenibilità derivanti a ciascuno dai contenuti della programmazione regionale, i vantaggi e gli oneri conseguenti".

Il tratto distintivo della legislazione lombarda in materia di perequazione e compensazione è l'attenzione combinata:

- a forme perequative orizzontali, come nel modello emiliano-romagnolo, che riguardano la migliore ripartizione, sostenuta dalla Provincia, dei costi e benefici delle scelte di piano territoriale tra Comuni contermini associati;
- a forme compensative verticali (dalla Regione verso gli enti locali) connesse a interventi o politiche di tutela predisposte nel Piano Territoriale Regionale e implementate attraverso i Piani d'Area.

(che inizialmente si supponeva alimentato da oneri urbanizzativi, oneri ambientali e da appositi stanziamenti delle Provincia o della Regione). La proposta è lungimirante, ma richiederebbe un considerevole supporto

finanziario da parte della Regione o del Governo centrale per avviare il processo. L'alimentazione del fondo presenta, almeno all'inizio, un grave momento di inerzia, in quanto:

- ✓ prevede compensazioni una tantum (in base agli oneri di urbanizzazione) a fonte di deficit di entrate permanenti (ad es. riguardo all'Ici);
- ✓ è vulnerabile alle fluttuazioni cicliche del mercato immobiliare;
- ✓ e soprattutto gli oneri di urbanizzazione a volte neppure coprono i costi di urbanizzazione, in molti casi non ne è quindi proponibile una significativa decurtazione in sede comunale (se non per poche funzioni lucrose).

Se si considera la dimensione temporale degli accordi si può rilevare che le riserve sopra indicate segnalano una difficoltà nel dare avvio agli accordi, simmetrica a quella della programmazione negoziata che invece facilita intese di breve periodo difficilmente sostenibili nel lungo andare in assenza di forme di ripartizione dei costi e dei benefici indotti nel medio termine sui comuni partner. Questo fa ritenere assai utile combinare i due approcci, innescando il processo di sviluppo territoriale con gli strumenti della programmazione negoziata per poi stabilizzare le intese con fondi di parziale condivisione della maggiore crescita complessiva dell'area, che vadano a compensazione dei Comuni più penalizzati dagli interventi e dalle tutele differenziate di interesse sovra-locale.

Le esperienze avviate in Italia

Il quadro delle esperienze in corso nel nostro paese, oltre che variegato, non ha ancora prodotto esiti compiuti. Si tratta di sperimentazioni avviate, talune solo formulate in via tentativa, altre perseguite con determinazione, volte a coniugare i processi di pianificazione, le intese inter-istituzionali a fini programmatici e attuativi, la parziale compartecipazione al gettito della fiscalità locale o agli investimenti pubblici tra i diversi soggetti coinvolti nel piano. I principali esperimenti sono i seguenti.

- Il *Masterplan del Rubicone* (1994) si configura quale piano strategico e schema direttore della pianificazione di dettaglio, di responsabilità comunale, e costruisce le condizioni per attuare (attraverso un Accordo di Programma tra Comuni e Provincia) una "gestione della fiscalità locale in chiave cooperativa".
- Il *PTCP di Pesaro e Urbino* (1998), attraverso i "Criteri per il dimensionamento dei PRG" non identifica puntualmente aree o limiti massimi all'espansione comunale, ma individua principi di valutazione e di intervento per definire l'offerta sia residenziale che produttiva e accenna al problema della fiscalità locale.
- Lo *Schema Direttore Metropolitano di Bologna* (1997), sviluppato nell'ambito della conferenza metropolitana dei Sindaci, si preoccupa di fornire uno strumento sistematico di consultazione e concertazione per l'assunzione di decisioni di governo. Gli Accordi raggiunti impegnano la Provincia ed i Comuni firmatari ad attuare l'ipotesi strutturale di sviluppo, sulla base della quale è possibile quantificare e localizzare le quote di sviluppo insediativo compatibili con la dotazione infrastrutturale, in rapporto alle criticità rilevate.
- Il *modello di perequazione territoriale della provincia di Modena* (2002) si basa sullo strumento dell'"Accordo territoriale". Gli "Accordi territoriali" possono prevedere forme di perequazione territoriale, anche attraverso la costituzione di un fondo finanziato dagli enti locali con risorse proprie o con quote dei proventi degli oneri di urbanizzazione e delle entrate fiscali conseguenti alla realizzazione degli interventi concordati.
- Il *PTCP della Provincia di Bologna* (2004) promuove politiche di riconversione produttiva con creazione consorziate di aree industriali ecologicamente attrezzate. Tali politiche si propongono di qualificare gli ambiti produttivi, concentrando le potenzialità urbanistiche in siti ottimali rispetto alle infrastrutture primarie per la mobilità e sostenibili rispetto alle criticità ambientali (cfr. casi dell'Associazione intercomunale Valle dell'Idice e dell'Associazione Cinque Castelli).

Perequazione territoriale e pianificazione di coordinamento provinciale

Seguendo questa ipotesi di lavoro, il fondo di compensazione verrebbe usato solo per correggere marginalmente gli squilibri intercomunali che residuano da una solida politica di bilanciamento delle opportunità incorporata nel Ptcp e dall'azione congiunta di tre distinte e convergenti politiche redistributive. E segnatamente:

- le politiche di condivisione concertata del gettito della fiscalità sui nuovi sviluppi immobiliari;
- le politiche di trasferimento perequativo dei diritti edificatori, per ripartire tra i comuni limitrofi i costi della tutela ambientale;
- le politiche di allocazione di "quote eque" di impianti intrusivi, per mitigare un sovraccarico locale di esternalità negative.

A ciascuna delle maglie che quelle politiche disegnano sul territorio sono associate voci di ingresso e voci di uscita e talvolta organi speciali di gestione. Se si rappresentano graficamente i rapporti di scambio negli impatti intercomunali delle politiche di contenimento insediativo e delle politiche di localizzazione di interventi indesiderati (o di centri appetibili), sembra possibile temperarne l'effetto redistributivo cumulato, in parte bilanciando col piano i costi e i benefici attesi, in parte mediante un mercato governato dai diritti reali (edificatori, di

inquinamento, di transito, per usi speciali), in parte minore con flussi perequativi in moneta, cioè col cosiddetto "fondo di compensazione", impiegato in ultima istanza per aggiustare marginalmente gli squilibri residui.

Perciò, quand'anche si ridimensioni l'ambizione prescrittiva del piano d'area vasta, esso rimane un telaio diagnostico indispensabile tanto per rendicontare prelievi e compensazioni differenziate tra gli attori pubblici e privati congiuntamente impegnati nel programma d'area, quanto per giustificare le politiche di conservazione differenziata per risorse territoriali eminenti (le acque, il verde, il sottosuolo, il paesaggio), che a loro volta disegnano geografie ancora diverse dalla maglia dei perimetri amministrativi.

