

+

Università Cattolica del Sacro Cuore

Dipartimento di Sociologia - Urban Life and Territorial
Research Agency (ULTRA)

Monastero delle Monache Benedettine dell'Abbazia di Viboldone

Il Parco Agricolo del Sud Milano - Progetto,
situazione attuale, prospettive

Sabato 19 settembre 2020, (Sito Internet: Abbazia di Viboldone)

Seminar sul Parco agricolo del Sud Milano

Ugo Targetti

La relazione è divisa in tre parti.

La prima tratta delle condizioni politiche che hanno determinato la nascita del Parco Sud, il suo parziale successo e i limiti.

La seconda riporta una breve riflessione sulla vicenda della pianificazione del Parco, con particolare riferimento alla fase attuativa, avviata e mai portata a conclusione.

La terza sviluppa una breve riflessione sulle prospettive della pianificazione delle aree agricole, in Lombardia e nell'area metropolitana.

PRIMA PARTE – IL PARCO AGRICOLO SUD MILANO

Obbiettivi raggiunti ed obbiettivi mancati

La relazione di Pierluigi Roccatagliata sviluppa perfettamente la vicenda del Parco Sud e condivido pienamente il suo giudizio storico e politico. Aggiungerò poche considerazioni generali.

La vicenda dei parchi nasce con l'istituzione delle regioni negli anni '70: il Parco del Ticino istituito nel 1974, fu il primo parco regionale in Italia. Era finalizzato alla tutela

della vasta area naturalistica della valle del Ticino, ma comprendeva anche i vasti territori agricoli dei comuni coinvolti, cui restava la potestà urbanistica sulle parti di territorio urbanizzato e sui loro contenuti sviluppi, compresi nei perimetri cosiddetti di “iniziativa comunale” (IC).

Seguì poi l’istituzione di altri parchi di carattere prevalentemente naturalistico. In quegli anni però la strategia riformista della legge urbanistica 51 che aveva introdotto la pianificazione territoriale regionale, la pianificazione sovracomunale e i principi del ruolo primario dell’agricoltura e della tutela della natura e del paesaggio, fu limitata dalla potenza della crescita dell’economia manifatturiera, dal peso economico e politico del regime immobiliare e da una interpretazione distorta dell’autonomia comunale, da una parte totalmente sconosciuta per gli aspetti di finanza pubblica, dall’altra senza sostanziale controllo sotto il profilo del governo dello sviluppo. La pianificazione territoriale d’area vasta sovracomunale fu disattesa fino ai primi anni 2000, quando furono adottati i primi Piani territoriali di coordinamento provinciale, istituiti dalla legge 142 fin dal 1990.

I tassi di crescita della popolazione e delle attività economiche sostenevano il modello insediativo metropolitano ad urbanizzazione diffusa, attivatosi dagli anni ’70. Tra il 1971 e il 1991 Milano aveva concentrato posti di lavoro nel terziario e perso il 20% della popolazione, mentre la popolazione del resto dei comuni che fanno parte ora della Città Metropolitana, aveva guadagnato attività manifatturiere e il 21% della popolazione (cui va aggiunta la crescita della popolazione dei comuni dell’attuale provincia di Monza e Brianza, parte integrante dell’area metropolitana, pari a quasi il 14%).

Nel 1990 sembrava affacciarsi una nuova stagione riformista con la legge nazionale 142 che istituiva le città metropolitane e dava alle Province un nuovo ruolo di pianificazione d’area vasta, con i PTCP.

Ma “centralismo milanese” e “localismo dei comuni” presero il sopravvento: venne così abbandonata ogni ipotesi di governo metropolitano dello sviluppo, (atteggiamento del resto che perdura fino ad oggi).

D’altra parte stava crescendo nella società l’attenzione alle questioni ambientali e in una parte degli amministratori la consapevolezza della necessità di governare il processo di metropolitizzazione della regione. Lo stretto rapporto che vigeva allora tra amministratori locali e partiti consentiva di elaborare, anche se con grande fatica, strategie sovracomunali anche se non formalizzate in strumenti di pianificazione sovracomunale.

La dialettica tra le forze in campo determinò la tutela parziale delle aree di natura, ma fu mantenuta la piena autonomia comunale nel governo dello sviluppo che determinava l’irrazionalità dello sviluppo metropolitano.

