

L'Atlante di Lombardia: uno strumento per la pianificazione del territorio

Alessandra Norcini (*), Monica Peggion (**)

(*) Regione Lombardia, via Sasseti 32/2, tel 0267658341, fax 0267656716
e-mail alessandra_norcini@regione.lombardia.it
(**) Regione Lombardia, via Sasseti 32/2, tel 0267654746, fax 0267656716
e-mail monica_peggion@regione.lombardia.it

Riassunto

Il Piano Territoriale della Regione Lombardia, previsto dalla “Legge per il governo del territorio “ (l.r. 12 del 2005) e recentemente approvato nel gennaio 2010, supporta l’attività di *governance* territoriale della Regione, attribuendo al sistema di conoscenze del territorio valore fondante quale necessaria componente del piano stesso. L’Atlante di Lombardia, concepito all’interno del Piano Territoriale Regionale, costituisce uno strumento primario per l’attuazione di questo ruolo di governo, esprimendo l’ambizione di rappresentare un supporto concreto anche per l’azione di pianificazione di Comuni, Province, Parchi,.. L’Atlante è un sistema informativo, costituito da una *collection* di mappe tematiche che in forma sintetica ed integrata evidenziano gli elementi territoriali significativi alla scala regionale, da cui ciascun soggetto coinvolto nel processo di pianificazione può derivare informazioni utili anche a livello locale. Proponendo una serie di “viste” della Lombardia, che mettono in evidenza le principali caratteristiche territoriali e lo scenario in cui attualmente si muovono le istituzioni e le forze economiche e sociali, l’Atlante procede per avvicinamenti successivi, partendo dalla realtà europea per arrivare alla scala sovra locale e consente la visualizzazione di una selezione di temi e argomenti di interesse: componenti fisiche, rischi idro-geologici, paesaggio, attività produttive, componenti ambientali,.. Con la prospettiva di un aggiornamento continuo che rispecchi le dinamiche, le trasformazioni e la concretizzazione di scelte e politiche con impatto territoriale, l’Atlante costituisce una visualizzazione del ricco patrimonio conoscitivo regionale alla base del Sistema Informativo Territoriale Integrato.

Abstract

The “Law for territory government” (l.r. 12/2005) has proposed to Lombardy a new system of planning, promoting the harmonization of choices and actions of different subjects (policy makers and operators) and introducing new work instruments: the integrated territorial information system, the environmental assessment, the monitoring of process and effects of choices. The Atlas of Lombardy, part of the Regional Territorial Plan – PTR, aims to build a framework of cognitive reference based on the sharing and integration of: different thematic issues, sectoral policies and choices, knowledge and data bases, and “multiscale” visions, from the *Global Lombardy* to the *microCosms of Lombardy*.

The Atlas is composed of a series of “views” of Lombardy, that puts in evidence the main features of the territory and the scenarios in which are currently moving the institutions and the economic and social forces.

The strength of the Atlas, which is also the strength of the PTR, is the prospect of a continuous updating that reflects the dynamics, transformations and the shaping of choices and policies in shared scenarios of territorial development.

1. Introduzione

La definizione di politiche e interventi per il governo del territorio è un processo che, con un'ottica di sussidiarietà orizzontale e verticale, deve essere il più possibile attento alla partecipazione allargata e al coinvolgimento nel processo decisionale dei diversi livelli istituzionali.

Per garantire risultati deve contare su una adeguata conoscenza e consapevolezza dei caratteri peculiari che caratterizzano i territori, dei fenomeni e dei trend di sviluppo, delle ricchezze e delle opportunità in campo. Deve inoltre identificare le criticità presenti e le cause che le determinano con una lettura attenta dei bisogni dei cittadini.

Altrettanto importante è riuscire a costruire momenti di sintesi che consentano di focalizzare l'attenzione sui temi realmente prioritari, su cui concentrare le azioni di tutti i soggetti, dalle istituzioni, agli operatori, al singolo cittadino.

In tal senso, la realizzazione di un sistema di conoscenze condiviso della Lombardia, anche attraverso strumenti quali l'Atlante di Lombardia, può consentire di avere l'evidenza delle caratteristiche e delle peculiarità, dei punti di forza e delle opportunità da cogliere e valorizzare, delle debolezze e minacce, da affrontare cooperativamente per convergere in una visione che anticipa e costruisce il futuro della regione.