Se si guarda alle esperienze avviate nei paesi con una solida tradizione federale e di sussidiarietà orizzontale, la retorica delle contrapposizioni tra *governance* a geometria variabile, autorità-guida e piano-quadro appare largamente superata nelle pratiche. Semplicemente perché il libero scambio sul mercato dei diritti contingentati (edificatori, di inquinamento, ecc.) va attivato e gestito attraverso agenzie apposite che, a seconda della congiuntura, servono da banca di raccolta e da stanza di compensazione. E inoltre perché la distribuzione asimmetrica delle convenienze tra i governi locali partner cambia imprevedibilmente al mutare dello scenario,

sicché incentivi e compensazioni vanno aggiustati nel corso del tempo da un organo affidabile e riconosciuto.

Alcune Province hanno cominciato a muoversi in questa direzione, istruendo tavoli di concertazione multi-settoriale tra Comuni contermini e allestendo batterie di indicatori geo-referenziati per la valutazione degli interventi previsti nei piani di settore (delle infrastrutture, della grande distribuzione, dei maggiori impianti per l'igiene ambientale, delle cave, dei parchi, ecc.), che costituiscono il principale veicolo di trasformazione territoriale. Quel che fa problema è il computo e l'accettazione sociale di esazioni differenziate sui suoli e sullo sviluppo immobiliare (che è un sotto-caso della praticabilità politica di un serio sistema di imposte di scopo a fini ambientali). Ma proprio a questo fine il Piano Territoriale di Coordinamento può essere investito di una funzione fondante: costituire base condivisa di riferimento per la stima dei costi locali delle trasformazioni concordate e per l'imputazione differenziata degli oneri di ripristino della qualità dei luoghi.

Questa sembra la strada più promettente per portare avanti una seria politica multi-giurisdizionale che faccia da apripista a forme stabili di associazionismo inter-comunale capaci di bilanciare (a scala regionale) l'agglomerazione inter-comunale prevista per le aree metropolitane.

5.2 Ipotesi di lavoro, scenari e schemi di indagine per l'area di studio

Sviluppo locale e solidarietà inter-comunale

Affrontiamo ora a grandi linee il rapporto tra intervento infrastrutturale e politiche di perequazione territoriale nel caso dello Studio d'area del Sud-Milano.

In questa fase del lavoro l'intento è cominciare a costruire il problema e delineare percorsi di trattamento concertato delle disparità di impatto e di sviluppo, usando strumenti economici, fiscali e valutativi diversi.

Bisogna premettere che i progetti in programma nell'area (documentati nelle parti precedenti dello Studio d'Area) determineranno impatti e costi molto diversificati sui diversi comuni, e in generale un effetto di congestione che ne penalizzerà le potenzialità di sviluppo se simultaneamente non si realizzeranno investimenti che ne migliorino l'accessibilità e la qualità ambientale diffusa.

In altri termini:

- fare gli ipermercati o potenziare la logistica senza adeguare le strade vuol dire peggiorare l'accessibilità per il sistema di imprese già insediato e alla lunga rallentare lo sviluppo economico dell'area;
- fare le case senza migliorare la rete del trasporto pubblico e privato vuol dire creare congestione e ridurre l'attrattività residenziale dei comuni coinvolti, generando effetti

depressivi sui mercati immo-biliari locali, anche dei comuni a sviluppo più lento.

Per queste ragioni, nel presente Studio d'area l'intervento infrastrutturale viene inquadrato in un ambito più vasto, che si occupa insieme di reti, sistemi insediativi, poli di sviluppo, ambiti di tutela ambientale e valorizzazione paesaggisti-ca, entro un quadro strategico di medio-lungo periodo che interloquisce utilmente con gli indirizzi del PTCP e del Progetto Città di Città.

Convieni insistere su questa linea d'azione (intersettoriale e programmatica) anche se può sembrare più facile attivare un percorso concertativo incrementale che, nell'intento di raccogliere consensi disparati sul nuovo tracciato, ammetta grandi interventi mal localizzati e lucrosi per pochi comuni e pochi operatori, non sanzioni comportamenti da *free rider* di qualche altro comune e utilizzi collateralmente la perequazione finanziaria per catturare qualche altro consenso.

Alcune precondizioni

La costruzione nel tempo della politica turritoriale chiede di creare le opportunità di sviluppo prima di prefigurare il modello perequativo per la ripartizione delle convenienze e la riparazione ambientale degli impatti.

In un sistema di fiscalità locale disciplinato dal centro (lo stato o la regione, come nel caso

francese o tedesco) la struttura del Tax Base Sharing tra gli enti locali e i diversi livelli di governo è predeterminata dalla legge. Ma in un sistema di condivisione delle risorse che si vuole concertato dal basso e che attinge in larga misura all'immobiliare, perché si possa attivare una politica di redistribuzione agibile ci deve essere sviluppo, almeno potenziale, chiaramente percepito dai comuni coinvolti.

Nel caso in esame vi deve essere un forte interesse dei diversi comuni a che la Binaschi- venga migliorata (scenario innovativo) come condizione per lo sviluppo dei maggiori progetti in cantiere o programmati.

Se poi la Provincia è in grado di realizzarla a spese proprie (o comunque senza il concorso dei comuni) potrebbe usare la leva dell'investimento diretto come condizione perché si attivi un processo perequativo capace di rendere l'infrastruttura meglio accetta anche ai comuni più reticenti o non avvantaggiati dal nuovo tracciato.

Analogamente ci deve essere interesse dei maggiori operatori ad essere serviti dalla nuova strada, per migliorare l'accessibilità agli interventi in programma e per aumentare il bacino di mercato dei nuovi centri commerciali o del polo logistico, ecc.

Questa è anche la pre-condizione perché si possa concordare una congrua compartecipazione ai costi urbani indotti e ai costi delle compensazioni e delle mitigazioni.

La propensione degli operatori a stare al gioco può essere incentivata da specifiche regolazioni (o contingentamenti) sulle nuove localizzazioni per il commercio, che prevedano ad esempio accertati livelli di accessibilità e una migliore predisposizione dell'area per ridurre gli impatti sugli insediamenti vicini o per migliorare la qualità ambientale del territorio che li ospita. Infine deve essere coltivato e assodato l'interesse di tutti i comuni dell'area a vedere realizzate (e co-finanziate tramite perequazione territoriale) altre politiche territoriali e ambientali che migliorino la qualità e il benessere diffuso, nonché l'efficienza della rete di mobilità, trasporto e stazionamento, l'abitabilità e la percorribilità degli spazi pubblici o aperti, e così via. Così, le politiche perequative hanno possibilità di successo se si dispone:

- di qualche leva di spesa, ad esempio per realizzare un'infrastruttura percepita come utile dai comuni in questione, cui associare un prelievo pro-quota ai comuni favoriti o agli operatori avvantaggiati;
- o di qualche leva di governo, ad esempio per scelte localizzative sui maggiori centri commerciali (o per altri servizi speciali) decisi in sede regionale e assentiti in sede provinciale, cui associare esazioni speciali magari rapportate alle condizioni di accessibilità e di stazionamento richieste (e ai conseguenti costi infrastrutturali e ambientali di cui la Provincia si fa carico).