Nel 1999 la Provincia approvò il primo PTCP che venne però revocato dalla successiva amministrazione di centro destra, mentre la Regione, a nove anni dalla legge 142, non aveva ancora approvato la legge di procedura per l’approvazione dei PTCP.

In questo scenario l’istituzione del Parco Sud con legge regionale del 1990, assume un ruolo eccezionale. E’ uno strumento di pianificazione sovracomunale, seppur settoriale, per una parte vasta dell’area metropolitana di Milano; il paesaggio agrario è assunto come valore da tutelare e di conseguenza si prospetta un ruolo nuovo e centrale

dell'agricoltura come attività economica che assume un ruolo di pubblico interesse cioè la tutela e la ricostruzione del paesaggio agrario come bene collettivo.

La nascita del Parco Sud era fondata sul valore dello storico paesaggio agrario del sud Milano e promossa dall'intelligenza della cultura urbanistica che aveva nel PIM un luogo di elaborazione avanzata e forse unico in Italia. Tale clima durò, se pur a fatica fino al 2000 anno dell'approvazione del PTC del Parco, ma il processo di pianificazione si arrestò: la pianificazione attuativa che avrebbe sviluppato il ruolo progettuale del Parco, cioè la concreta costruzione del Parco, fu accantonata.

Nel 2006 l'amministrazione provinciale di centro sinistra tentò di portare a termine la pianificazione attuativa del PTC del Parco, ma non riuscì ad approvare i piani già redatti sotto il profilo tecnico, prima di essere sostituita da un'amministrazione di centro destra che affossò definitivamente la pianificazione del Parco.

L'opposizione a qualsiasi forma di governo d'area vasta del capoluogo, dei comuni maggiori dell'area metropolitana, anche governati dalla sinistra e in genere dalle amministrazioni di centro destra e della Lega, ha avuto pesanti conseguenze per l'esito del Parco sud. Ma anche l'atteggiamento della sinistra ambientalista che prediligeva la funzione vincolistica del Parco rispetto a quella progettuale ha avuto le sue responsabilità.

A trenta anni dalla sua istituzione si può dire che il Parco abbia raggiunto una parte degli obiettivi istituzionali ma altri obiettivi fondamentali sono rimasti inattuati. Il Parco ha garantito la salvaguardia del territorio del sud Milano dal processo di urbanizzazione diffusa; ha tutelato e accresciute le aree naturalistiche (boschi, fontanili, oasi, laghi di cava, ecc.); curato la gestione dei siti Natura 2000; ha promosso il recupero e la conservazione di monumenti e architetture storiche; ha controllato (con difficoltà) le trasformazioni delle cascine e del patrimonio edilizio diffuso; ha sviluppato la conoscenza del territorio; ha sostenuto le aziende agricole attente all'ambiente e al paesaggio; ecc.. Il Parco ha tuttavia mancato due obiettivi strategici; la ricostruzione su ampia scala del paesaggio agrario e l'integrazione delle aree agricole in un grande progetto metropolitano di ricomposizione tra città costruita e agricoltura periurbana: ovvero l'obiettivo della pianificazione attuativa del PTC del Parco.

Il Parco è dunque uno strumento di forti vincoli, di buona gestione quotidiana e diffusa, ma di scarsa capacità di progetto a grande scala.

PARTE SECONDA - LA PIANIFICAZIONE DEL PARCO SUD

Il territorio del Parco Sud

Il territorio agrario del sud Milano è uno dei più produttivi del mondo: tale condizione è fondata sulle risorse naturali, come l'acqua, il clima, la composizione geologica e sullo stratificarsi secolare degli interventi umani. Oggi la campagna del sud Milano presenta uno straordinario insieme di valori paesaggistici e culturali e di infrastrutture agricole che strutturano un territorio estremamente complesso. La storica separazione concettuale tra città costruita e campagna nasconde alla percezione diffusa e dunque all'opinione pubblica prevalente i valori effettivi e potenziali di questo territorio..

Il territorio del Parco è di oltre 47.000 ha, pari al 30 % circa del territorio della città metropolitana.