2. Il Piano Territoriale Regionale

Il Piano Territoriale Regionale (PTR) della Lombardia è strumento di indirizzo generale per lo sviluppo del territorio e costituisce fondamentale supporto all'attività di governance territoriale della Regione. Si propone di rendere coerente la "visione strategica" della programmazione generale e di settore con il contesto fisico, ambientale, economico e sociale; ne analizza i punti di forza e di debolezza, evidenzia potenzialità e opportunità per le realtà locali e per i sistemi territoriali e, quindi, per l'intera regione.

Il PTR è anche occasione di dialogo e raccordo con gli strumenti della programmazione comunitaria dedicati allo sviluppo regionale e si raccorda con i Quadri strategici regionale e nazionale e con i programmi operativi comunitari. Nel contesto della programmazione regionale, che integra i temi forti e le azioni anche di settore, il valore aggiunto apportato dal PTR si ritrova nel porre in evidenza la dimensione territoriale delle politiche promosse e sviluppate. Il Piano, dopo aver messo a sintesi e coerenza la dimensione territoriale degli obiettivi e delle scelte di programmazione e di sviluppo della Regione in rapporto agli scenari sia nazionali ed europei sia locali, permette di monitorare *in itinere* gli interventi, di verificarne gli esiti e procedere ad eventuali adeguamenti di strategia e azione.

Riferimento per il Piano è la l.r.12/2005 - Legge per il Governo del Territorio (capo IV), che identifica il PTR *"quale atto fondamentale di indirizzo, agli effetti territoriali, della programmazione di settore della Regione, nonché di orientamento della programmazione e pianificazione territoriale dei comuni e delle province"*. Il PTR è lo strumento attraverso cui la Regione, *"sulla base dei contenuti del programma regionale di sviluppo e della propria programmazione generale e di settore, indica gli elementi essenziali del proprio assetto territoriale e definisce altresì i criteri e gli indirizzi per la redazione degli atti di programmazione territoriale di province e comuni"*.

Il PTR ha inoltre natura ed effetti di piano territoriale paesaggistico ai sensi del D.Lgs 42/2004 "Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio" (l.r. 12/2005 artt.76,77) e definisce gli indirizzi per il riassetto del territorio, per la prevenzione e la mitigazione dei rischi geologici, idrogeologici e sismici (l.r.12/2005 art.55).

3. L'Atlante di Lombardia nel PTR

L'Atlante di Lombardia, all'interno del Piano Territoriale Regionale, propone una serie di "viste" della Lombardia che mettono in evidenza le principali caratteristiche territoriali e lo scenario in cui attualmente si muovono le istituzioni e le forze economiche e sociali.

Procedendo per avvicinamenti successivi, dalla realtà europea per arrivare alla scala sovra locale, l'Atlante del PTR rappresenta nel suo output finale un lavoro cartografico di sintesi che descrive il territorio lombardo per come è e come potrebbe essere, partendo da dati territoriali che fanno parte del patrimonio informativo della Regione Lombardia.

L'output dell'Atlante nasce come una selezione di temi e argomenti con la prospettiva di un aggiornamento continuo che rispecchi le dinamiche, le trasformazioni e la concretizzazione di scelte e politiche con impatto territoriale e costituisca inoltre una visualizzazione del ricco patrimonio conoscitivo regionale alla base del Sistema Informativo Territoriale Integrato.

L'Atlante è ad oggi composto da 4 sezioni tematiche che analizzano la realtà della Lombardia a livelli di dettaglio sempre maggiori, partendo dalla macroscale europea fino ad arrivare alla microscale provinciale o per ambiti territoriali di scala sub regionale. Le sezioni sono le seguenti:

- *Sezione I: La Lombardia Globale*, rappresenta la Lombardia all'interno del contesto comunitario allargato (Europa dei 27 più Norvegia e Svizzera), con la finalità di evidenziare il sistema relazionale e il posizionamento della Regione in Europa. In questa sezione sono state selezionate 17 tavole dall'Atlante ESPON European Spatial Planning Observation Network (vedi paragrafo 4) pubblicato nell'ottobre 2006. La selezione si focalizza su un set di tavole che rappresentano in particolare il ruolo della Lombardia rispetto allo Spazio Europeo per quanto riguarda:
 - lo sviluppo demografico, crescita economica, mercato del lavoro, specializzazioni economiche, distretti della competitività
 - le regioni metropolitane, le aree urbane e le diverse aree rurali, il policentrismo
 - l'accessibilità al territorio e la dotazione infrastrutturale
 - gli assetti naturali e culturali
 - la cooperazione
- *Sezione II: Confini di Lombardia - Lombardia senza confini*, rappresenta la Lombardia nel contesto del Nord Italia, mettendo in evidenza i suoi rapporti con i territori circostanti, le continuità e le discontinuità sistemiche nel contesto Padano-Alpino e a scala di Bacino del Po. In questa sezione vengono proposte le tavole di *vision* realizzate nell'ambito del tavolo Interregionale per lo sviluppo territoriale sostenibile, che interessa le Regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia e le Province Autonome di Trento e Bolzano. Tali elaborati verranno perfezionati e aggiornati con le attività del Tavolo e rappresentano lo sforzo di mettere a sistema le risorse territoriali dell'area Padano-Alpina, che nel suo complesso costituisce una delle macro-regioni economiche europee.
- *Sezione III: Le Lombardie*, rappresenta i diversi quadri di conoscenza della Lombardia che emergono dalle politiche e dalle tematiche settoriali. In questa sezione vengono illustrati tematicamente i risultati delle analisi conoscitive a supporto dei diversi settori della programmazione regionale. Per la realizzazione delle Tavole sono stati elaborati dati contenuti nel Sistema Informativo Territoriale Integrato, la cui titolarità è in capo alle varie Direzioni Generali di Regione Lombardia
- *Sezione IV: MicroCosmi di Lombardia*, evidenzia come all'interno dei confini lombardi coesistano "universi" territoriali, generalmente ben rappresentati dal livello di pianificazione provinciale. Ciascun "cosmo" ha una sua complessità che non sempre la scala regionale può cogliere compiutamente, mentre è ben considerata alla scala sovralocale. Per la realizzazione di questa sezione, che è finalizzata a rappresentare i sub-bacini regionali della pianificazione, sono stati elaborati i dati territoriali del Piano d'Area Malpensa vigente e dei

Piani Territoriali Regionali d'Area in corso di predisposizione ed acquisite cartografie tematiche elaborate dalle Province. Le Province lombarde hanno predisposto una sintesi dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale vigenti o adottati attraverso due tavole: la prima dedicata alla tutela e valorizzazione dell'ambiente e delle risorse paesistiche e culturali e la seconda alle scelte insediative e di sviluppo infrastrutturale.

In Figura 1 sono elencate, per ogni sezione, le tavole contenute nell'Atlante (versione 2009)

I SEZIONE - LA LOMBARDIA GLOBALE

- Tav.01 - Declinazione territoriale del cambiamento demografico
- Tav.02 - Regioni di concentrazione economica (tassi PIL e potere d'acquisto)
- Tav.03 - Mercato del lavoro (tasso di disoccupazione e livello di istruzione)
- Tav.04 - Specializzazione economica delle regioni europee
- Tav.05 - I distretti europei della competitività e dell'innovazione
- Tav.06 - Aree urbane e livelli di artificializzazione del suolo
- Tav.07 - Regioni metropolitane e competitività (ricerca e innovazione)
- Tav.08 - Aree rurali e loro diversificazione regionale
- Tav.09 - Il centro e la periferia: indicatori di accessibilità veicolare e PIL
- Tav.10 - Accessibilità multimodale delle regioni e delle città europee
- Tav.11 - Traffico veicolare e congestione (scenario 2020)
- Tav.12 - Livelli di accessibilità alle reti immateriali di comunicazione
- Tav.13 - Patrimonio culturale (orientamenti di valorizzazione)
- Tav.14 - Patrimonio naturale (rete NATURA 2000 e livelli di frammentazione)
- Tav.15 - Rischi naturali e tecnologici
- Tav.16 - Aree di cooperazione europea e livelli di partecipazione (programmazione 2000-2006)
- Tav.17 - Proposta di classificazione regionale dell'Europa

II SEZIONE - CONFINI DI LOMBARDIA - LOMBARDIA SENZA CONFINI

- Tav.01 - Sistema delle strutture ecologiche dell'area padano - alpina - adriatica
- Tav.02 - Sistema delle polarità urbane dell'area padano - alpina - adriatica
- Tav.03 - Schema delle reti infrastrutturali dell'area padano - alpina - adriatica
- Tav.04 - Assetto amministrativo e demografia
- Tav.05 - Inquadramento amministrativo del bacino del PO