Scenari infrastrutturali e distribuzione intercomunale dei costi e dei benefici indotti

Nel presente Studio d'area vengono considerati due possibili soluzioni di infrastrutturazione, "conservativa" ed "innovativa" (escludendo quella "ibrida", intermedia tra le due, con costi certamente eccedenti i benefici). Per dare evidenza alle differenti potenzialità di sviluppo locale, a seconda che l'infrastruttura venga realizzata o meno, si possono prospettare, non solo per l'opera ma anche per l'ambito territoriale, due scenari:

- conservativo: se non si facesse nessun intervento di interesse sovra-locale, con conseguente saturazione della capacità di carico infrastrutturale (maggiore congestione), ambientale e dei servizi ed effetti di rallentamento degli investimenti anche privati sui comuni;
- innovativo: se venisse realizzato l'investimento infrastrutturale, migliorando l'accessibilità (o in genere la qualità e la capacità di carico) del sistema intercomunale in questione.

Quindi è necessario ragionare su ciascun contesto comunale anche via analisi SWOT (Forze/Debolezze/Opportunità/Minacce).

Per ciascuno dei due scenari territoriali si possono individuare i costi di realizzazione dell'infrastruttura presi in carico dalla Provincia, e conseguentemente le condizioni e i contributi

concertati coi Comuni per ridistribuire i maggiori gettiti dello sviluppo e contribuire alle politiche di mitigazione ambientale e di valorizzazione locale prospettate nello Studio d'Area. In sintesi:

SCENARIO CONSERVATIVO:

- costi per la Provincia nulli;
- maggiori gettiti per i Comuni in sviluppo;
- maggiore congestione e impatti negativi per i Comuni vincolati.

SCENARIO INNOVATIVO

- costi per la Provincia Y e ripartizione pro-quota ai Comuni attraversati (paritetica o differenziata a seconda delle opere previste nel comune);
- vantaggi dei Comuni sviluppabili, distinti in:
 - ✓ vantaggi correnti, per le realizzazioni recenti;
 - ✓ vantaggi insorgenti, per i maggiori progetti in programma;
 - ✓ vantaggi futuri, per gli sviluppi insediativi pianificati;
- ipotesi di contribuzione al fondo di compensazione fiscale per i comuni più penalizzati, proporzionata ai maggiori carichi insediativi attesi sulla strada, oppure ai maggiori gettiti attesi sui bilanci dei comuni ospiti;
- svantaggi per gli altri Comuni, distinti in:
 - ✓ costi ambientali (maggiore traffico, inqui-

namento dell'aria, ecc.);

- ✓ perdite di bilancio attese (per minore sviluppo insediativo dovuto alla concorrenza dei comuni vicini che ospitano grandi funzioni attrattive);
- ipotesi di contribuzione proporzionata:
 - ✓ alle entrate attese dai progetti in cantiere e in programma;
 - ✓ alle entrate in corso dalle maggiori realizzazioni recenti;
 - ✓ all'incremento di traffico generato localmente e che si scarica sulla strada;
 - ✓ contributo differenziato, ai costi dell'infrastruttura, alle spese programmate per le politiche di mitigazione ambientale intercomunale, al fondo di compensazione fiscale ai comuni più penalizzati.

Il quadro delle analisi e delle valutazioni di sfondo

Le azioni coordinate verso la perequazione inter-comunale si possono sintetizzare nel seguente "percorso":

- a partire dalla progettazione dell'infrastruttura, al cui costo potrebbero partecipare i soggetti pubblici e privati cointeressati (secondo il modello dei distretti di prelievo o con procedure affini governate dalla Provincia);
- i Comuni potrebbero contrattare coi promotori dei principali interventi serviti

dalla strada maggiori esazioni per migliorare le accessibilità locali e acquisire parte delle risorse necessarie per le politiche di mitigazione/compensazione a scala estesa;

- quindi attivare le politiche di tutela agricola e valorizzazione ambientale e paesaggistica utilizzando le risorse acquisite per finalità di interesse comune, pur privilegiando i comuni più penalizzati.

Anche in assenza di dati attendibili sui costi si può delineare un percorso per la valutazione qualitativa degli effetti dell'intervento, delle convenienze generate e delle compensazioni attese, in una prima fase senza specificare i valori in gioco, ma al fine di concordare un iter condiviso per pervenire alle quote di ripartizione dei costi.

Il percorso valutativo dovrà definire:

- gli attori coinvolti (pubblici, privati, misti, cfr. box esemplificativo);
- le questioni fondamentali;
- gli indicatori che le designano;
- i relativi fattori di ponderazione (diversi per i diversi attori);
- i principali trade-off nelle convenienze tra gli attori;
- i possibili rapporti di compensazione dei principali trade-off;
- le complementarità e le sinergie prospettive tra le scelte possibili (SWOT opporti-

nità e criticità latenti);

- le modalità operative per dare avvio alle politiche compensative e rimuovere le criticità e le contraddizioni salienti;
- infine (almeno in termini orientativi) i criteri e la misura della ripartizione presumibile dei costi e la compensazione dei principali svantaggi subiti dai comuni più vulnerabili alle azioni intraprese.

I criteri e le modalità di imputazione dei costi delle compensazioni concertate (leve fiscali e finanziarie) possono essere:

- quota regionale/provinciale e funzione di indirizzo strategico;
- quota dei comuni (in rapporto ai vantaggi goduti e ai gettiti attesi);
- quota dei privati (in rapporto alla quota dei flussi indotti dal centro commerciale, dal polo logistico, dal centro direzionale, dal grande PII, ecc.) e ripartizione pro-quota dei costi tra gli operatori;
- quota degli utenti (non esiste possibilità di Project Financing, perché ci sono strade alternative preesistenti non tariffabili e ingressi multipli).

I fattori di costi/benefici che devono essere considerati per ogni comune sono:

- valori (o rendite) prodotte dai diversi interventi e incamerate dai promotori e proprietari privati; su queste basi possono venire applicate maggiori esazioni ai

Attori dei progetti del Sud Milano...

I soggetti coinvolti per i progetti "in lista di attesa" sono, nel caso specifico:

- Regione;
- Province (Milano, Pavia);
- Comuni in provincia di Milano e in provincia di Pavia;
- Società Serravalle;
- promotori dei centri commerciali;
- promotori del polo logistico;
- promotori dei maggiori PII, ecc.