Il Parco comprende 60 comuni con 2 milioni di abitanti, oltre a Milano con poco meno di 1.400.000 abitanti

La superficie agraria è di oltre 37.000 ha. Con circa 900 aziende (circa 30 agrituristiche e circa 20 con attività didattiche).

La ricchezza d'acqua e la sua regimazione che ha fatto di questo territorio una delle aree agricole più produttive del mondo, è testimoniata da oltre 250 fontanili attivi e 3.800 km di rogge e canali irrigui.

Il paesaggio è scandito da 866 km di siepi, filari e fasce alberate (per quanto assai ridotti rispetto a prima della guerra) e quattro riserve naturali.

Il patrimonio storico architettonico è rappresentato da diversi borghi antichi, 592 cascine, 42 mulini, 4 abbazie, 12 castelli, 5 torri, 16 edifici agricoli fortificati e 3 edifici religiosi fortificati.

Nel 1990 viene dunque istituito con legge regionale il Parco agricolo sud Milano, parco agricolo di cintura metropolitana. Gli obiettivi del Parco sono:

interrompere la diffusione degli insediamenti

conservare l'economia agricola

conservare e accrescere le aree di natura (una piccola parte del parco)

conservare e valorizzare il patrimonio storico e architettonico (cascine, chiese, ville, castelli)

salvare e ricostruire il paesaggio agrario (formatosi nel XVIII secolo)

sviluppare la "fruizione" da parte dei cittadini metropolitani delle sue componenti naturali, paesaggistiche e storico culturali e la conoscenza dell'attività agricola

La legge pone vincoli preventivi e provvisori e affida alla Provincia, ente gestore del Parco, la redazione del Piano territoriale di coordinamento del Parco (PTC).

La pianificazione generale

Il Piano territoriale del Parco, elaborato dal PIM su incarico della Provincia e definitivamente approvato dalla Regione nel 2000, rileva i valori del territorio e ne regola la tutela e l'uso. Per cogliere la ricchezza di tali valori e il valore culturale e disciplinare dell'elaborazione tecnica basta leggere la legenda del PTC

Ogni elemento del Piano è regolato da norme efficaci e prevalenti sulla pianificazione comunale.

E' questo lo strumento che ha garantito la salvaguardia del territorio dal processo di diffusione degli insediamenti urbani e ha dato le basi giuridiche per la gestione delle salvaguardie, da parte dell'ente Parco.

La pianificazione attuativa del PTC

Il PTC, strumento di carattere generale per un vasto territorio, definiti gli obiettivi generali di tutela, affidava a specifici strumenti di pianificazione attuativa la parte

progettuale ovvero la definizione degli obiettivi del Piano e delle procedure per la loro attuazione: i Piani di settore e i Piani di cintura urbana.

Nel 2006 la Provincia come ente gestore del Parco ha dato il via alla pianificazione attuativa. Il Comune di Milano con propri tecnici incaricati ha partecipato alla redazione dei PCU.

Il lavoro sviluppato con un intenso rapporto con i comuni e gli amministratori del Parco è durato tre anni. Al termine del mandato amministrativo la Provincia e il Parco hanno approvato il solo piano di settore agricolo.

L'illustrazione completa di tali elaborati esula dai limiti temporali del seminario. Vorrei solo riuscire a comunicare la complessità e i caratteri fondamentali dell'operazione.

I Piani di Settore

I Piani di settore sono il Piano di settore agricolo; fruizione del Parco; sistema dei percorsi del parco; salvaguardia e valorizzazione del patrimonio storico monumentale; vulnerabilità idrogeologica; navigli e canali.

Il Piano della fruizione è stato integrato dal Piano dei percorsi. Accennerò brevemente solo a questo piano di settore.

Piano della Fruizione e dei Percorsi del Parco

Il Piano è composto da:

Schema generale

Sistema per l'accessibilità e percorsi portanti del parco e Percorsi tematici

Progetti per i Comparti di fruizione del PTC

Progetti speciali per ambiti di particolare complessità.

Schema generale e sistema dei percorsi

Lo schema generale mette in rete le potenzialità offerte dal territorio, per la fruizione sociale, attraverso percorsi di mobilità leggera che originano dalle "porte della città" sul Parco.