III SEZIONE – LE LOMBARDIE

Tav.01 – Il territorio lombardo; Tav.02 – Carta geologica; Tav.03 – Aree a rischio idrogeologico molto elevato definite dal Piano Stralcio per l’Assetto Idrogeologico (PAI)(Ex L.267/98); Tav.04 – Delimitazione delle fasce fluviali definite dal Piano Stralcio per l’Assetto Idrogeologico (PAI); Tav.05 – Atlante dei rischi idraulici e idrogeologici - aree collinari e montane; Tav.06 – Classificazione sismica vigente; Tav.07 – Il rischio industriale in Lombardia; Tav.08 – Suolo urbanizzato; Tav.09 – Diffusione dei progetti di trasformazione urbana assoggettati a VIA
Tav.10 – Numero di aziende agricole ed agriturismi; Tav.11 – Consorzi di bonifica ed irrigazione; Tav.12 – Valore agricolo; Tav.13 – Sistema delle aree protette lombarde; Tav.14 – Rete natura 2000 e parchi locali (PLIS); Tav.15 – Rete ecologica regionale (RER)
Tav.16 – Il sistema delle telecomunicazioni; Tav.17 – Comparto estrattivo; Tav.18 – Qualità dell’aria
Tav.19 – La risorsa idrica. Corpi idrici superficiali significativi e aree idriche di riferimento; Tav.20 – Aree idriche sensibili; Tav.21 – Zone idriche vulnerabili
Tav.22 – La risorsa idrica; Tav.23 – Produzione di rifiuti urbani pro-capite ed impianti di termovalorizzazione
Tav.24 – Raccolta differenziata di rifiuti urbani per comune; Tav.25 – Produzione di rifiuti speciali per provincia
Tav.26 – Produzione e consumi energetici; Tav.27 – Valore di rischio totale idrogeologico rispetto alla media regionale
Tav.28 – Valori di rischio totale da incidenti stradali rispetto alla media regionale
Tav.29 – Valori di rischio totale da incidenti sul lavoro rispetto alla media regionale
Tav.30 – Valori di rischio integrato sul territorio lombardo subbase comunale
Tav.31 – Rischio dominante; Tav.32 – Incendi boschivi rilevati nel periodo 1995-2005; Tav.33 – Il sistema commerciale. Andiritti territoriali
Tav.34 – Il sistema commerciale. Rilevazione della tendenza alla desertificazione e della criticità del servizio commerciale subbase comunale; Tav.35 – Il sistema commerciale. Densità delle Grandi Strutture di Vendita; Tav.36 – Il sistema fieristico lombardo; Tav.37 – La montagna lombarda. Suddivisione in zone omogenee; Tav.38 – Patrimonio culturale; Tav.39 – Musei riconosciuti fino al 2007

IV SEZIONE – MICROCOSMI DI LOMBARDIA

Tav.01 – Potenziam ento delSistem a Mobilità (Piano Territoriale Regionale d’Area Malpensa)
Tav.02 – Tutela e valorizzazione ambientale e paesistica (Piano Territoriale Regionale d’Area Malpensa)
Tav.03 – Prom ozione dello sviluppo economico urbano (Piano Territoriale Regionale d’Area Malpensa)
Tav.04 – I navigli del Milanese
Tav.05 – Media e Alta Valtellina
Tav.06 – Piano Territoriale Regionale d’Area Montichiari

RAPPRESENTAZIONI SINTETICHE PTRC

Fig. 1 – Indice dell’Atlante di Lombardia (versione 2009).

A livello operativo, le tavole cartografiche contenute in ogni sezione sono state realizzate secondo la procedura di seguito illustrata:

- Analisi disciplinare e di dominio per la definizione del contenuto della tavola
- Ricognizione delle basi dati cartografiche disponibili nella Infrastruttura per l’Informazione Territoriale - IIT o possedute dalle varie Direzioni Generali
- Realizzazione di progetti ed analisi territoriali cartografiche (nel nostro caso in ambiente ESRI ArcGIS, in quanto tecnologia GIS scelta dalla Regione)
- Realizzazione di documenti cartografici in formato consultabile (nel nostro caso si è scelto il formato pdf) per la stampa e la diffusione dell’Atlante

Quanto prodotto costituisce l’edizione 2009 dell’Atlante PTR: sono previste riedizioni in formato digitale a scadenza annuale in cui potranno essere aggiornati i contenuti delle basi dati territoriali utilizzate piuttosto che inserite o tolte tavole nelle varie sezioni. L’obiettivo della replicabilità delle cartografie già create diviene quindi di fondamentale importanza.