...e strumenti di rappresentazione delle loro interrelazioni

È necessario costruire un organigramma dei principali progetti e dei soggetti (pubblici, privati e misti) in essi coinvolti, distinguendo tra progetti decisi e governati in ambito sovra-locale e progetti decisi in sede comunale. Possono essere utilizzati strumenti e forme di rappresentazione diverse:

- organigrammi di soggetti e di progetti, cronoprogrammi delle sequenze attuative e dei tempi di realizzazione;
- *check list* (di indicatori, di pesi, di possibili fattori di compensazione);
- matrici (diversamente intestate con i diversi attori) e tabelle delle diverse propensioni all'interazione tra gli attori (accordo/ disaccordo, atteggiamento favorevole/indifferente/ostile, variazione di ruolo strategico in presenza di attuazione o meno dell'intervento infrastrutturale);
- grafi (alberi o reticoli) delle interdipendenze tra attori, obiettivi, azioni;
- diagrammi dei trade off tra i comuni rispetto ai principali indicatori considerati (anche non quantificati ma in scala ordinale);
- mappe di copertura (overlays) per sub-aree o per l'intera area e relativi istogrammi delle principali variabili in gioco.

comuni ospiti che potranno rivalersi sugli operatori;

- impatto fiscale dei maggiori progetti sui bilanci comunali (saldi attualizzati entrate/spese imputabili ai progetti)
- impatto del progetto (in termini di flussi di

traffico generati) sulla capacità di carico del sistema stradale esistente e domanda di adeguamento infrastrutturale;

- vincoli ed esternalità negative subite dal comune e interesse del medesimo alle politiche di scala sovra-locale.

Su queste basi vengono definiti accordi tra i Comuni e la Provincia che prevedano:

- redistribuzione finanziaria parziale (da un fondo comune cui afferiscono quote degli oneri concessori e dell'ICI) ai comuni più penalizzati;
- ma soprattutto co-finanziamento di progetti e politiche di interesse sovra-locale, condivise tra i comuni dell'area, capaci di migliorare la situazione dei comuni più penalizzati ma anche di giovare ai comuni erogatori.

5.3 Governance territoriale e pianificazione infrastrutturale: un legame negletto ma strategico

Il PTCP della Provincia di Milano e i tavoli inter-comunali

Nella legislazione nazionale e regionale e nelle recenti esperienze di pianificazione territoriale è ormai opinione condivisa che il Piano Provinciale debba assumere il ruolo di quadro di riferimento a maglia larga per la politica territoriale della provincia e per quella dei comuni, assumendo le funzioni di coordinamento programmatico tra le attività dei differenti settori della Provincia stessa e di supporto tecnico e conoscitivo alle decisioni politiche e amministrative sia provinciali che comunali. Ai comuni infatti la pianificazione provinciale non può sottrarre un potere di governo del

territorio, ma piuttosto contribuire a costruire una conoscenza allargata delle problematiche, potenzialità e opportunità esistenti, al fine di promuovere uno sviluppo compatibile con i limiti ambientali e finanziari esistenti.

Nel corso del processo di sviluppo i costi di ricostituzione della capacità di carico del sistema infrastrutturale e ambientale verranno imputati pro-quota a chi utilizza la capacità di carico residua, in modo da mantenere un equilibrio dinamico tra sviluppo e tutele.

È un'ipotesi coerente con alcune metodiche di valutazione ambientale strategica predisposte in Provincia di Milano e di Bologna, dove la valutazione strategica non consiste in una (auto-referenziale) certificazione della sostenibilità del piano, bensì nella predisposizione nel piano di alcuni dispositivi (capacità di carico locale, condizioni di accessibilità, vocazioni e vulnerabilità locali, ecc.) che rendano praticabile l'istruttoria comparata delle soluzioni quando matureranno nel corso del tempo.

In questa prospettiva anche la sostenibilità economica (cioè la fattibilità e la durevolezza dei programmi di spesa) deve diventare uno dei punti qualificanti il PTCP (come dei Piani d'Area) per dar corpo e credibilità politica all'attuazione dei progetti.

A tale scopo bisogna avvalersi tanto di meccanismi partenariali quanto di messianismi fiscali. Le modalità per attivare tali meccanismi possono essere diverse, ma a grandi linee si

riducono a due:

- la prima attiene al campo legislativo, prevalentemente regionale, ma anche nazionale, affinché vi sia una revisione dei tributi e un loro parziale conferimento a specifici fondi cui partecipano Comuni, Province ed eventualmente Regione;
- la seconda può muoversi all'interno delle maglie normative attuali e finalizzare gli interventi perequativi/compensativi attraverso progetti e programmi a base locale, realizzati attraverso specifici accordi di programma, che esprimano il dovuto consenso politico amministrativo.

In assenza della prima modalità bisogna cominciare a esplorare le possibilità di coordinamento offerte dalla seconda.

In proposito merita ricordare come nell'esperienza statunitense, che fa scuola per un federalismo poco governato come il nostro (diverso dal modello francese e tedesco regolato centralmente):

- le politiche di *growth control* (*zoning*, interdizioni, permessi di costruire) vengono amministrate entro i perimetri della municipalità;
- ma le politiche di *growth management* (creazione di mercati virtuali di diritti edificatori o di diritti di inquinamento, programmi di *concurrency* tra nuovi pesi insediativi e infrastrutture che li servono, politiche di

tutela agricola e ambientale, ecc.) sono prefigurate attraverso piani orientativi di scala vasta e implementate attraverso accordi multi-giurisdizionali tra municipalità, agenzie di sviluppo, *authorities varie*.

Il Piano Strategico della Provincia di Milano e i Piani d'Area

Anche l'approccio sviluppato nel Piano Strategico della Provincia di Milano assume la prospettiva dell'inter-comunalità a geometria variabile, che aveva caratterizzato il processo di costruzione dei tavoli del vigente PTCP, sicché ciascun comune poteva partecipare a sua scelta anche a più tavoli.

A loro volta i Piani d'Area costituiscono una precondizione indispensabile per l'accesso dei privati alle provvidenze UE, ad esempio in materia di tutela degli spazi aperti e verdi.

Riguardo ai contenuti il tema chiave del PS è l'"abitabilità" del territorio, e le politiche attive e leggere che possono accompagnare le iniziative dal basso delle collettività insediate o delle amministrazioni locali, integrandole con le politiche che incentivano la coesione sociale e la sostenibilità ambientale promosse dall'Unione Europea. Originale e di particolare interesse è il sostegno agli accordi tra soggetti pubblici e privati ottenuto attraverso forme concorsuali che attivano progetti solidali tra comuni limitrofi (sul modello dell'IBA-Emscher Park).

Per differenza, l'approccio adottato nel presente Studio affronta invece in via diretta il rapporto tra infrastrutture, usi del suolo, investimenti pubblici e privati in corso, in modo da correlare le politiche ambientali allo sviluppo territoriale.