I percorsi sono classificati in relazione alle diverse funzioni: rete di accesso al Parco, nodi di interscambio, rete per la mobilità interna al Parco.

La mobilità interna al parco si esercita nei seguenti modi

- In bicicletta
- A piedi
- Con mezzi a basso impatto ambientale
- Con mezzi motorizzati su viabilità prevalentemente esistente
- Con mezzi motorizzati di accesso su viabilità prevalentemente esistente dedicata a residenti e agricoltori

Comparti di fruizione

Il PTC individua all'interno dei territori di collegamento tra città e campagna zone in cui realizzare

Interventi per la fruizione culturale, ricreativa e sportiva, regolati dall'articolo 35 delle Nta e

dall' allegato B, ove sono definiti "Comparti di fruizione".

I Comparti di fruizione sono tredici aree periurbane, appartenenti prevalentemente ai territori dei comuni di prima cintura metropolitana, già individuate dal PTC del Parco per le quali dettava indirizzi sviluppati dalle schede di progetto del Piano della Fruizione.

Il PFP sviluppa la pianificazione dei Comparti di fruizione in schede programmatiche articolate in schema strutturale, progetto di paesaggio e indicazioni attuative.

Progetti speciali

Il PFP individua sette ambiti territoriali soggetti a progetti speciali. Si tratta di ambiti di particolare rilevanza per la fruizione del Parco che per tale ragione necessitano di una specifica progettazione estesa all'intero ambito. Il progetto speciale sviluppa ad una scala di maggior dettaglio gli schemi del PFP, articola gli strumenti attuativi, sia urbanistici che di intervento diretto, e prospetta un quadro di fattibilità economica degli interventi e dei soggetti potenzialmente interessati, sia pubblici che privati.

Gli ambiti dei Progetti speciali sono:

1. Grande Idroscalo
2. Laghi della Guasconcina
3. I Fontanili dell'Ovest
4. Percorsi d'acqua del Sud
5. Polo culturale del parco di Trenzanesio
6. Naviglio Grande - Trezzano S.N. – Gaggiano
7. Naviglio Grande - Gaggiano – Cascina Rosa

Il PFP indica in specifiche schede, i contenuti fondamentali che dovranno essere sviluppati dai progetti speciali.

I progetti speciali saranno sviluppati dal Parco insieme ai comuni e saranno attuati attraverso diversi strumenti: progetti di opere pubbliche, piani attuativi, permessi di costruire convenzionati, convenzioni d'uso con privati, ecc. Le indicazioni urbanistiche dei progetti speciali saranno recepite dai documenti di Piano dei PGT dei comuni mentre i Piani dei servizi individueranno le aree da classificare come servizi.

Poli di fruizione

Il PFP individua Poli di fruizione di 1° livello di scala metropolitana e di 2° livello intercomunali.

I Poli di 1° livello sono due: il Polo di fruizione Grande Idroscalo, costituito dall'aggregazione del PCU 4 e dei comparti di fruizione "m" ed "n"; il Polo di fruizione Laghi della Guasconcina, costituito dal comparto di fruizione "d". Tali ambiti sono soggetti a Progetti speciali: la loro attuazione costituisce impegno prioritario della Provincia e del Parco.

I restanti Comparti di fruizione costituiscono poli di fruizione di 2° livello, di scala intercomunale.

L'attuazione di tali poli è di competenza prioritaria dei comuni interessati con il supporto del Parco per l'attuazione delle aree naturalistiche e il sostegno alla riconversione produttive delle aziende agricole interessate.

Efficacia del Piano

Il Piano di settore "Fruizione e sistema dei percorsi del Parco" ha valenza sia di atto di programmazione che di atto urbanistico.

In quanto atto di programmazione definisce gli obbiettivi e impegna l'amministrazione della Provincia

di Milano, come ente gestore, e gli organi del parco attraverso le seguenti azioni: formazione dei bilanci pluriennali; azione di coordinamento della spesa e degli interventi degli enti pubblici, in primo luogo comuni e Regione; ricerca di finanziamenti e strumenti di attuazione di altra fonte.

Il Piano ha altresì valenza urbanistica in quanto atto preordinato alla definizione della destinazione

d'uso e alla eventuale trasformazione delle aree interessate dal Piano stesso.