La procedura sopra descritta ha coinvolto numerosi soggetti interni ed esterni alla Direzione Generale Territorio ed Urbanistica della Regione Lombardia.

Il metodo di lavoro è stato principalmente di tipo redazionale, dove ogni soggetto ha contribuito mettendo a fattor comune le proprie competenze e conoscenze, nonché banche dati.

Sinteticamente, l’insieme di attività ha visto coinvolti:

- la Direzione Generale Territorio e Urbanistica in quanto committente dell’Atlante e fornitore di dati geografici;
- un consulente del Politecnico di Milano esperto in Pianificazione che ha coadiuvato la definizione delle tavole, dei loro contenuti informativi e delle analisi rappresentative dei fenomeni cartografati;

- un team di lavoro di Lombardia Informatica per la ricerca delle fonti cartografiche, l'implementazione di progetti ArcGIS, le analisi in ambiente GIS e la produzione delle carte definitive;
- l'Infrastruttura dell'Informazione Territoriale della Regione Lombardia in quanto fonte per la fornitura dei dati geografici ufficiali utilizzati nelle analisi e per le carte;
- le varie Direzioni Generali della Regione Lombardia per la fornitura dei dati geografici di loro proprietà e non ancora strutturati all'interno della IIT;
- gli enti del Sistema Regionale Allargato per la fornitura dei dati geografici di loro proprietà e non ancora strutturati all'interno della IIT;
- le province lombarde per la fornitura di dati geografici provenienti dai loro strumenti di pianificazione territoriale.

4. ESPON - European Spatial Planning Observation Network

L'idea di realizzare un Osservatorio Europeo dello Sviluppo Spaziale nasce a seguito del processo di preparazione dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE). L'osservatorio è finalizzato ad approfondire e diffondere le conoscenze sul territorio europeo, le sue componenti e gli effetti delle politiche in atto.

La sua prima fase di costituzione si è concretizzata nel periodo di Programmazione 2000-2006 nel Programma ESPON 2006, nato per iniziativa della Commissione Europea e degli stati membri, che cofinanziano i progetti. Nella nuova programmazione il Programma ESPON 2007-2013 prosegue le sue attività di arricchimento della conoscenza territoriale a livello europeo (www.espon.eu).

Sebbene non sempre i risultati proposti dall'Osservatorio siano esaustivi e completamente condivisi dagli stati membri, risulta pregevole lo sforzo di organizzazione e il tentativo di lettura integrata delle tematiche, compiuto nell'ambito di ESPON 2006, che potrà trovare perfezionamento nelle future attività. Come precedentemente indicato, le elaborazioni prodotte da ESPON sono state utilizzate per la realizzazione di 17 tavole nella sezione I dell'Atlante di Lombardia.

5. Conclusioni

Il valore aggiunto di un Piano Territoriale risiede nell'insieme delle conoscenze "incrociate", rilette attraverso la dimensione territoriale, e utilizzate per promuovere scelte che tengano conto contestualmente delle esigenze generali e delle specificità locali, nonché dei diversi soggetti che interagiscono con il territorio della Lombardia. In particolare, il PTR mette in evidenza due dimensioni di opportunità e di limiti: a livello spaziale la coesistenza di strategie che vanno portate a coerenza e che rispondono a bisogni talora conflittuali; a livello temporale la sequenzialità nella loro realizzazione.

Così inteso il Piano assume la duplice valenza di strumento di conoscenza strutturata delle caratteristiche, potenzialità e dinamiche della Lombardia, e di mezzo di orientamento e cooperazione finalizzato a dare corpo alle proposte maturate ai diversi livelli territoriali e a realizzare la coesione tra i molteplici interessi in gioco.

Per quanto sopra detto, emerge chiaramente che la realizzazione di un sistema di conoscenze condiviso della Lombardia, proprio attraverso la realizzazione di strumenti quali l'Atlante, consentirà di avere l'evidenza delle caratteristiche e delle peculiarità, dei punti di forza e delle opportunità da cogliere e valorizzare, delle debolezze e minacce, da affrontare cooperativamente per convergere in una visione che anticipa e costruisce il futuro della regione.