Interventi infrastrutturali e recupero fiscale dei costi dell'investimento

Nel contesto in esame si dispone di strumenti di indirizzo non cogente riguardo alle condizioni di accessibilità dei poli funzionali (vedi oltre), mentre non si dispone di leve di prelievo che prevedano maggiori esazioni predefinite in base a criteri sanciti dalla provincia (come nel PTCP bolognese).

Si dispone invece di una importante leva di governo e compartecipazione dal lato della spesa: l'investimento infrastrutturale, appunto, può costituire ragione e strumento per la perequazione territoriale.

In assenza di congrue dotazioni finanziarie centrali per incentivare con forza adeguata l'associazionismo intercomunale, l'investimento diretto in infrastrutture che servono bacini territoriali estesi (quota fondamentale degli investimenti pubblici erogati da organi sovra-locali) può essere usato come leva per promuovere la parziale condivisione delle entrate municipali ad esso connesse, e più in generale la convergenza nelle scelte localizzative per funzioni di scala intermedia.

Dopo l'abbandono del preteso contributo di miglioria, non esistono nel nostro paese esperienze mature di recupero della spesa pubblica in infrastrutture che vadano a gravare sui soggetti beneficiati, pubblici o privati che siano (come ad esempio negli Stati Uniti).

In questa prospettiva, una quota delle spese recuperate sui costi dell'infrastruttura potrebbe essere reimpiegata per sostenere le politiche di compensazione e perequazione necessarie a raccogliere il consenso degli enti locali coinvolti e per ridurre gli impatti della nuova strada attraverso i necessari progetti di mitigazione e di integrazione coi territori attraversati. Si istituirebbe in questo modo un circolo virtuoso che rende economicamente sostenibile un processo cumulativo di infrastrutturazione e riqualificazione territoriale a scala vasta.

5.4 Un approccio alla perequazione territoriale nel Sud Milano

Modalità di co-finanziamento dell'infrastruttura e politiche di perequazione intercomunale

Per poter confrontare le spese programmate con le entrate attese a livello locale servono stime di fattibilità economica di massima, ossia almeno l'ordine di grandezza del costo dell'infrastruttura nello "scenario innovativo" (con particolare riguardo ai tratti in trincea o in

galleria a seconda delle condizioni della falda). Inoltre, per dimensionare a grandi linee le ripartizioni degli investimenti di diverso tipo tra la Provincia e i Comuni (tanto rispetto alla realizzazione delle connessioni tra la nuova SP40 e la rete stradale comunale esistente, quanto rispetto ai re-impieghi in opere e politiche di interesse comune) serve conoscere il costo di massima dei principali interventi puntuali (rotonde, svincoli a uno o due livelli, semafori, ecc.).

Possiamo quindi considerare due diverse ipotesi riguardo al rapporto tra co-finanziamento dell'infrastruttura e politiche perequative intercomunali:

- il caso in cui i Comuni compartecipano pro-quota a finanziare l'infrastruttura;
- il caso in cui i Comuni non compartecipano alla spesa per l'infrastruttura ma contribuiscono agli interventi mitigativi e compensativi connessi.

Nell'ipotesi che i Comuni debbano compartecipare alle spese dell'opera, si tratta di definire modalità di co-finanziamento che consentano di proporzionare la misura del contributo ai benefici goduti in ragione degli sviluppi ammissibili a seguito della migliore accessibilità generata.

In questo caso la necessità di perequazione tra i comuni ha minor peso, perché essi già contribuiscono a un'infrastruttura che migliora complessivamente l'accessibilità dell'area in

Intervento infrastrutturale e perequazione territoriale: il caso del territorio attraversato dalla Bre.Be.Mi

Un recente lavoro dell'Irer, "Studio sui temi dei collegamenti internazionali, il sistema metropolitano e il Corridoio V", Milano, 2005, propone un esercizio applicativo della compensazione/perequazione prevista dalla LR 12/2005 sul territorio della Bre.Be.Mi.

Il modello di compensazione elaborato nello studio prevede forme di applicazione:

- a scala macro e meso-territoriale in carico alla Regione;
- a scala micro-territoriale in carico al fondo inter-comunale, sul modello emiliano.

Lo studio ipotizza che venga costituito un Piano d'Area comprendente tutta l'infrastruttura. Riguardo alla «"macro-compensazione finanziaria diretta" si assume che la Regione predisponga, a favore delle province coinvolte dal Piano d'Area e dei rispettivi comuni un piano finanziario di ristoro dei danni dell'impatto ambientale, denominato "Fondo Regionale Compensazione Enti Locali", avvalendosi allo scopo anche di un opportuno contributo da parte dell'ente gestore dell'opera (primo concreto beneficiario dei proventi dell'opera stessa)». «Il Fondo potrebbe comporsi di due parti:

- un contributo una tantum per i danni da cantiere;
- una percentuale da convenirsi degli incassi aggiuntivi da tariffe autostradali a partire dal momento della piena operatività dell'infrastruttura. La compensazione dovrà riguardare esclusivamente province e comuni in quanto enti e non in quanto collettività di privati».

«Essa dovrà essere rapportata:

- al valore dei danni quantificati dalla prolungata presenza dei cantieri;
- agli extra-costi una tantum consistenti nella necessità di connettersi con l'infrastruttura: infatti sia le province che i comuni verranno chiamati a raccordarsi con l'opera mediante propri interventi, non altrimenti necessari, sul sistema viario di loro competenza, ...
- al valore (là dove quantificabile) del danno ambientale permanente da consumo di suolo sottratto al verde, da inquinamento acustico e atmosferico inflitto alle basi imponibili comunali e provinciali;
- al valore scontato dello "svantaggio" imposto al bilancio dei comuni in termini di mancati introiti per il blocco della crescita o la diminuzione delle basi imponibili pertinenti gli enti stessi».

proporzione dei maggiori gettiti. Si tratta solo di compensare i pochi comuni più vulnerabili, o meno interessati alla realizzazione dell'infrastruttura.

Il veicolo organizzativo può essere la medesima Società di gestione dell'infrastruttura che assume in carico anche i costi delle politiche di raccolta e di compensazione degli impatti più

acuti (come nel caso della Scarl Navigli o della Società Quadrilatero Marche-Umbria).

Nel caso in cui la strada sia interamente finanziata da livelli di governo sovra-ordinati (ossia sia pagata interamente dalla Provincia, eventualmente con contributi statali o regionali), i Comuni dell'area e gli operatori privati che vi operano la considerano indispensabile per migliorare l'accessibilità locale, e a loro volta i Comuni e le cittadinanze ritengono importanti le politiche sovralocali di mitigazione ambientale, di valorizzazione paesaggistica (reti d'acqua, reti verdi, piste ciclabili, mobilità dolce e pedonale, parchi attrezzati e zone verdi filtro), di dotazione di servizi di interesse sovra-locale.