L'efficacia delle previsioni urbanistiche si determina con il loro recepimento e l'esatta individuazione

delle aree da parte dei PGT comunali, salvo quanto previsto nel successivo capoverso.

Per quanto riguarda: le aree naturalistiche, la rete per la mobilità interna al Parco, la sistemazione dei

laghi delle cave non attive, la formazione di nuovi canali e la sistemazione delle aree contigue, le

previsioni del PdF assumono direttamente valore di dichiarazione di interesse pubblico e si attuano

sulla base di progetti preliminari che individuano le aree da acquisire o sottoporre a convenzione e sulla base dei successivi progetti definitivi ed esecutivi a cura del Parco o dei comuni. I Poli di 1° e 2° livello si attuano attraverso Accordi di Programma tra Parco e comuni.

I Piani di Cintura Urbana - PCU

Tra Milano e i comuni di prima cintura che circondano il capoluogo a sud, vi sono vasti territori non edificati, in buona parte agricoli che i caratteri territoriali prima e la pianificazione poi hanno preservato dall'edificazione.

Si tratta di cinque comparti per un totale di circa 4.800 ettari, dalle caratteristiche assai differenti, per la maggior parte in comune di Milano ma che interessano anche i territori di altri comuni. Comprendono: il vasto territorio compreso tra gli ippodromi di San Siro e la tangenziale ovest con Bosco in città, il Parco delle Cave e le grandi aree agricole che contornano la città; le aree prevalentemente agricole tra Milano, Buccinasco, Assago, Rozzano, Opera, S. Donato Milanese e S. Giuliano Milanese; le aree del parco Forlanini e dell'Idroscalo, fino al comune di Peschiera Borromeo, sulla Pausse; le residue aree libere della valle del Lambro, tra Milano e Peschiera Borromeo.

La domanda di verde, di sport e di svago da parte dei cittadini era ed è tutt'ora alta: si trattava dunque di realizzare una cintura verde, un corridoio ecologico, un parco lineare, variamente profondo e per quanto possibile continuo che ridefinisse i margini urbani e

che connettesse tra loro i parchi esistenti, o in formazione: Bosco in Città, Parco della Cave, Parco Teramo, Parco del Ticinello, Vaiano Valle, Porto di Mare, Lambro e Idroscalo. Un sistema di verde pubblico che solo nel comparto tra via Missaglia e la via Emilia potrebbe raggiungere gli undici chilometri di estensione lineare, variamente articolato: dal bosco, al semplice percorso nel verde, a nuovi impianti sportivi e ricreativi, ecc.

Le aree agricole dei PCU sono un eccezionale polmone verde nel cuore dell'area metropolitana, un eccezionale valore ambientale e storico testimoniale ma solo in potenza sono una grande risorsa urbana.

Il compito istituzionale del Parco era dunque quello di dar corso alle disposizioni del PTC; rilevare e salvaguardare i valori ambientali e storico testimoniali di questi speciali territori; ricostruirne il paesaggio come valore estetico fondamentale della collettività; offrire migliori condizioni di vita ai cittadini della metropoli; indicare obiettivi raggiungibili e regole atte alla loro attuazione.

Ogni PCU si articola in due parti: lo ***schema strutturale*** e il ***progetto di paesaggio***. Le norme di attuazione indicano le parti e i casi ove applicare strumenti di pianificazione di maggior dettaglio e altri strumenti regolativi come progetti norma.

Lo schema strutturale è costituito dai seguenti elementi.

a) Ambiti territoriali

- Ambiti di rafforzamento delle componenti naturalistiche
- Ambiti di ricomposizione del paesaggio agrario
- Ambiti per la fruizione pubblica
 - Ambiti di parco agricolo attrezzato per la fruizione pubblica*
 - Ambiti di verde pubblico*
- Ambiti destinati ad impianti per la fruizione
- Ambiti di riorganizzazione funzionale e di progettazione urbanistica unitaria

b) Connessioni

- Connessione dei sistemi del verde
- Connessione dei servizi

c) Idrografia

- Reticolo idrografico
- Cave

d) Insediamenti

- Nuclei di origine rurale e paesaggio di contesto
- Emergenze architettoniche e capisaldi territoriali di rilevanza storico monumentale
- Altri nuclei ed edifici esistenti
- Margini urbani da riqualificare
- Impianti per la fruizione
- Grandi impianti tecnologici e altri servizi civici
- Serre
- Aree per servizi confinanti con il PCU

e) Accessi e infrastrutture

- Accessi principali al parco
- Trasporto pubblico
- Parcheggi di interscambio e interscambi attrezzati
- Percorsi parco
- Strade parco
- Viabilità locale
- Intersezioni critiche
- Assi viabilistici e infrastrutture lineari da ambientare
- Linee metropolitane
- Altre infrastrutture a rete

Il progetto di paesaggio è fondato su alcune azioni fondamentali: ricostruzione della trama del territorio agricolo; accrescimento delle aree di naturalità; tutela degli insediamenti di antica formazione; affermazione del paesaggio agrario come matrice dei progetti di trasformazione del territorio; uso delle nuove infrastrutture o del potenziamento di quelle esistenti come elementi nuovi e coerenti del paesaggio; ricomposizione e adeguamento al paesaggio dei margini urbani; riduzione degli elementi di degrado del paesaggio.

Il PCU stabilisce le linee portanti del progetto di conservazione e di riqualificazione del paesaggio agrario che costituisce la matrice fondamentale di tutti i progetti di trasformazione del territorio, sia di nuovi insediamenti, sia di recupero delle singole opere. La relativa tavola di piano ha carattere descrittivo e non prescrittivo ma i progetti di trasformazione devono assumere le linee di paesaggio indicate, come riferimento di base e le svilupparle con l'obiettivo di arricchirne i contenuti.

Anche nei PCU sono previsti progetti speciali per ambiti particolarmente complessi con finalità tra loro molto differenti e difficilmente classificabili nelle categorie generali di Piano.

Le norme di attuazione

Nell'articolo 2 sono esplicitati gli obbiettivi generali dei PCU

“1.- I PCU definiscono l'assetto funzionale, paesistico ed ambientale dell'intero territorio dei Comparti 1, 2, 3, 4 e 5 del PTC del Parco Sud. In particolare, i PCU definiscono, anche ad una scala di maggior dettaglio rispetto al PTC, e con attenzione al rapporto con l'ambiente ed il paesaggio del Parco:

- *le linee di riassetto della struttura produttiva agricola e di ricomposizione del paesaggio agrario;*
- *gli interventi di sviluppo della naturalità ed ambientali in genere, quali: la creazione o lo sviluppo di zone a parco naturale; la forestazione, la creazione di zone umide, il recupero naturalistico di laghi di cava cessata; la realizzazione di corridoi ecologici.*
- *gli interventi destinati alla fruizione del Parco;*
- *le infrastrutture in essi previste dal PTCP, dai piani di settore della Provincia di Milano e dai piani urbanistici dei comuni;*
- *le infrastrutture esistenti e previste cui applicare misure di mitigazione degli impatti, interventi di inserimento ambientale e qualificazione paesaggistica;*
- *la rete dei principali percorsi ciclabili e pedonali e i punti di interscambio con il trasporto pubblico e la viabilità;*
- *le linee di assetto del paesaggio;*
- *le linee di assetto dei nuclei di origine rurale da riqualificare e la valorizzazione del patrimonio storico - monumentale;*
- *le componenti del reticolo idrografico da valorizzare e gli elementi di integrazione dei progetti di recupero delle cave attive;*

- *le zone ove è prevista la trasformazione funzionale in coerenza con gli obiettivi di riassetto del territorio, di fruizione pubblica degli spazi agrari e di ricomposizione dei margini urbani;*
- *le modalità di riuso delle aree destinate ad usi impropri.”*

Le norme di attuazione avrebbero dovuto garantire la fattibilità giuridica ma anche economica delle previsioni di piano. In effetti il punto centrale era costituito da un meccanismo che legava il recupero e lo sviluppo edilizio di aree degradate e già classificate dal PTC come “usi impropri” in atto, alla cessione pubblica (al Parco e ai comuni) di interi comparti agricoli funzionali che sarebbero stati ceduti in gestione a conduttori agricoli che si fossero impegnati a realizzare le previsioni di piano per la ricostruzione del paesaggio e la fruizione sociale.