Se i Comuni contribuiscono a finanziare le sole politiche di compensazione e di mitigazione ambientale a scala vasta, allora l'esigenza perequativa si pone con maggior forza e può essere meglio gestita a partire proprio dalle condizioni associate all'investimento infrastrutturale da parte della Provincia. E' ovvio che quanto maggiormente sentita è l'esigenza dell'innovazione infrastrutturale per lo sviluppo dell'area, tanto maggiore potrà essere il contributo dei comuni a partecipare ai costi:

- degli interventi di adattamento locale del sistema della mobilità;
- degli interventi di mitigazione degli impatti e di valorizzazione ambientale;

- delle politiche di compensazione finanziaria richieste;
- di avvio altre politiche sinergiche e complementari con quelle.

In ogni caso, i costi assunti dalla Provincia per realizzare la strada sono destinati:

- in parte a fluidificare flussi sovra-locali, e quindi rispondono a strategie generali di sviluppo intra-regionale che non vanno messi in carico ai comuni attraversati;
- in parte a servire gli interventi più consistenti previsti nei comuni dell'area per renderli accessibili senza aumentare il grado di congestione esistente.

La nuova infrastruttura supporta quindi un'allocazione differenziata ai comuni di nuove potenzialità insediative che generano per alcuni di essi vantaggi di sviluppo.

Si tratta di stabilire come imputarli a debito dei comuni meglio serviti e a credito dei comuni più penalizzati per condividere almeno quota delle maggiori entrate generate dallo sviluppo di funzioni di pregio offerte a bacini estesi (centri commerciali, poli logistici, ecc.) e che quindi attingono clientela dai comuni limitrofi e scaricano costi ambientali (maggiore congestione, maggiore inquinamento, ecc.) sui medesimi.

Non tutte le differenze devono essere compensate. Divari di sviluppo che non generano esternalità negative sui comuni vicini

(o che non attingono a bacini di mercato extralocali) sono fisiologici e non devono essere compensati. Inoltre vanno compensati solo per la frazione di costo dell'opera che serve il singolo comune e non l'intera area.

In altri termini, la strada migliora l'accessibilità dell'intero sistema: questo motiva l'investimento pubblico da Provincia e Regione che non prevede contribuzioni locali. Inoltre serve a creare un accettabile livello di accessibilità per i nuovi interventi: per questo sono prevedibili maggiori contributi al fondo comune in favore dei comuni più vincolati. E infine è fonte di problemi ambientali o di interclusione per altri comuni, che dovranno essere mitigati da specifiche politiche ambientali estese all'intero territorio.

La valutazione di impatto territoriale del progetto infrastrutturale

Per stimare gli effetti in termini di costi e benefici sociali, economici, ambientali, distintamente per i diversi comuni può essere delineata a grandi linee una Valutazione di Impatto Territoriale del Progetto che valuti in primo luogo i presumibili effetti economici dell'infrastruttura (Δ occupazione, Δ imprese insediabili, Δ redditi delle famiglie, ecc.). Nei casi nostri basta delineare un percorso eminentemente qualitativo, che faccia da sfondo a più analitiche stime dell'impatto

ambientale (in larga parte demandabile agli studi del PTCP) e degli impatti sul mercato immobiliare e sulla fiscalità locale.

Consideriamo quindi gli effetti attesi sul potenziale di crescita immobiliare nel breve-medio termine per le funzioni di pregio. In base al quadro conoscitivo degli insediamenti di rilevanza sovra-comunale è possibile comporre e rappresentare cartograficamente il portafoglio dei maggiori progetti pubblici e privati previsti nell'area (tra questi due poli commerciali, un polo logistico, alcuni PII multifunzionali).

Per i progetti di scala maggiore si raccomanda di governare le priorità attuative attraverso la prioritizzazione concertata delle opere pubbliche e delle compensazioni a carico dei privati, così da assecondare l'offerta aggiuntiva a sostegno delle politiche di accessibilità locale e "riparazione ambientale".

Definito il portafoglio dei progetti in cantiere e previsti nell'area, se ne valuta l'incidenza nei diversi comuni mediante un indicatore sintetico (ad esempio la slp, anche per funzioni diverse, quali grande distribuzione, logistica, residenza di qualità, terziario, ecc.) e nei diversi comuni, sulle cui basi è possibile pervenire a stime sommarie delle entrate attese per i comuni (in oneri, ICI e altri tributi), così come a stime sommarie dei proventi attesi per gli operatori immobiliari.

Per stimare la crescita insediativa prevista nel

medio lungo termine possiamo considerare il residuo di piano nei diversi comuni (cioè la capacità edificatoria residua in slp per le diverse funzioni, o aggregate), che definisce il potenziale di sviluppo, che andrà a gravare sull'infrastruttura innovata e sulle reti esistenti, nonché sulla capacità di carico ambientale dell'area. In base alle carte e ai dati delle quantità slp previste nei PRG e ancora non utilizzate si possono derivare i carichi insediativi a medio-lungo termine per i diversi comuni.

Anche di questi si può calcolare una *proxy* dei flussi indotti e delle entrate attese per i comuni. Qui basta una valutazione qualitativa: perché si tratta di funzioni minute, con impatti diffusi sul traffico e con costi indotti soprattutto in sede locale. Il gettito residenziale o produttivo in oneri concessori e ICI è in larga parte assorbito dai costi gravanti sul bilancio locale, e si tratta di destinazioni d'uso incerte e modificabili, seppure vincolate dalle norme del Parco Sud. La valutazione dell'impatto sociale e ambientale può essere sommariamente stimato attraverso soglie e indicatori desunti dalle carte e dagli orientamenti del PTCP (si veda anche la recente bozza di VAS per il PTCP).

A partire da una descrizione anche solo qualitativa dei contesti all'oggi e nello scenario innovativo possiamo selezionare alcuni indicatori di impatto, anche solo in scala ordinale, che permettano di approssimare gli impatti

indotti sui comuni limitrofi (maggiore congestione, maggiore inquinamento, erosione delle dota-zioni ambientali accessibili, depauperamento del patrimonio storico culturale distribuito, ecc).

A questo scopo va redatta una *check list* delle principali esternalità positive e negative sui comuni più vulnerabili agli impatti della nuova infrastruttura, o esclusi dalla crescita indotta, e che devono essere oggetto di maggiore compensazione.

Per determinare almeno l'ordine di grandezza del contributo è possibile redigere un diagramma degli effetti re-distributivi tra i diversi comuni e per i principali impatti, ponderati con la loro importanza relativa, costruendo per ogni comune un istogramma ipotetico degli impatti positivi e negativi sui principali indicatori selezionati. Su queste basi è possibile identificare i comuni più penalizzati e i fattori ambientali e sociali più in sofferenza, che saranno destinatari delle politiche di mitigazione d'area (e delle eventuali compensazioni monetarie).