La proprietà pubblica delle aree agricole e la sua gestione privata convenzionata, sarebbe stata la chiave di volta per l’attuazione dei PCU. D’altra parte Bosco in città dimostra il successo di tale formula.

L’approvazione dei PCU con Accordo di Programma con la Regione avrebbe dato una forte legittimazione alle norme in particolare quelle che riguardavano le aree agricole soggette quindi ad un regime giuridico di carattere generale destinato a prevalere sulle norme di Piano.

Perché l’attuazione del Parco non ha funzionato?

Perché un’occasione straordinaria per Milano e l’area metropolitana è stata persa? Perché le risorse economiche, umane, culturali professionali e politiche impiegate per la redazione della pianificazione attuativa del Parco sono state disperse? Le ragioni tutte politiche sono molteplici.

Le amministrazioni di Milano, indipendentemente dalla composizione politica, sono sempre state concentrate sullo sviluppo urbano per mantenere o recuperare la centralità del capoluogo e disinteressate quindi alla gestione d’area vasta del territorio, ovvero della sua area metropolitana.

La Regione non ha colto il carattere sperimentale dell’esperienza del Parco Sud e della gestione delle aree periurbane di un modello che avrebbe dovuto essere esportato nell’area metropolitana regionale dove vivono 6,5 milioni di abitanti e dove la frammentazione dei territori agricoli e urbanizzati compromette il paesaggio.

In generale, fino alla crisi del 2008, l’attenzione politica era concentrata sullo sviluppo tradizionale (costruire) atteggiamento che alimentava il localismo dei comuni e che potrei definire genericamente di “destra”.

A “sinistra” invece è prevalso una concezione del Parco prevalentemente vincolistica, concezione che ha pervaso anche gli apparati tecnici e amministrativi a scapito di una visione progettuale.

Complessivamente quindi un’incapacità di capire che, specialmente in un contesto metropolitano, ambiente e paesaggio vanno ri - costruiti e non solo tutelati, per garantirne l’uso sociale.

Il PTC era stato concepito soprattutto come Piano per la ricostruzione del paesaggio e per la sua fruizione collettiva; i vincoli posti dalla legge istitutiva, avrebbero dovuto essere condizione preliminare da adattare all’obiettivo primario della costruzione del paesaggio.

Invece la concezione giuridica storica secondo la quale la forma è sostanza ha fatto sì che il vincolo sostituisse l'obiettivo e il vero interesse collettivo e rendesse superflua la pianificazione attuativa agli occhi degli amministratori del bene pubblico.

Una considerazione finale sulla concezione della legge nel nostro Paese: da una parte la modifica di qualche metro di un perimetro disegnato sulla carta e del relativo vincolo è operazione difficilissima con possibili conseguenze sul piano penale; dall'altra disattendere totalmente, per anni, da parte dell'amministrazione pubblica, un obbligo di legge come la pianificazione attuativa del PTC, che riguarda milioni di cittadini, non ha avuto e non ha alcun effetto.

TERZA PARTE - LE PROSPETTIVE

La nuova legge urbanistica regionale

Negli anni s'è affermata nella coscienza collettiva la questione ambientale che s'è tradotta in una crescente attenzione alla natura, all'agricoltura e in generale alle aree inedificate.

Le amministrazioni locali hanno esteso la protezione delle aree naturali ma hanno continuato a disattendere la pianificazione dello sviluppo a scala d'area vasta. Così almeno fino alla recente legge regionale sul consumo di suolo e sulla conseguente variante del Piano territoriale regionale.

Oggi le aree protette in Lombardia sono il 23% del territorio regionale, con un parco nazionale, 24 parchi regionali, 105 PLIS ovvero Parchi locali di iniziativa sovracomunale. Ma un solo parco agricolo: il parco agricolo Sud Milano.

Per capire il possibile ruolo dei parchi agricoli, si deve considerare l'assetto insediativo della regione.

La Lombardia è divisa in tre aree geografiche: la montagna, l'area metropolitanizzata, la pianura agricola; a queste si aggiunge l'oltre Po' collinare. L'area metropolitanizzata raccoglie 6,5 milioni di abitanti, il 65% della popolazione lombarda, sul 16% del territorio regionale.