Relativamente alla valutazione dell'impatto sul traffico dei maggiori progetti in lista di attesa, per le diverse funzioni è possibile simulare come le quantità previste per ogni funzione F_j peseranno sulla nuova strada.

Il rapporto tra la somma totale dei nuovi carichi insediativi previsti sulla tratta e il valore della sommatoria (Σ) relativa al comune in questione

assegna l'incidenza relativa cui proporzionare la quota di competenza del comune nell'eventuale co-finanziamento della strada (o nella politica ambientale connessa).

Con riferimento allo scenario innovativo e alle condizioni stradali previste in rapporto alle attuali situazioni critiche (livelli e durata della congestione) si può rettificare l'effettiva incidenza degli interventi in programma su specifiche tratte e nodi critici, che possono generare strozzature locali tali da pregiudicare la fluidità dell'intero sistema.

Su queste basi è possibile mirare la richiesta di specifici contributi, in moneta o in opere, ai comuni partner (che potranno eventualmente rivalersi sugli operatori).

Valutazione di impatto fiscale dei maggiori progetti e misure di compensazione

Per cominciare ad apprezzare le convenienze attese per i diversi comuni torniamo a considerare i maggiori progetti con forti impatti trans-locali, di recente realizzazione o in programma a breve (si vedano nello Studio d'area le carte dei progetti e i dati della slp prevista comune per comune per le diverse funzioni). A partire da questi si perviene a una stima del presumibile gettito annuo per ciascun comune (moltiplicando la slp delle diverse funzioni per gli oneri urbanizzativi e concessori, entrate una tantum, e per l'ICI, entrate

ricorrenti, nonché per eventuali altre tariffe ambientali).

A queste stime va sottratta una *proxy* dei presumibili costi comunali per predisporre opere pubbliche e servizi connessi (in parte imputabili agli operatori via esazioni negoziate aggiuntive). Il saldo attualizzato assegna il cosiddetto “*impatto fiscale*” dei progetti.

Le variazioni nel gettito atteso associate ai progetti ($\Delta 1$) sono *input* necessari ma non sufficienti alla determinazione delle quote di contribuzione. Serve quanto meno una stima aggregata degli impatti sovra-locali imputabili al progetto ($\Delta 2$), e dei costi inter-comunali degli investimenti in opere pubbliche ($\Delta 3$) necessari a supportare gli impatti $\Delta 2$.

- Dalla stima di $\Delta 1$ viene derivata Q1: la quota perequativa per risarcire i comuni più sfavoriti dal progetto dell'infrastruttura e dalle nuove potenzialità edificatorie (può essere destinata a un fondo di compensazione in moneta).
- Dalla stima di $\Delta 2$ viene derivata Q2: la quota compensativa necessaria a rimediare agli impatti generati sui comuni contermini (es. congestione, inquinamento, ecc.); questa può essere destinata a politiche territoriali o ambientali per l'intero territorio ($\Delta 3$).

Anche al fine del contenimento della dispersione insediativa, ovvero di una maggiore concentrazione volumetrica in ambiti pre-

edificati, o lungo assi già infrastrutturati o di prossima infrastrutturazione (in rispetto ai principi contenuti anche nei Criteri regionali per i PTC lombardo del marzo 2000), si potrebbe ragionare, piuttosto che su normative cogenti e su disegni vincolanti, sull'addebitare agli operatori i costi insediativi marginali provocati dalle singole scelte localizzative: le valutazioni delle capacità di carico residue, infrastrutturali ed ambientali, inserite nel piano provinciale, possono rappresentare la base condivisa per imputare i costi collettivi delle scelte localizzative private. In altri termini, per disincentivare il consumo di suolo e l'erosione peri-urbana prodotta dalla sommatoria di edifica-

zioni minute, l'ipotesi di riconfigurare la tariffa degli oneri di urbanizzazione è più trasparente ed incisiva di ogni contingentamento della crescita, perché sembra capace di condizionare il sentiero di trasformazione dell'assetto insediativo alterando marginalmente le convenienze localizzative della moltitudine dei soggetti in scena.

Poli funzionali peri-urbani e condizioni di accessibilità

Il ragionamento appena compiuto ci porta a ritenere che il problema del dimensionamento preventivo dell'offerta insediativa per funzioni di scala minuta sia secondario rispetto a quello

Valutazione di Impatto Fiscale

Per apprezzare i vantaggi economici dei comuni, dovuti alle principali funzioni di scala sovra-locale (centri commerciali, poli logistici, grandi sviluppi terziari o multifunzionali, ecc.), la via maestra consiste nella Valutazione di Impatto Fiscale (per ogni comune ospite) delle maggiori entrate, e sulla conseguente ripartizione (nel breve e nel medio termine) dei saldi fiscali (benefici-costi) almeno coi comuni che subiscono le maggiori esternalità negative.

Per i normali sviluppi industriali e residenziali non si pone, invece, un problema perequativo (a meno che non sia prevista la creazione di specifiche Aree Ecologicamente Attrezzate di interesse intercomunale).

Al fine di dimensionare dinamicamente domanda e offerta insediativa nel rispetto delle condizioni di sostenibilità, torna utile il concetto di “capacità di carico” ambientale e infrastrutturale.

In altri termini, all'ipotesi di rapportare la capacità insediativa endogena alla dimensione, densità e configurazione degli insediamenti si può ritenere preferibile l'ipotesi di proporcionarla alla capacità di carico residua dei contesti insediativi, che costituisce un vincolo fattuale a trasformazioni equilibrate (che è almeno in parte rigenerabile).

Inoltre, i processi localizzativi hanno carattere cumulativo e la dislocazione di nuove infrastrutture o di funzioni di alto profilo attrae residenze, piccole e medie imprese e altre attività di scala locale che giustificano, e alla lunga remunerano, l'investimento.

della corretta individuazione e localizzazione dei poli destinati alle funzioni strategiche.

Conviene allora ribaltare il percorso metodologico per il trattamento della domanda insediativa e misurarsi da subito su altre questioni più urgenti, come la localizzazione delle maggiori funzioni lucrose o di impianti intrusivi.

Non pare il caso di spendere le residue energie cooperative dei comuni nel contenzioso sull'attribuzione delle rispettive quote di pertinenza della "crescita endogena". Merita bensì piuttosto impegnarli direttamente a trattare la localizzazione dell'infrastruttura o della funzione di interesse sovra-locale, che ne è il fattore trainante. Peraltro, anche ai fini dell'acquisizione del consenso, sembra più facile raggiungere intese su un'immagine di futuro che si spera a somma positiva anziché tentare di giustificare per via analitica giochi di scambio a somma nulla.