E in quest'area che il territorio agricolo è frammentato e assume, per estese porzioni, il carattere periurbano, una condizione che richiederebbe un regime giuridico e strumenti di governo specifici.

Oggi in regione Lombardia le aree agricole sono soggette a tre regimi giuridici differenti.

Le aree agricole comprese nei parchi regionali e nei PLIS che sono soggette alle differenti normative dei relativi Piani territoriali.

Le aree agricole strategiche che in base alla legge urbanistica regionale devono essere individuate dai PTCP delle Province, o dal PTM della CM, che non possono essere modificate dagli strumenti urbanistici comunali.

Le aree agricole così definite dai PGT comunali, non classificate come strategiche ma soggette comunque alle norme della legge regionale per le aree agricole.

A queste condizioni si aggiungono le previsioni della rete ecologica del PTR i cui effetti giuridici e normativi non sono chiari e che deve comunque essere recepita e specificata

nei PTCP e nel Piano Territoriale Metropolitano e ulteriormente definita nei PGT comunali.

Comunque la legge urbanistica regionale sancisce due regimi giuridici separati: uno per le aree agricole comunque classificate e uno per le aree urbanizzate o urbanizzabili nei PGT.

Le aree agricole sono destinate esclusivamente all'agricoltura e qualsiasi intervento che non siano opere pubbliche può essere promosso solo dai conduttori agricoli; tali aree non possono essere oggetto di perequazione e la possibilità di cederle a titolo di compensazione o di standard di qualità in ambito convenzionale è discutibile e incerta.

Tale condizione giuridica che risponde ad una richiesta di difesa conservativa degli agricoltori rende però difficile la pianificazione e la gestione delle aree agricole periurbane, strategiche in ambito metropolitano. Rende difficile la conversione delle aziende agricole verso un modello polifunzionale; rende difficile attuare la funzione sociale di tali aree in termini di fruizione e ricostruzione del paesaggio periurbano.

Il Parco agricolo sud Milano avrebbe dovuto essere il laboratorio di idee per una nuova legislazione delle aree agricole, per strumenti di governo e pratiche di gestione da estendere nell'area metropolitana regionale e perché no da estendere al resto delle aree metropolitane nazionali con una specifica legislazione nazionale di principio e con particolare attenzione alle aree agricole periurbane. In questo senso Milano avrebbe potuto assumere un ruolo politico nazionale in tema di tutela dell'ambiente e del paesaggio in ambito metropolitano.

La nuova legge urbanistica che l'attuale Giunta regionale ha in programma dovrà affrontare il tema delle aree agricole periurbane del loro indispensabile ruolo nella riorganizzazione dei territori metropolitani e delle condizioni economiche e giuridiche per rendere fattibili le previsioni di piano.

Le prospettive del Parco Sud nella CM e il rapporto con il PTM

Il Parco ha raggiunto parte degli obiettivi istituzionali ma è mancato l'obiettivo centrale e chiarissimo dell'integrazione delle aree agricole periurbane di Milano nella riorganizzazione della città e della ricostruzione del paesaggio di confine tra città costruita e campagna, cioè quella parte di territorio che il piano del Parco prevedeva di governare attraverso i Piani di cintura urbana per Milano e i Comparti di fruizione.

Questo parziale fallimento è l'esito del progressivo indebolimento delle istituzioni che governano il territorio, testimoniato dall'inadeguatezza della Città Metropolitana a governare una realtà complessa come l'area metropolitana milanese: la nuova istituzione è politicamente più debole, a dispetto del nome, della sostituita Provincia di Milano. Insomma il fallimento della legge Del Rio.

Il Piano territoriale metropolitano, in fase di approvazione, pone particolare attenzione al territorio inedificato, naturale e agricolo e sviluppa un progetto ambientale di scala metropolitana, organico, malascia insoluta la questione dell'attuazione. I Parchi metropolitani dovrebbero essere attori primari. Ma la loro riorganizzazione istituzionale e giuridica appare ancora debole.

Il nodo è politico. Stabilito il regime di vincolo con la pianificazione chi realizza il progetto ambientale, sociale e di paesaggio? Con quali basi giuridiche, quali mezzi economici, quali apparati tecnici?