A scala intercomunale conviene dunque adottare un approccio molto selettivo e costruire tavoli di mediazione inter-istituzionale su poche questioni spinose (come si è fatto col PTCP della provincia di Milano e di Bologna) per pervenire alla redazione di un programma poliennale che identifichi:

- i principali interventi con importanti esternalità translocali;
- i criteri di localizzazione in nodi riconosciuti come potenzialmente idonei;

- le modalità di valutazione comparativa delle alternative localizzative, in base a fattori di accessibilità, vulnerabilità locale, condivisione pubblica, ecc.

Questa sequenza decisionale, delineata per l'allocazione della domanda esogena e territorialmente mobile consente di valorizzare strategicamente forme di competizione tra i comuni (o meglio tra raggruppamenti di comuni), che possono agevolare la convergenza anche sulla compartecipazione alle politiche di compensazione conseguenti.

Se, ad esempio, a fronte di più siti ammissibili per localizzare funzioni di pregio, alcuni comuni potenziali destinatari non concludono accordi di condivisione dei benefici e delle esternalità negative generate, su un altro nodo possono maturare le intese necessarie ad intercettare le funzioni ambite.

Il requisito primario per la definizione delle principali opzioni localizzative dei poli è l'accessibilità dell'area, che può essere sanzionata con il principio di *concurrency* (o concomitanza temporale). Esso ammette processi di agglomerazione su polarità solo quando servite da infrastrutture di congrua portata verificate dalla Provincia nel rispetto delle indicazioni del Ptcp. Tanto nel Ptcp milanese che bolognese esistono in tal senso norme che prevedono di sottoporre al giudizio della Provincia gli interventi di rilevanza sovra-comunale (poli).

Management multi-progetto del Piano d'Area e consolidamento intercomunale delle spese di investimento

L'attività di *multi-project management*, cioè di selezione e coordinamento delle iniziative sul tappeto, può essere pilotata in due modi. Il modo tradizionale è l'avvio di un grande intervento trainante di iniziativa pubblica (o comunque promosso da un attore forte) cui vengono associati grappoli di progetti satelliti gestiti anche da altri soggetti, con un criterio organizzativo fondato sul negoziato bilaterale.

Si tratta di un approccio strategico di matrice aziendalistica (sul modello del sindaco *manager*), che subordina la pianificazione territoriale all'agenda attuativa di una megastruttura.

Esso funziona se esiste una riconosciuta *leadership* decisionale e una credibile capacità di spesa in tempi brevi. Una volta valutata la fattibilità tecnica dell'infrastruttura, si tratta di valutare se, nel caso in esame, la Provincia, d'intesa con altri soggetti pubblici o privati, è in grado di mobilitare le risorse necessarie all'intervento e alle connesse politiche di compensazione.

Un secondo modo, meno sperimentato ma più adattabile a contesti territoriali dinamici e in regimi urbani a potere frammentato, è la redazione di un portafoglio di progetti mediante il quale valutare le opzioni preferibili per

massimizzare gli effetti di sinergia nella loro disposizione spaziale, di complementarità nella loro integrazione funzionale e di rotazione finanziaria nelle sequenze attuative concordate. Si potrebbero così tenere in conto sia gli effetti moltiplicativi (o di scala), sia gli effetti di diversificazione tra i diversi progetti, a partire dalle specifiche condizioni di contesto.

L'approccio delineato si ispira all'esperienza dei Prusst che hanno inaugurato un innovativo approccio *area based* nel concordare programmi di spesa pubblica tra diversi livelli di governo e tra gli enti locali coinvolti.

Così, nell'ipotesi suggerita, l'integrazione tra spese per interventi infrastrutturali, ambientali, di servizio manifesta una esplicita domanda di politiche di area intermedia, svincolate dai confini amministrativi e costruite a partire dalle possibili alternative di intervento previste per la Binaschina riqualificata.

Esso consente inoltre un sommario apprezzamento dell'impatto cumulato dei progetti in agenda sui costi pubblici di adeguamento infrastrutturale e di ripristino ambientale.

Si può così giustificare sia l'internalizzazione in ciascun progetto degli effettivi costi di urbanizzazione dei siti, sia la parziale imputazione a

carico degli operatori dei costi delle infrastrutture di scala urbana necessitate dall'insieme degli interventi in agenda.

Su queste basi, il portafoglio progetti, proprio in quanto consente l'istruttoria comparata e la scelta motivata tra pacchetti alternativi di interventi, può favorire la messa in rete concordata dei relativi promotori e *stakeholder* (per progetti complementari o sinergici), o invece la messa in competizione di altri (almeno per funzioni appetibili e contingentate).

Su queste basi si possono comporre portafogli di politiche e progetti capaci di bilanciare i costi e i benefici generati sui comuni ospiti così da lasciare al fondo di compensazione il ruolo marginale di risarcire con risorse liquide solo i vincoli o gli impatti sui comuni più vulnerabili agli interventi avviati. In altri termini la compensazione finanziaria può essere solo un corredo della strategia pianificatoria, non può rimpiazzarla perché il suo ammontare è necessariamente ridotto e l'affidabilità degli accordi instabile, sicché un'intesa cooperativa duratura non può basarsi tutta sulla dotazione del fondo.

Se questo è vero, è preferibile non cominciare dagli accordi di condivisione di ICI, oneri, tributi

vari (sul modello emiliano) in base alla matrice delle ragioni di scambio intercomunali, bensì dal valorizzare le potenzialità di sviluppo sostenibile attivate dalla nuova infrastruttura generando giochi a somma positiva che possono facilitare l'avvio delle politiche perequative.

Anziché concentrarsi sulle entrate da ripartire e far confluire nel fondo, conviene ragionare in primo luogo sul consolidamento intercomunale delle spese di interesse comune (selezionate concordemente tra le molteplici politiche suggerite nello Studio d'Area). Matura così un percorso di condivisione delle scelte a partire dalle politiche che massimizzano il principio del beneficio attraverso re-investimenti concordati e schemi di valutazione pre-definiti delle convenienze attuali e prospettiche. Una volta attivato il circolo virtuoso tra occasioni locali di crescita e re-investimenti di interesse comune sembra più agevole pervenire a intese stabili anche riguardo al finanziamento del fondo compensativo e perequativo.

In questo modo si può arrivare a definire un "regolamento di circondario" convenzionato tra Comuni (e associazioni) nei diversi ambiti territoriali e legato più ai maggiori progetti in corso che non ad accordi re-distributivi siglati in via preventiva.

Centro Studi PIM

AZIENDA CON SISTEMA QUALITÀ
CERTIFICATO DA DNV
==UNI EN ISO 9002==

via Manin 2 - 20121 Milano - tel. 02 6311901 - fax 02 653954
e-mail: staff@pim.milano.it - sito internet: www.pim.milano.it
CF 80103550150 - Partita IVA 05904240156 - CCIAA n°1571274